

RAPPORT N° 147 24 août 2004
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur les axes de réformes et de
restructurations annoncés dans le
plan financier de la législature 2002–2006

Nous vous soumettons le rapport sur les axes de réformes et de restructurations annoncés dans le plan financier de la législature 2002–2006.

Table des matières:

- 1 **RAPPEL ET OBJECTIFS DU RAPPORT**
 - 1.1 Rappel
 - 1.2 Objectifs du rapport
- 2 **LES ÉTAPES ET LA STRUCTURE DE SUIVI MISE EN PLACE**
 - 2.1 Les étapes prévues
 - 2.1.1 Phase 1
 - 2.1.2 Phase 2
 - 2.1.3 Phase 3
 - 2.2 La structure du projet
- 3 **UNE MEILLEURE EXPLOITATION DU POTENTIEL DE RECETTES DU CANTON**
 - 3.1 Objectifs
 - 3.2 Mesures envisagées
 - 3.2.1 En matière de fiscalité
 - 3.2.2 En matière de taxes et émoluments
 - 3.2.3 En matière d'encaissement et de recouvrement
 - 3.2.4 En matière d'application du principe du «Pollueur-payeur»
- 4 **UNE CROISSANCE CONTENUE DE LA MASSE SALARIALE**
 - 4.1 Introduction
 - 4.2 L'analyse organisationnelle
 - 4.3 L'analyse de la marge de manœuvre en matière salariale
 - 4.4 L'analyse des prestations fournies par l'Etat
 - 4.4.1 Introduction
 - 4.4.2 Les risques inhérents à un tel projet
 - 4.4.3 Description du concept
- 5 **UN INVENTAIRE ET UNE INTENSIFICATION DES COLLABORATIONS INTERCANTONALES**
 - 5.1 Travaux effectués
 - 5.2 Renforcement de l'efficacité et de l'intensité de la collaboration intercantonale
 - 5.2.1 Adoption de lignes directrices
 - 5.2.2 Mise en place d'une coordination des collaborations intercantionales
 - 5.2.3 Mise en place d'un controlling
 - 5.2.4 Renforcement des collaborations portant sur des domaines clés principalement concernés par des problématiques de limitations des ressources et de réalisation de synergies.
 - 5.2.5 Intensification des collaborations portant sur la réalisation de tâches communes ou la délégation de tâches
 - 5.3 Prochaine étape

- 6 **UN EXAMEN PÉRIODIQUE ACCÉLÉRÉ DES SUBVENTIONS CANTONALES SELON LA LOI SUR LES SUBVENTIONS (LSUB)**
 - 6.1 Rappel
 - 6.1.1 La loi sur les subventions
 - 6.1.2 Les réformes 2002–2006
 - 6.1.3 La place des subventions dans les dépenses cantonales
 - 6.2 Organisation mise en place
 - 6.3 Etat d'avancement et résultats actuels des examens périodiques des subventions
 - 6.3.1 En général
 - 6.3.2 Les examens menés par les Directions
 - 6.4 Suite des travaux
 - 6.5 Constats et perspectives

7 **CONCLUSIONS**

1. RAPPEL ET OBJECTIFS DU RAPPORT

1.1 Rappel

Dans son rapport du 29 octobre 2002 relatif au programme gouvernemental et au plan financier pour les années 2002 à 2006, le Conseil d'Etat constatait qu'il n'était pas en mesure, notamment en raison des études approfondies qui devaient être préalablement menées, de formuler des propositions concrètes de mesures structurelles de nature à ramener les déficits au-dessous de la limite légale. Il observait aussi que, dans la plupart des domaines, les prestations offertes et l'appareil administratif étaient correctement dimensionnés. Le Conseil d'Etat considérait aussi que, dans le contexte actuel, le contribuable fribourgeois n'accepterait pas d'être chargé d'impôts supplémentaires.

Les obligations légales, la volonté du contribuable, le coût croissant des tâches prioritaires, les besoins nouveaux justifiés étaient autant de facteurs qui limitaient fortement le champ d'action du Conseil d'Etat. Cela étant, il n'entendait pas se satisfaire de ce constat.

Pour garder la maîtrise de l'évolution des finances cantonales ces prochaines années, le Conseil d'Etat annonçait qu'il avait l'intention de mettre l'accent sur les cinq axes de réformes et de restructurations suivants:

- un resserrement des priorités;
- une meilleure exploitation du potentiel de recettes du canton;
- une croissance contenue de la masse salariale;
- un inventaire et une intensification des collaborations intercantionales;
- un examen accéléré des subventions cantonales.

Le Conseil d'Etat indiquait qu'il allait mettre en place une structure de projet chargée d'approfondir les cinq axes de réformes et de restructuration énumérés plus haut. Il relevait aussi qu'un rapport intermédiaire allait être présenté au Grand Conseil.

1.2 Objectifs du rapport

Le présent rapport fait suite aux promesses faites. Il a pour objectif de présenter l'organisation du projet qui a

été mis en place, d'informer le Grand Conseil sur l'état d'avancement des travaux des différents groupes de travail ainsi que sur les principales propositions formulées en l'état des travaux.

2. LES ÉTAPES ET LA STRUCTURE DE SUIVI MISE EN PLACE

Les discussions au sein de la Commission des finances et de gestion, les débats en plenum où de nombreux intervenants ont demandé que le Conseil d'Etat et l'administration prennent rapidement des mesures permettant d'anticiper une détérioration de la situation financière ont conforté le Conseil d'Etat dans sa volonté de poursuivre les réflexions sur les axes de réformes. Pour mener à bien la suite des travaux, des étapes et une structure de projet ont été arrêtées.

De plus le Conseil d'Etat a pris les options de principe ci-après:

- il a confirmé sa volonté d'action exprimée dans la conclusion du rapport sur le plan financier;
- il a pris l'option de s'impliquer directement dans les travaux;
- chaque conseillère/conseiller d'Etat a invité ses cadres à participer activement à la démarche en leur indiquant l'importance et le caractère prioritaire de ces travaux;
- toutes les Directions se sont mobilisées pour apporter une contribution active à ce processus.

2.1 Les étapes prévues

Le Conseil d'Etat a souhaité que les travaux se déroulent selon les étapes suivantes:

2.1.1 Phase 1

Dans cette phase, il s'agissait avant tout de dégager des pistes et des propositions de réformes et de restructuration. Quatre groupes de travail ont été désignés dans les domaines suivants avec à leur tête un ou plusieurs membres du Gouvernement:

- resserrement des priorités:
Directeur DIAF (Président), Directrice DSAS, Directeur DAEC;
- améliorer le potentiel des recettes:
Directeur des finances DFIN (Président);
- contenir la masse salariale:
Directeur DEE (Président), Directeur DSJ;
- collaboration intercantonale:
Directrice DICS (Présidente).

Il a été convenu de traiter le cinquième axe des réformes (le domaine du subventionnement) dans le cadre de la procédure définie par la loi sur les subventions.

A la suite d'une analyse de situation, il a finalement été décidé de renoncer à constituer le groupe de travail «Resserrement des priorités». Il a été constaté en effet que ce thème faisait partie des tâches permanentes du Conseil d'Etat.

2.1.2 Phase 2

Dans cette phase, les groupes de travail et les Directions seront chargés d'analyser de façon plus approfondie les

mesures retenues par le Conseil d'Etat sur la base des propositions formulées par les groupes de travail.

2.1.3 Phase 3

Dans cette troisième phase, le Conseil d'Etat se prononcera sur les projets élaborés par les Directions. Des propositions de modifications légales seront éventuellement soumises au Grand Conseil. A ce jour, les travaux de la phase 1 sont achevés. Certains travaux de la phase 2 ont débuté.

2.2 La structure du projet

L'organisation du projet a été arrêtée de la façon suivante:

– les groupes de travail

Les groupes de travail énumérés sous le point 2.1.1. sont composés de 7 à 9 personnes au maximum. Ils sont présidés par un membre du Conseil d'Etat et se sont organisés eux-mêmes. Le Conseil d'Etat a fixé leur composition et il a arrêté les objectifs généraux qui leur étaient assignés ainsi que les échéances à respecter.

– un comité de suivi

Il est composé d'une délégation ad hoc du Conseil d'Etat, à savoir M. C. Lässer, Président du Conseil d'Etat en 2003, lors de la constitution du comité de suivi, M^{me} la Directrice DSAS, M. le Directeur DFIN ainsi que M. le Chancelier d'Etat en sa qualité de président de la Conférence des secrétaires généraux, M. le Trésorier d'Etat et le coordinateur de projet.

– le coordinateur de projet

Le coordinateur de projet a notamment les missions suivantes:

- assurer le bon fonctionnement du comité de suivi (organisation des séances, protocoles de décision etc.);
- garantir les respects des délais et la bonne facture des livrables élaborés par les Directions;
- élaborer en collaboration avec l'Administration des finances, une partie des rapports et livrables destinés au Comité de suivi et au Conseil d'Etat.

Cette tâche est assurée par M. Marcel Godel, conseiller économique de la Direction de l'économie et de l'emploi.

Dans la suite de ce rapport, nous allons présenter un résumé des propositions et mesures retenues par le Conseil d'Etat sur la base des rapports déposés par les groupes de travail, à savoir:

- une meilleure exploitation du potentiel de recettes des cantons (cf. chapitre 3);
- une croissance contenue de la masse salariale (cf. chapitre 4);
- un inventaire et une intensification des collaborations intercantionales (cf. chapitre 5);
- un examen périodique accéléré des subventions cantonales selon la loi sur les subventions (cf. chapitre 6)

3. UNE MEILLEURE EXPLOITATION DU POTENTIEL DE RECETTES DU CANTON

3.1 Objectifs

Au nombre des cinq axes de réformes annoncées dans le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2002–2006 figurait l'objectif d'une meilleure

exploitation du potentiel de recettes du canton. Afin d'étudier les mesures envisageables à court, moyen et long termes dans ce domaine, le Conseil d'Etat a nommé un groupe de travail chargé d'examiner les quatre thèmes suivants:

- la fiscalité;
- les taxes et émoluments;
- l'application du principe du «pollueur-payeur»;
- l'encaissement et le recouvrement.

3.2 Mesures envisagées

Sur la base des propositions formulées par le groupe de travail, le Conseil d'Etat a décidé de retenir les principales «pistes» suivantes:

3.2.1 En matière de fiscalité

Le Conseil d'Etat constate que le contexte général actuel n'est guère propice à une hausse des impôts. Les possibilités d'augmenter les recettes de l'Etat par ce biais sont donc extrêmement restreintes. Il existe toutefois quelques secteurs dans lesquels une action est réalisable.

3.2.1.1 Taxation des revenus du travail au noir

La notion de travail au noir doit être entendue au sens large. Elle ne doit pas se limiter au cercle des personnes non déclarées, mais elle doit aussi viser les activités accessoires parallèles exercées en dehors du temps normal de travail. Il y lieu de mener une réflexion afin de trouver des moyens d'amener les travailleurs au noir ou leurs employeurs à déclarer les revenus acquis de cette manière. A cet égard, l'introduction d'un système «Chèque service», à l'instar de ce qui se fait dans le canton de Genève, est une voie qui mérite d'être examinée. Ce système permet de garantir une protection sociale de base aux employés (AVS, AI, APG, AC), de décharger les employeurs des démarches administratives et d'établir un certificat de salaire, servant de base à la perception de l'impôt. Le mécanisme de «Chèque service» peut être décrit de la manière suivante:

- l'employeur remplit un formulaire d'adhésion et verse chaque trimestre à «Chèque service» les charges prévisibles (14% pour les charges sociales et 6% de frais administratifs calculés sur le salaire net);
- l'employeur se voit remettre par «Chèque service» un chéquier. Chaque chèque comprend trois volets: la quittance pour l'employeur, un volet qu'il adresse à «Chèque service» pour le traitement des décomptes de salaires et de cotisations sociales, et un décompte pour l'employé;
- l'employeur verse un salaire net à l'employé et retourne à «Chèque service» un chèque en indiquant le nombre d'heures effectuées par l'employé ainsi que le salaire horaire octroyé;
- «Chèque service» prélève ensuite les charges sociales sur l'avance que l'employeur a payé préalablement et les verse aux assurances concernées;
- une fois par année, «Chèque service» transmet à l'employeur un décompte de charges sociales et un certificat de salaire à l'employé.

3.2.1.2 Taxation des revenus accessoires et avantages hors salaire

Il s'agit de rechercher des solutions permettant de mieux cerner les revenus accessoires afin qu'ils soient soumis à l'impôt. Le champ d'investigation doit être le plus large possible et doit comprendre tous les domaines, y compris la culture et le sport par exemple. De plus, la mise en place du nouveau certificat de salaire sur le plan fédéral devrait permettre de soumettre à l'impôt toute sorte d'avantages hors salaire (voiture de fonction, primes de caisse maladie etc.).

3.2.1.3 Registre des contribuables

Sur ce plan, c'est la question de l'exhaustivité des registres de l'impôt qui est posée. En collaboration avec les principales communes du canton et en s'inspirant éventuellement des pratiques d'autres grandes villes de Suisse, il s'agirait d'examiner s'il était encore possible d'améliorer les méthodes actuelles de recensement des contribuables.

3.2.1.4 Investigation fiscale

Un renforcement de la collaboration avec la Caisse de compensation (AVS) et des instances de la TVA pourrait permettre de découvrir des revenus non déclarés. Une plus grande régularité des contrôles devrait être instaurée.

3.2.2 En matière de taxes et émoluments

Dans ce domaine, le Conseil d'Etat a retenu la proposition du groupe qui consiste à établir une démarche conduisant à instaurer un réexamen périodique des taxes et émoluments, démarche qui s'apparente à celle portant sur les subventions cantonales. Le but visé est:

- d'une part, de s'assurer d'une adaptation régulière des taxes et émoluments existants;
- d'autre part, de rechercher les domaines (prestations) pour lesquels de nouveaux émoluments ou taxes pourraient être perçus.

A cette fin, une double démarche est envisageable. Il s'agirait tout d'abord de s'inspirer des pratiques de la Confédération et d'autres cantons. Par ailleurs, il conviendrait de mener une enquête auprès des services et établissements, charge à ceux-ci de cerner les «potentialités» existantes. Quant à l'organisation à mettre en place pour entreprendre ces travaux, on peut l'imaginer à trois niveaux:

- un groupe interdisciplinaire (avec notamment des économistes et des juristes) qui mène le projet de réexamen des taxes et émoluments;
- un répondant «Taxes et émoluments» dans chaque Direction en tant que relais;
- les services et établissements concernés.

Les directives de 1987 relatives à la fixation et à l'adaptation des taxes et émoluments pourront servir de fondement à la démarche décrite ci-dessus.

3.2.3 En matière d'encaissement et de recouvrement

Dans la prolongation de la création du service financier cantonal, le Conseil d'Etat propose d'étudier l'opportunité de la création d'un Service cantonal de recouvrement et du contentieux (domaine de la fiscalité non compris).

Le Conseil d'Etat est aussi d'avis qu'un déploiement toujours plus large au sein de l'Etat du module de facturation disponible dans SAP, qui permet de lancer automatiquement et systématiquement la procédure de rappel est également de nature à améliorer le recouvrement des créances. Le Conseil d'Etat estime également que la question de l'élargissement de l'encaissement par le canton de certains impôts et taxes des communes devraient être examinée.

3.2.4 En matière d'application du principe du «Pollueur-payeur»

Au niveau cantonal, les possibilités d'accroître les recettes par le biais de l'application du principe du pollueur-payeur sont limitées. En effet, ce principe est déjà largement appliqué dans les tâches d'exécution des lois fédérales sur la protection de l'environnement et des eaux. Toutefois, une action est envisageable dans les différents domaines suivants:

- revoir le taux d'imposition des véhicules selon leur puissance;
- étudier la possibilité d'augmenter le montant des redevances relatives aux concessions ou autorisations;
- examiner la question de la perception d'une taxe sur les graviers extraits.

Dans ces différents domaines, le Conseil d'Etat va, dans les mois qui suivent, préciser et concrétiser les mesures proposées.

4. UNE CROISSANCE CONTENUE DE LA MASSE SALARIALE

4.1 Introduction

Le groupe de travail chargé d'étudier ce thème s'est réuni à six reprises. Le groupe a d'abord constaté que l'analyse de certaines mesures n'était pas de sa compétence ou que des mesures avaient été prises ou étaient déjà en cours de réalisation dans plusieurs domaines.

Trois pistes d'investigation ont finalement été retenues et explorées:

- analyse de mesures organisationnelles liées aux mutations touchant le personnel;
- analyse de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat en matière salariale;
- analyse administrative des prestations fournies par l'Etat.

4.2 L'analyse organisationnelle

A ce titre, le Conseil d'Etat a retenu les mesures suivantes:

- a. Lors de départs (retraite ou démission), une analyse, avant de repourvoir le poste, sera menée. Dans ce but, un formulaire devra être rempli par le chef de service ou le directeur de l'établissement. Puis, il sera validé par les directions/les entités de gestion, ce qui initialisera l'examen par le SPO (service du personnel et d'organisation) du besoin de remplacement. La décision finale incombe à l'autorité d'engagement conformément au règlement du personnel de l'Etat. Le cahier des charges devra accompagner le formulaire.
- b. Le document, actuellement en vigueur pour les demandes de pont pré-AVS, doit pouvoir être intégré dans cette nouvelle façon de procéder.

- c. Lors de demandes de nouveaux postes, une telle façon de procéder sera aussi introduite.
- d. Lors d'une annonce de démission ou de départ à la retraite, on demandera à la personne les raisons de son départ et on lui donnera la possibilité de faire un bref bilan de ses activités et d'énoncer des propositions de changement. Ce document sera remis ensuite par le/la collaborateur/trice au chef de service. Il est aussi possible de l'envoyer directement à la direction ou à l'entité de gestion. Ce document permet également de demander un entretien de départ à la direction ou à l'entité de gestion.

4.3 L'analyse de la marge de manœuvre en matière salariale

L'évolution de la masse salariale est au centre des préoccupations du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Le groupe de travail a examiné la marge de manœuvre dont le Conseil d'Etat dispose dans le domaine salarial. Les dispositions figurant ci-après font état des mesures qui sont de la compétence du Conseil d'Etat selon la nouvelle LPers entrée en vigueur au 1.1.2003.

A relever que l'énumération ci-jointe ne tient pas compte des mesures organisationnelles se rapportant au nombre de postes EPT, à la durée du temps de travail (hebdomadaire, annuel, âge de retraite etc.), aux durées des congés (congé de maternité, vacances etc.) ou encore à la durée du droit au traitement en cas de maladie accident.

Dispositions légales de référence, par thème

Commentaires

1. Fixation des échelles de traitement

LPers 79 et 80 et RPers 89 et 90

Pour respecter le principe de légalité, le minimum et le maximum des échelles sont fixés dans la loi. Le CE fixe lui-même le nombre des classes, le minimum et le maximum de chacune, ainsi que la valeur des échelons et leur nombre. S'il est prévu, dans une première étape tout au moins, que le CE reprenne les échelles actuelles, c'est surtout en agissant sur le montant des échelons et sur la durée d'octroi, que le CE pourra ralentir la progression salariale, ce que le système actuel ne permet pas.

2. Adaptation au renchérissement

LPers 81 et RPers 91

Le CE rend chaque année une décision relative à l'adaptation au renchérissement. S'il doit, tous les 3 ans (la première fois en 2006 pour le 1^{er} janvier 2007), procéder obligatoirement à une adaptation au renchérissement, cette adaptation ne peut être que partielle, si la situation financière de l'Etat le justifie.

3. Adaptation à l'évolution des salaires réels, en général

LPers 81 et RPers 92

Le système est analogue à celui de l'adaptation au renchérissement: décision annuelle par le CE et obligation d'adapter tous les 3 ans: si l'évolution

est négative, l'adaptation peut tenir compte des aspects sociaux. Lorsque l'évolution est positive, l'adaptation peut être que partielle si la situation financière de l'Etat le justifie.

4. Adaptation à l'évolution des salaires réels, augmentation du maximum des classes

LPers 81 et 137 al. 2, RPers 92

Ces dispositions ne donnent pas de marge de manœuvre au CE pour maîtriser l'évolution de la masse salariale (concerne l'augmentation de 300 francs par année des maxima).

5. Prestation liée au marché du travail (principe, octroi sous forme de paliers avancés, octroi sous forme de supplément de traitement, octroi à une catégorie de personnel)

LPers 84, 88 al. 2, RPers 97 à 101

Sauf l'octroi sous forme de paliers avancés, ces prestations sont temporaires et peuvent être réduites ou supprimées. Ainsi, la compétence déléguée au CE lui permet de prendre en compte le marché du travail, donc de maintenir ou d'engager du personnel qualifié, mais aussi de garder la maîtrise financière de ces mesures. Actuellement des indemnités ne sont pas payées (sauf police cantonale pour un montant faible)

6. Primes et récompenses (prime individuelle, prime d'équipe, récompense pour inventions et suggestions)

LPers 92 à 95, pas réglé dans le RPers, sera réglé ultérieurement

Une fois la réglementation d'exécution mise en place, ces primes et récompenses auront une influence limitée sur la masse salariale (inexistant aujourd'hui).

7. Allocation d'employeur pour enfants

LPers 96 et RPers 110 à 112

Les montants (150 francs pour 1^{er} et 2^e enf.; 75 francs pour 3^e et plus) peuvent être fixés par le CE.

8. Allocation unique en cas d'invalidité et de décès

LPers 97

Pas d'influence.

9. Gratification d'ancienneté

LPers 98 et RPers 113 à 116

Les conditions peuvent être fixées par le CE.

10. Indemnités spéciales (de remplacement, de séance et pour travaux particuliers, pour dépenses de service et de déménagement)

LPers 99 à 102, RPers 117 à 134

Les conditions peuvent être fixées par le CE.

11. Contributions d'employeur aux assurances sociales

LPers 103

Il s'agit des cotisations sociales soumises à des lois fédérales ou cantonales. Au niveau cantonal, les cotisations à la CPPEF 11,5% ne sont

influençables que par une modification légale. Les primes LAA sont négociées déjà actuellement mais guère influençables vu l'approbation par l'OFAS et OFAP des primes.

12. Description, évaluation et classification des fonctions

LPers 17 et 18

Les conditions peuvent être fixées par le CE. Toutefois, selon un ATF les raisons budgétaires ne peuvent pas être invoquées pour ne pas rétablir l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Abréviation(s):

CE: Conseil d'Etat

LPers: Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat

RPers: Règlement du personnel de l'Etat (Etat au 1^{er} janvier 2004)

Il est important de souligner que l'énumération qui précède ne veut pas dire que le Conseil d'Etat envisage de prendre des mesures immédiates dans les domaines indiqués. Elle montre que le Conseil d'Etat est le plus souvent compétent pour agir sur les principales composantes de la masse salariale.

4.4 L'analyse des prestations fournies par l'Etat

4.4.1 Introduction

Le groupe de travail mandaté par le Conseil d'Etat s'est aussi attaché à formuler des propositions concrètes à moyen et long terme permettant de contenir l'évolution de la masse salariale conformément aux objectifs du chapitre 5 du plan financier de législature. Pour atteindre cet objectif, il considère qu'il faut repenser toutes les tâches réalisées par l'Etat et examiner les prestations fournies. A cet effet, il convient de procéder à l'analyse des prestations de l'Etat. Le Conseil d'Etat partage cet avis.

Le présent chapitre est un résumé d'un rapport établi par la HEG Fribourg avec le concours du groupe de travail. Le rapport est le fruit de multiples travaux de recherche et d'analyse qui ont permis de faire une évaluation et d'émettre une recommandation pour des méthodes et systèmes d'analyse des prestations.

Après avoir mené des enquêtes auprès des administrations publiques de plusieurs cantons dont notamment Jura, Neuchâtel, la constatation suivante a pu être tirée: **le canton de Fribourg doit développer et mettre en œuvre son propre système d'analyse des prestations**, et ce pour les raisons suivantes:

- l'expérience montre qu'une approche pragmatique doit être choisie et appliquée afin de tenir compte des spécificités cantonales;
- il existe peu de méthodes validées scientifiquement. De plus, elles ne peuvent être reprises ou reproduites telles quelles car elles nécessitent le plus souvent une collaboration avec des spécialistes externes.

4.4.2 Les risques inhérents à un tel projet

Les réflexions menées ont montré que l'analyse des prestations pourrait mettre en exergue un conflit possible entre d'une part, la volonté politique et, d'autre part, ce qui est effectivement réalisable. La confrontation des aspirations du politique à une réalité caractérisée par les

spécificités des différents secteurs d'intervention de l'Etat, des éventuelles réticences de la base, l'existence d'autres projets exigeant déjà un engagement particulier des collaborateurs ou encore la législation en vigueur pourraient entraver la mise en œuvre des choix politiques. Le recours à l'analyse des prestations sous-entend dès lors, comme préalable, un soutien clair à la démarche mise en œuvre à tous les échelons décisionnels, qu'ils soient politiques ou administratifs.

En outre, il faut être conscient que certains secteurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être évalués selon des outils standardisés; cela peut entre autres concerner les domaines de l'enseignement, de la police, de la santé ou encore certains secteurs dont les tâches sont fixées par la Confédération; cependant, la part purement administrative de ces secteurs peut être analysée selon les mêmes modalités que les autres secteurs.

Le Conseil d'Etat est bien conscient des risques d'un tel projet. Pour cette raison, il estime que l'analyse doit être effectuée à l'interne et qu'au terme de l'analyse-pilote, elle devrait s'appliquer à toutes les unités administratives de l'Etat dans un délai relativement court.

4.4.3 Description du concept

La mise en place d'une analyse des prestations doit répondre à plusieurs objectifs:

Objectif général:

Définir un ensemble de mesures et de propositions visant à juger de l'adéquation des prestations de l'Etat. Pour cela, il s'agira de:

- Radiographier les prestations afin de créer la transparence sur les prestations.
- Analyser et diagnostiquer les prestations.
- Etablir des propositions en vue du redimensionnement des prestations.

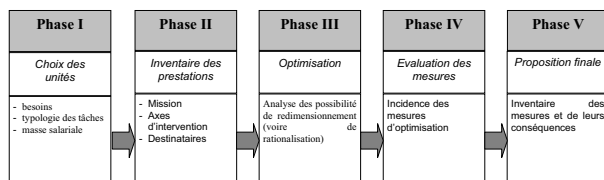
Objectifs particuliers:

Viser en particulier la gestion des effectifs du personnel, afin de:

- Maîtriser la masse salariale.
- Libérer des ressources humaines pour accomplir les tâches essentielles de l'Etat.
- Accroître la marge de manœuvre.

4.4.3.1 Déroulement des phases

Le concept proposé comprend **cinq phases** se basant notamment sur les expériences dans le projet de gestion par mandats de prestations (GMP) de l'Etat.



Malgré le caractère simple et clair du concept proposé, il faut être bien conscient qu'un sujet aussi sensible que l'analyse et l'éventuel redimensionnement des prestations étatiques ne peut pas faire l'objet d'une méthode à 100% rationnelle et scientifique, mais que des jugements de valeur interviennent également dans les choix opérés

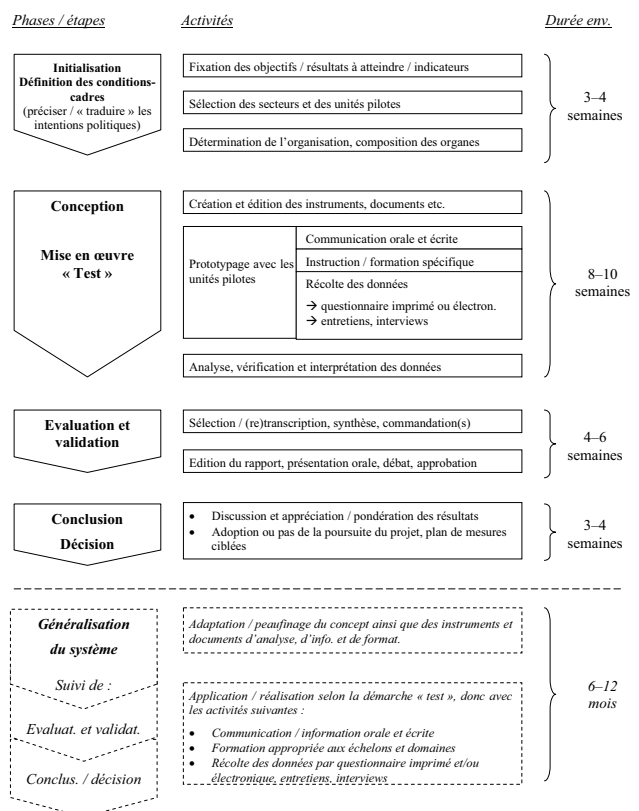
tout au long de la méthode. Ce sera d'autant plus le cas en ce qui concerne les décisions qui seraient prises sur la base de propositions d'actions et de changement. Aussi, du fait de la combinaison des aspects tant scientifiques que politiques prévalant à la prise de décision, celle-ci devrait faire l'objet d'un processus transparent: qui décide, suite à quels consultations ou préavis?

En ce qui concerne le déploiement et les aspects méthodologiques de ce projet d'analyse des prestations étatiques propres à l'Etat de Fribourg, une mise en œuvre en analogie avec celle du projet partiel de réforme et de changement du canton du Jura nous semble adéquate.

L'ordonnance fixant les règles générales sur l'organisation demande aux Directions et à la Chancellerie d'établir un inventaire des tâches principales de chacune de leurs unités administratives subordonnées. Selon la date d'entrée en vigueur de cette ordonnance, l'établissement de cet inventaire correspondra déjà à une partie du processus d'analyse des prestations.

4.4.3.2 Schéma du déroulement

En reprenant les éléments principaux précités, voici une description succincte et schématique du processus pour la réalisation du modèle fribourgeois.



4.4.3.3 Moyens et organisation

4.4.3.3.1 Moyens

Pour ce qui est des ressources financières et personnelles ainsi que des aspects organisationnels et d'infrastructure, il sera également possible de se baser sur la procédure et les expériences des autres cantons. Une estimation plus fine des coûts des différents organes et activités devra en-

core être établie. Pour la phase «pilote», les ressources nécessaires devraient être de l'ordre de 350 000 francs, sans charges internes des unités pilotes.

4.4.3.3.2 Intervenants

Afin d'assurer un déroulement professionnel et pour pouvoir appliquer l'approche et la méthodologie spécifique d'un tel système, la participation ou, du moins, l'accompagnement ponctuel par un/des spécialiste/s interne/s ou externe/s en matière d'analyse organisationnelle et/ou de la gestion publique sera nécessaire. Dans le même sens, il faudra recruter au sein de l'administration des personnes qui seront mandatées pour donner un support aux organes et/ou dirigeant(e)s impliqués aux parties respectives du processus ou même à l'ensemble du personnel (appui technique, soutien «psychologique»). Ces deux groupes de personnes spécialisées vont, outre la mise à disposition des compétences spécifiques et le respect de la méthode, pouvoir garantir l'égalité de traitement et un regard extérieur aux unités analysées.

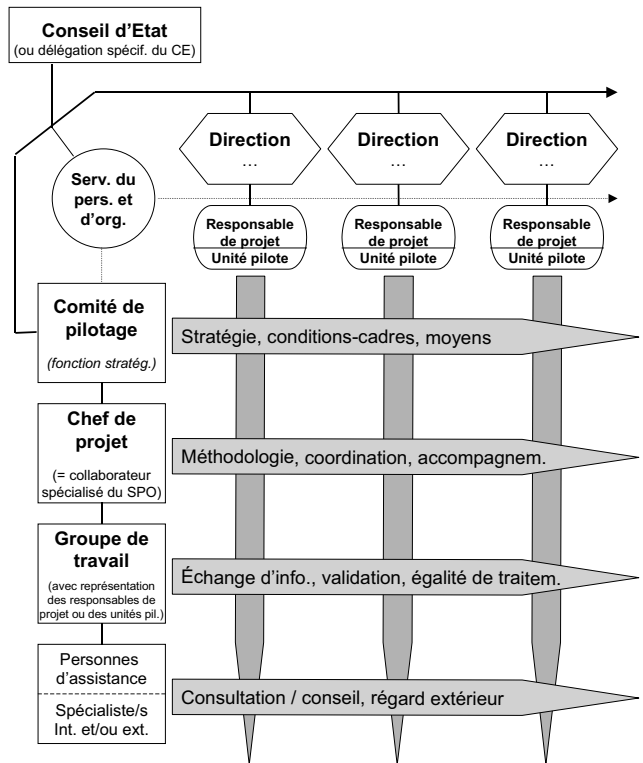
Même si le groupe de projet peut se baser sur les expériences du modèle jurassien et/ou neuchâtelois en reprenant ponctuellement différents éléments, une forte implication du Service du personnel et d'organisation est indispensable. Son rôle consistera notamment dans le contrôle et la garantie de la cohérence par rapport à d'autres projets et/ou des dispositions légales ainsi que dans l'assistance et la surveillance de la standardisation du système d'analyse. Le groupe de projet composé d'un «bon échantillon» de représentants des directions, institutions ou autres entités concernées – et intéressées...– peut ou doit notamment assurer la prise en compte des spécificités fribourgeoises.

Même si, à terme, tous les secteurs de l'Etat seront analysés (selon des méthodes et un calendrier à définir), le concept prévoit le déroulement d'une phase-pilote, dite de prototypage, pour expérimenter les instruments et peaufiner le concept. Pour cette phase, le Conseil d'Etat désignera, encore avant la fin de l'année, une unité administrative qui sera soumise à l'analyse des prestations dans chacune des sept Directions de l'Etat.

4.4.3.3.3 Organisation du projet

A la lumière des objectifs fixés et pour tenir compte des expériences faites par d'autres cantons, l'organisation du projet se base sur une structure dite «matricielle». Elle présente l'avantage de mieux prendre en compte les besoins des Directions et de pouvoir mener les projets sous la responsabilité des Directions avec un fort appui du comité de pilotage et du chef de projet.

Structure matricielle



4.4.3.3.4 Conditions-cadres et conséquences

Au vu des expériences faites dans la plupart des cantons contactés, le succès des démarches et la motivation des responsables à rechercher une optimisation de la performance dans le cadre d'une administration publique sont fortement influencés par la politique générale mise en place, ainsi que par la volonté politique de procéder à des changements et à «revisiter» les prestations de l'Etat. Même si certaines collaboratrices et certains collaborateurs n'ont pas pour mission de s'occuper de problèmes de gestion, il vaut la peine de les faire davantage participer au projet en général et aux tentatives d'amélioration des prestations et processus – en bénéficiant de leurs connaissances et compétences et en leur démontrant directement l'intérêt de telles démarches.

Il y a donc lieu d'être conscient que le projet d'analyse des prestations nécessite un changement de culture et demande par conséquent la mise à disposition du temps et des moyens indispensables pour gérer le processus de changement; à commencer par le respect rigoureux du calendrier, poursuivi par une communication ouverte et périodique adaptée aux destinataires jusqu'à une disponibilité (plus) élevée et à un comportement exemplaire des responsables d'unité.

5. UN INVENTAIRE ET UNE INTENSIFICATION DES COLLABORATIONS INTERCANTONALES

5.1 Travaux effectués

Le Groupe de travail «inventaire et intensification des collaborations intercantonales» a été mandaté par le Conseil d'Etat en vue d'établir un inventaire des collaborations intercantonales et des ressources qui leur sont consacrées, de procéder à une évaluation des résultats ob-

tenus et de formuler des propositions de manière à optimiser l'apport des collaborations intercantionales à une gestion rationnelle des ressources cantonales. A relever que cet inventaire permet aussi de donner suite au postulat 262.01 du 9 octobre 2001 de M. Beat Vonlanthen concernant la politique des relations extérieures.

Le Groupe de travail a envoyé un questionnaire aux secrétaires généraux de toutes les Directions et au Chancelier d'Etat, afin qu'ils puissent demander à leurs services d'inventorier toutes les collaborations intercantionales couvrant l'ensemble des domaines d'activités de l'Etat de Fribourg. L'enquête a recensé 259 activités de collaboration. Certes, parmi ces 259 réponses figurent à la fois les collaborations les plus importantes comme de simples activités de collaboration portant sur des échanges d'informations. L'analyse des réponses a été faite de manière échelonnée. Dans un premier temps, toutes les réponses ont été prises en considération pour une analyse quantitative qui a permis de dégager quelques résultats préliminaires intéressants. Les collaborations ont été analysées sous divers angles: les données générales, la délégation des tâches, les ressources, la gouvernance et le controlling et, enfin, l'évaluation.

Vu le grand nombre de données, le Groupe de travail s'est vu obligé de procéder à une sélection des collaborations les plus importantes. L'incidence budgétaire a été choisie comme critère de sélection. 25 activités de collaborations dépassent le seuil critique de 100 000 francs par année (coûts et recettes mélangés) et ont donc été retenues comme importantes. Le groupe de travail a analysé ces 25 activités de collaboration d'une manière plus approfondie. D'une part, cette analyse qualitative a permis de confirmer certaines hypothèses faites sur la base de l'analyse quantitative. D'autre part, elle a permis de démontrer des lacunes supplémentaires et de faire de nouvelles propositions.

Les principales lacunes reconnues par l'analyse sont les suivantes:

- information parfois lacunaire des instances politiques (Conseil d'Etat, Grand Conseil),
- contrôle parfois lacunaire ou irrégulier du fonctionnement,
- manque d'information sur les coûts réels de la collaboration, par exemple les charges salariales non facturées,
- manque de perspectives (la plupart des répondants ne voient pas de possibilités d'amélioration ou d'intensification).

L'analyse des résultats terminée, le Groupe de travail s'est concentré sur le renforcement de l'efficacité et de l'intensité de la collaboration intercantonale.

5.2 Renforcement de l'efficacité et de l'intensité de la collaboration intercantonale

Avec la mobilité croissante des personnes et des marchandises, les activités des citoyens et des entreprises dépassent toujours plus les frontières cantonales. La conséquence en est un déséquilibre entre l'offre de prestations et la compensation des charges. Dans les domaines de la formation, de la santé publique, de la réalisation d'infrastructures de transport, pour citer quelques exemples, l'exécution quotidienne de telles tâches est aujourd'hui devenue tellement complexe et interconnectée qu'il est

devenu pratiquement impossible pour un canton considéré isolément de couvrir les prestations offertes par des dépenses justifiées.

Cet élément, conjugué avec la situation préoccupante des finances publiques en Suisse, fait que l'intensification et la professionnalisation de la coopération intercantonale sont considérées par de plus en plus de gouvernements cantonaux comme un des moyens pour garantir la gestion rationnelle des ressources cantonales. Cet enjeu central ne saurait toutefois résumer à lui seul les défis qui vont influencer sur le développement à moyen et à long terme de la coopération entre cantons. Quatre autres enjeux peuvent être identifiés:

1. Le défi de la revitalisation du fédéralisme. Il est essentiellement engagé, sur le plan interne, dans le cadre de la réforme de la «péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» (RPT), avec une votation populaire attendue pour le deuxième semestre 2004. Des collaborations intercantionales obligatoires sont prévues pour neuf tâches. Sur le plan externe, l'intégration européenne, quelle que soit la politique fédérale en la matière, a et aura de grandes influences sur le fédéralisme en Suisse et, par voie de conséquence, sur les collaborations intercantionales. A ce titre, la Conférence des gouvernements cantonaux a récemment publié un projet de stratégie de politique européenne des cantons, soumis actuellement à l'avis des gouvernements cantonaux, qui fait état des principales réformes constitutionnelles à entreprendre dans le cadre de la répartition des compétences et du régime financier. A noter que le canton de Fribourg organise la première conférence nationale sur le fédéralisme les 15 et 16 septembre 2005.

2. Le défi du développement économique et technologique, qui peut être illustré, pour ce qui concerne la Suisse occidentale, par trois axes:

- la mise en place de certaines actions concertées de promotion économique vis-à-vis de l'extérieur ou pour développer des pôles intercantonaux, actions qui doivent nécessairement être accompagnées par une mise en commun de certains moyens des promotions économiques cantonales et par des mécanismes négociés de compensation;
- le développement de pôles d'excellence économique (clusters) au niveau régional, et non seulement cantonal, avec un système d'allocation, de répartition et de compensation négociés et organisés au niveau régional;
- la capacité de faire vivre et fructifier des projets d'envergure régionale et nationale (p.ex. Expo 02 – Régions des Trois-Lacs) au-delà de leur réalisation ponctuelle.

3. Le défi de la formation et de l'enseignement supérieur, qui s'exprime, à l'heure actuelle, essentiellement par le rapprochement des hautes écoles au niveau des grandes régions (universités, hautes écoles spécialisées, coopération avec l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne...). Un des objectifs recherchés est de fédérer le potentiel scientifique et de le valoriser au niveau régional pour se positionner à l'échelle nationale et surtout internationale.

4. Le défi de la planification des grandes infrastructures. Au titre des transports, il s'agit de garantir une bonne accessibilité à long terme de la Suisse occidentale

aux niveaux national et international, élément déterminant de l'attractivité économique régionale et donc cantonale. Le débat actuel sur le raccordement de cette région aux réseaux européens à grande vitesse en est un exemple. La collaboration hospitalière, particulièrement pour la médecine de pointe, est un autre domaine qui va nécessairement requérir, vu la marge financière toujours plus étroite des cantons, une réflexion et une action plus globale sur le redéploiement des compétences et des équipements.

Ainsi, la coopération intercantonale est un domaine à intensifier, en tenant compte de trois variables: politique (réforme du fédéralisme), économique (positionner la région dans la Suisse et l'Europe des régions) et financière (utilisation rationnelle des ressources publiques).

Les propositions du groupe de travail portent sur cinq points. Ces propositions constituent des pistes de réflexion, qu'il conviendra maintenant de rendre plus concrètes. En effet, il n'était pas demandé au Groupe de travail d'être plus précis à ce stade.

5.2.1 Adoption de lignes directrices

Le Conseil d'Etat mène aujourd'hui déjà une politique active de collaboration intercantonale, mais celle-ci gagnerait à être rendue plus visible. Des lignes directrices générales en matière de collaboration intercantonale permettront, d'une part, de communiquer à l'interne comme à l'externe la politique et les objectifs de l'Etat de Fribourg en matière de collaboration intercantonale et, d'autre part, de sensibiliser les services de l'administration aux potentiels d'efficacité offerts par la réalisation d'activités de collaboration. Ces lignes directrices devront être analysées et discutées au sein de chaque direction, en fonction de ses activités et perspectives en la matière et de l'importance de la collaboration.

Lignes directrices

1. Le canton de Fribourg mène une politique gouvernementale active de collaboration intercantonale, afin d'optimiser l'efficacité de son action compte tenu des moyens et ressources à sa disposition.
2. Le canton de Fribourg adapte systématiquement sa politique de collaboration et, le cas échéant, l'orientation de ses objectifs en fonction de la Nouvelle Péréquation Financière et des défis internationaux et nationaux qui conditionnent ses activités.
3. Le canton de Fribourg intensifie les collaborations intercantionales portant sur la réalisation en commun de tâches et la délégation de tâches.
4. Le canton de Fribourg intensifie les actions de coordination politique et technique avec ses partenaires.
5. Le canton de Fribourg améliore la transparence du processus décisionnel, met en place un meilleur pilotage financier et politique et conduit une évaluation politique des résultats des collaborations ayant une incidence financière importante.
6. Le canton de Fribourg assure une parfaite transparence de son action et de ses engagements de collaboration intercantonale par le canal du compte rendu annuel du Conseil d'Etat.

5.2.2 Mise en place d'une coordination des collaborations intercantionales

La coordination de la collaboration intercantonale pourrait être déléguée au coordinateur des relations exté-

rieures. Un cahier des tâches spécifique serait alors défini. Pour accomplir sa tâche, le coordinateur disposera notamment du crédit forfaitaire alloué au budget 2004. La coordination portera en particulier sur les tâches suivantes:

- tenir à jour la liste des principales collaborations intercantionales du canton (la typologie devra être déterminée ultérieurement). Cette liste, disponible sur l'intranet, devra permettre de connaître l'état de la situation en matière de collaboration intercantonale, les nouveaux développements, les projets en cours et les principales réunions prévues;
- informer régulièrement par le biais du compte rendu annuel du Conseil d'Etat;
- conseiller, à la demande, les Directions, respectivement les services, lors de l'élaboration de nouvelles collaborations intercantionales, en vue de garantir une certaine harmonisation des collaborations.

5.2.3 Mise en place d'un controlling

Les résultats de l'enquête ont mis en exergue les difficultés rencontrées par certains services pour quantifier les coûts de la collaboration. Le groupe de travail est d'avis que des instruments permettant de comparer les incidences financières de la collaboration avec celles de la réalisation indépendante des tâches devraient être mis en place, ainsi que des critères déterminants pour la répartition des contributions cantonales. Un concept global devrait être réalisé par le service central et mis en œuvre par chaque direction pour les collaborations les plus importantes dans les domaines où la nécessité est démontrée.

Un effort général dans la présentation des budgets et comptes afin de pouvoir mieux mettre en exergue le coût direct des collaborations s'impose. De plus, au cas par cas, on pourrait envisager pousser la calculation, afin de disposer des coûts complets.

En se concentrant sur les collaborations comportant des incidences financières substantielles, par exemple, supérieures à 100 000 francs, le rôle de l'Etat et de ses services centraux devrait être mieux défini au niveau des étapes suivantes:

- négociations, élaborations;
- ratification;
- mise en œuvre;
- fonctionnement «courant»;
- contrôle financier et des résultats;
- évaluation périodique.

Au vu de la croissance très rapide des charges et de la place grandissante prise par les collaborations dans le budget de l'Etat, l'un des buts recherchés devrait être l'amélioration de la transparence du processus décisionnel, un meilleur pilotage financier et politique et une évaluation périodique des résultats des collaborations. Dans ce but, la réflexion devrait porter ici notamment sur:

- la définition précise des règles internes de fonctionnement en ce qui concerne les collaborations (définitions des compétences des comités, du conseiller d'Etat Directeur ou de la conseillère d'Etat Directrice, du Directeur ou de la Directrice ou des chefs et cheffes de services). Il s'agirait de définir, pour chaque collaboration importante, à quel moment le Conseil d'Etat

doit se prononcer, notamment sur les options stratégiques, le budget et les gros investissements. Un calendrier en ligne avec la procédure budgétaire et parlementaire du canton devrait être mis sur pied;

- la nécessité d'exiger, pour les différentes collaborations, l'élaboration d'une planification stratégique et d'un plan financier actualisé régulièrement, ainsi que la fixation d'objectifs de résultats, cas échéant, sur la base d'un mandat de prestations;
- l'opportunité de mettre en place un organe de coordination financière intercantonale des collaborations importantes. Par le biais de cet organe, il s'agirait d'examiner préalablement les plans financiers, les budgets et les comptes de ces organismes intercantonaux à l'attention des gouvernements cantonaux. Cet examen devrait s'insérer dans le calendrier et le processus décisionnels des cantons concernés;
- la mise en place coordonnée du contrôle financier avec le concours des Inspections des finances des cantons respectifs, ainsi que la fixation d'exigences en ce qui concerne la présentation de résultats semestriels et le controlling périodique;
- les exigences à fixer en matière d'évaluation des résultats sous l'angle de l'analyse périodique des résultats des politiques publiques;
- la création d'un formulaire d'évaluation standard pour assurer un meilleur contrôle des entités fribourgeoises sur les collaborations.

5.2.4 Renforcement des collaborations portant sur des domaines clés principalement concernés par des problématiques de limitations des ressources et de réalisation de synergies.

Les Directions sont invitées à adopter une vue prospective en identifiant les domaines pour lesquels un renforcement de la collaboration permettrait de réaliser des économies d'échelles et de bénéficier de synergies dans la perspective des nouveaux défis qui ne manqueront pas de se poser, vu les développements en cours, tant au niveau national (adoption de la nouvelle péréquation financière (NPF), éventuelles réformes de la politique de la santé et des assurances sociales) qu'international («Déclaration de Bologne» sur la réforme du système universitaire, éventuel développement de la coopération en matière de justice, police, asile et migration en cas d'adhésion de la Suisse aux accords Schengen/Dublin).

S'agissant de la nouvelle péréquation financière (NPF), neuf domaines de collaboration intercantonale ont été clairement identifiés dans le rapport: les universités cantonales, les hautes écoles spécialisées, l'exécution des peines et mesures, les établissements de prise en charge des personnes handicapées, la médecine de pointe et les cliniques spéciales, les transports publics d'agglomération, les installations pour les déchets, les installations pour les eaux usées et les institutions culturelles d'importance supracantonale.

A la lumière des résultats de l'enquête et des développements nationaux et internationaux précités, il s'agira de poursuivre plus particulièrement la collaboration dans les domaines suivants:

- l'éducation et la formation professionnelle,
- la santé et les institutions sociales, et
- la police et la sécurité.

Pour chacun de ces domaines, il s'agirait d'identifier, notamment, les formes et les types possibles de collaborations, les partenaires potentiels, ainsi que les incidences financières et structurelles de la mise en place de nouvelles collaborations ou du renforcement de collaborations existantes. Plutôt que de chercher comment financer des structures existantes ou nouvelles, la question centrale qu'il convient de poser au départ est «comment satisfaire les besoins de la population de la manière la plus rationnelle possible?», puis examiner selon quelles modalités cela pourrait se faire au plan intercantonal. L'analyse pourrait être menée en examinant les collaborations possibles portant sur la réalisation de tâches en commun ou la délégation de tâches, domaine abordé au point suivant. D'autres domaines, tel que celui de la promotion économique, pourraient aussi être intégrés dans le cadre des réflexions.

5.2.5 Intensification des collaborations portant sur la réalisation de tâches communes ou la délégation de tâches

L'enquête démontre qu'actuellement les collaborations intercantionales portant sur la réalisation de tâches communes ou la délégation de tâches peuvent être développées. Ces types d'activités sont potentiellement sources de synergies et d'économies de coûts. Certes, la concrétisation de telles activités de collaboration est plus difficile en raison des difficultés à établir, dans certains cas, une analyse financière fiable et en raison aussi des problèmes liés à des restructurations inhérentes à ces types de collaborations, lorsqu'elles portent sur des tâches existantes. Toutefois, ces problèmes ne paraissent pas insurmontables. Par ailleurs, s'agissant de «nouveaux domaines» pour lesquels aucune structure n'existe dans le canton, les obstacles dus aux oppositions des structures en place n'existent pas. A moyen terme, il conviendrait de privilégier ce type de collaborations.

En vue d'intensifier une telle stratégie, il pourrait être intéressant d'examiner de manière concrète sa possible adoption dans un domaine particulièrement concerné par la collaboration intercantonale, tel que, par exemple, celui de l'éducation / formation professionnelle. Cet examen pourrait permettre la mise en place des instruments nécessaires pour identifier les partenaires potentiels, les modalités de la collaboration, les aspects financiers etc. Un tel projet pilote pourrait, par la suite, servir de modèle de base pour sa réalisation dans d'autres domaines.

5.3 Prochaine étape

Le Groupe de travail sera réactivé afin qu'il prépare, à l'intention du Conseil d'Etat, des projets de mandats aux unités administratives concernées, ceux-ci devant servir à la concrétisation et la mise en œuvre des propositions énoncées ci-dessus.

6. UN EXAMEN PÉRIODIQUE ACCÉLÉRÉ DES SUBVENTIONS CANTONALES SELON LA LOI SUR LES SUBVENTIONS (LSub)

6.1 Rappel

6.1.1 La loi sur les subventions

La loi sur les subventions (LSub) était l'une des réformes institutionnelles et administratives annoncées dans le

cadre du programme gouvernemental 1997–2001. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001, la LSub a pour objectif général d'améliorer qualitativement et quantitativement la politique de subventionnement déployée par l'Etat. Plus concrètement, elle vise à assurer que les subventions versées répondent à des tâches d'intérêt public, qu'elles atteignent leurs objectifs de manière économique et efficace, qu'elles reposent sur des critères communs et équitables et qu'elles soient adaptées aux possibilités financières de l'Etat.

Pour atteindre ces buts, la LSub prévoit plusieurs normes et principes directement applicables aux subventions et aux modifications législatives y relatives, ainsi qu'un examen systématique et périodique des subventions cantonales. Cet examen, portant avant tout sur la nécessité, l'utilité, l'efficacité et l'économicité de chaque subvention, cherche à mettre en exergue et à exploiter tout le potentiel d'amélioration possible au regard des critères et objectifs de la LSub.

6.1.2 Les réformes 2002–2006

Le réexamen des subventions constitue en outre l'un des cinq axes de réforme définis par le Conseil d'Etat dans le cadre du plan financier 2002–2006. L'objectif consiste notamment à accélérer le rythme de réexamen de l'ensemble des subventions cantonales. Dans son rapport du 29 octobre 2002, le Conseil d'Etat s'est engagé à présenter un rapport sur l'état d'avancement des travaux de ces différents axes de réformes. La présente analyse répond à cet engagement pour le domaine du subventionnement.

6.1.3 La place des subventions dans les dépenses cantonales

Les dépenses brutes de subventionnement ont enregistré une progression quasi permanente durant les deux dernières décennies. Elles se composent de deux catégories: les subventions brutes d'investissement et les subventions brutes de fonctionnement. Les subventions brutes d'investissement ont connu une croissance de près de 10% sur cette période, alors que les subventions brutes de fonctionnement ont été multipliées par 4. Ces dernières représentaient 24% du total des charges de fonctionnement de l'Etat en 1985; elles atteignent désormais 35% de ce total (cf. figure 1).

A signaler encore que, selon l'article 21 de la LSub, le législateur a fixé un plafond aux subventions nettes de

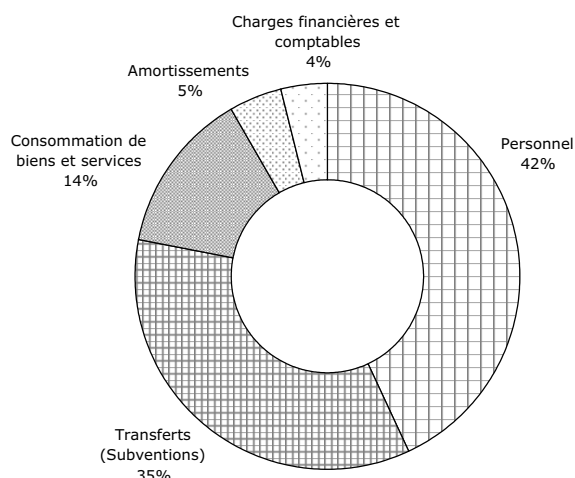


Figure 1: Nature des charges de fonctionnement de l'Etat (comptes 2003)

fonctionnement (soit les subventions brutes de fonctionnement moins les participations fédérales, communales et de tiers notamment), à partir duquel des modifications législatives doivent être proposées, à 25% du produit de la fiscalité. Au budget 2004, cette limite est dépassée, pour s'établir à 25,5%.

6.2 Organisation mise en place

Le Conseil d'Etat a institué une commission de coordination des examens périodiques des subventions (ci-après la commission), dont les membres proviennent en premier lieu des différentes Directions du Conseil d'Etat impliquées par le subventionnement. Des personnes extérieures à l'administration cantonale complètent cette commission, dont le mandat consiste à superviser les examens de subventions. A cet effet, elle est chargée de planifier et d'encadrer ces examens, puis de transmettre à l'attention du Conseil d'Etat ses remarques et recommandations d'adaptation sur la base des rapports d'examen qu'elle analyse.

Une planification générale des examens de toutes les subventions répertoriées dans l'annexe à la LSub a été arrêtée par le Conseil d'Etat en 2002, pour la période de 2003 à 2007. Cette planification a pour objectif la réalisation d'un premier cycle complet d'examen de toutes les subventions cantonales d'ici à la fin 2007. Une planification de détail, élaborée annuellement, précise en outre les objectifs à atteindre pour chacun des examens de subventions retenus.

Les examens de subventions sont réalisés en premier chef par les Directions du Conseil d'Etat qui en ont la responsabilité budgétaire. Elles reçoivent à cette fin un soutien de la part de l'Administration des finances sous forme de formation, d'outils méthodologiques et de suivi régulier. Les examens sont réalisés en principe sur une période de 6 à 8 mois, selon les disponibilités des forces de travail qui doivent être mobilisées au sein des Directions impliquées.

Le déroulement concret d'un examen de subvention peut être décrit sommairement de la manière suivante:

- a) détermination de la planification annuelle de détail par le Conseil d'Etat, sur la base de la planification générale (2003 à 2007 présentement);
- b) fixation par le Conseil d'Etat des objectifs à atteindre pour chaque examen planifié;
- c) désignation par les Directions des personnes chargées de procéder aux examens planifiés;
- d) formation des chargés d'examen par l'Administration des finances;
- e) réalisation des examens par les personnes ou groupes de personnes désignés (chargés d'examen), avec l'appui de l'Administration des finances et au moyen d'outils méthodologiques, notamment un questionnaire (cf. annexe, figure 4);
- f) remise d'un rapport d'examen à la Commission de coordination des examens périodiques des subventions;
- g) prise de position de la Commission et transmission de propositions à l'attention du Conseil d'Etat;
- h) décisions de modification ou d'adaptation par le Conseil d'Etat;
- i) mise en œuvre par les Directions des mesures arrêtées.

La réalisation de l'ensemble de ces phases jusqu'à la décision finale du Conseil d'Etat, s'étale en principe sur une année. Le délai de mise en œuvre dépend quant à lui notamment de la nature et de la portée des mesures décidées.

6.3 Etat d'avancement et résultats actuels des examens périodiques des subventions

6.3.1 En général

Le présent chapitre expose sous forme condensée les mesures les plus significatives prises par le Conseil d'Etat suite aux examens de subventions réalisés depuis l'introduction de la LSub. Les domaines de subventionnement concernés ont été regroupés par Direction du Conseil d'Etat de manière à en faciliter la lecture.

Durant la première année de l'entrée en vigueur de la LSub en 2001, 3 domaines de subventionnement ont fait l'objet d'un examen. Ce nombre restreint de domaines a permis de vérifier l'applicabilité et la fiabilité des instruments d'analyse élaborés. A ce jour, 36 subventions individuelles, regroupées dans 26 domaines de subventionnement différents, ont été examinées selon les prescriptions de la LSub. A la fin 2004, les $\frac{2}{3}$ des subventions répertoriées par la LSub auront fait l'objet d'un examen systématique. En terme de volume, les subventions déjà examinées sont nettement plus modestes. Les premiers examens ont en effet porté sur des domaines moins conséquents, mais qui ne sont pas plus simples à analyser pour autant.

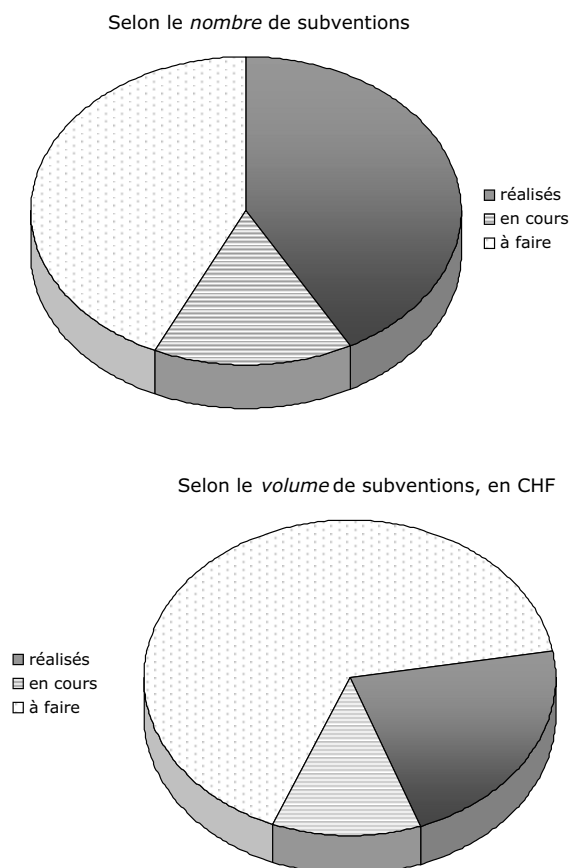


Figure 2: Etat d'avancement des examens de subventions (base: Inventaire des subventions)

L'objectif d'un examen de toutes les subventions répertoriées d'ici à l'horizon 2007 sera atteint, moyennant des efforts soutenus de la part de tous les acteurs concernés.

Les effets de l'ensemble du processus d'examen des subventions ne pourront se faire sentir que sur le moyen terme. Ils dépendent notamment directement de la rapidité avec laquelle sont mises en œuvre les mesures décidées par le Conseil d'Etat. L'expérience démontre que les remises en question demandent souvent une période assez longue de préparation. En l'état, il n'est pas possible d'associer à l'ensemble des mesures prises une dimension chiffrée en terme financier. Chacune des mesures arrêtées contribue cependant à améliorer la cohérence, la sécurité et la performance des dépenses de l'Etat en matière de subventions. De plus, le fait de devoir prendre le temps de réfléchir sur une pratique et de remettre en question certaines habitudes ne débouche pas systématiquement et directement sur des économies chiffrables, mais contribue à améliorer l'efficacité de l'intervention de l'Etat.

6.3.2 Les examens menés par les Directions

6.3.2.1 Direction DSJ

Examens 2001

RSF 52.1: subventions pour la construction, l'équipement et l'entretien des ouvrages et du matériel de protection civile (loi du 17 février 1998 d'application de la loi fédérale de la protection civile)

Mesure: restriction du subventionnement au minimum nécessaire.

Mise en œuvre: exécution terminée; entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection civile (LPCi) au 1^{er} janvier 2004.

Principaux effets attendus: stabilisation, voire baisse des coûts par rapport au niveau actuel. Suite à l'adoption de la loi, la redéfinition des tâches et des compétences supprime le subventionnement.

6.3.2.2 Direction DICS

Examens 2002

RSF 411.0.1: subventions aux communes pour les frais afférents aux services de psychologie scolaire, de logopédie et de psychomotricité

Mesures: réorganisation du dispositif administratif de gestion du subventionnement; amélioration de la collecte et de l'analyse des informations relatives aux bénéficiaires ainsi qu'à leurs activités; étude des possibilités d'introduire un système de subventionnement basé sur le forfait.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: meilleure efficacité, sécurité accrue du dispositif de subventionnement.

RSF 412.0.1: subventions aux écoles privées

Mesures: cessation progressive du subventionnement en faveur de l'Ecole de Commerce du Centre de formation du Sacré Cœur dès l'ouverture du Gymnase intercantonal de la Broye (GIB); transfert du suivi du dossier de l'EMAF auprès du Service de la formation professionnelle et

élaboration d'une base légale suffisante de subventionnement.

Mise en œuvre: première mesure en cours d'exécution; seconde mesure exécutée.

Principaux effets attendus: sécurité juridique accrue, meilleure maîtrise des subventions versées.

Examens 2003

RSF 44.1: bourses et prêts personnels de formation

Mesures: attribution de compétences d'octroi au niveau du service responsable de la gestion des bourses et prêts de formation; création d'une procédure d'appel automatique pour les données fiscales nécessaires au traitement des demandes; redéfinition, à moyen terme, de la répartition des tâches et de la prise en charge du financement entre l'Etat et les communes.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: meilleur ciblage, amélioration du travail administratif, stabilisation des coûts.

RSF 45.1: subventions pour la formation des adultes

Mesures: recentrage du subventionnement sur les objectifs prioritaires de la loi; suivi accru des prestations fournies par les allocataires des subventions; renforcement du lien entre prestations et financement dans les contrats de prestations examen approfondi des situations de subventionnement multiple.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: meilleur ciblage, amélioration de l'efficacité.

RSF 461.11: participation de l'Etat aux frais du sport scolaire facultatif

Mesures: examiner les dispositions pour permettre un soutien financier différent, par le biais du Fonds cantonal du sport et de Jeunesse & Sport.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: maintien de l'aide, tout en réduisant les charges pour le budget de l'Etat.

6.3.2.3 Direction DIAF

Examens 2002

RSF 141.1.1: aides financières d'encouragement aux fusions de communes

Mesures: précisions concernant les modalités de gestion et de subventionnement pour la période courant jusqu'à la fin de validité du décret.

Mise en œuvre: exécution terminée (modification du décret y relatif en juin 2003)

Principaux effets attendus: meilleure efficacité, sécurité juridique accrue.

RSF 912.4.11: aides financières pour la reconstitution des vignobles

Mesure: renoncement à la poursuite du subventionnement dès 2007.

Mise en œuvre: exécution en cours.

Principaux effets attendus: économie de l'ordre de 25 000 francs/année dès 2007.

RSF 913.5.5: contributions à l'estivage du bétail (RSF 913.5.5)

Mesures: redéfinition des modalités d'octroi en fonction des objectifs poursuivis; recentrage des versements de subventions aux allocataires définis par la loi; analyse de la possibilité d'intégrer cette aide financière aux prestations prévues dans la loi sur la promotion des produits agricoles (LPPA).

Mise en œuvre: exécution en cours.

Principaux effets attendus: meilleur ciblage de l'intervention, stabilisation voire diminution des coûts.

RSF 923.1: mesures financières en vue d'encourager l'écoulement du poisson indigène

Mesure: renoncement à la poursuite du subventionnement dès 2007.

Mise en œuvre: exécution en cours.

Principaux effets attendus: économie de l'ordre de 5000 francs/année dès 2007.

Examens 2003

RSF 910.4: versements de l'Etat pour le financement des prêts aux exploitations agricoles par le Fonds rural cantonal (FRC)

Mesures: renforcement de la gestion des risques de pertes sur les prêts; fin de l'approvisionnement et fixation définitive du capital du fonds.

Mise en œuvre: en cours d'exécution. Dans le cadre du plan financier, l'alimentation du fonds a été réduite de moitié pour les années 2005 et 2006, et supprimée dès 2007.

Principaux effets attendus: meilleure maîtrise du risque; réduction des subventions.

RSF 915.5: versements de l'Etat à la Caisse cantonale d'amortissement de la dette agricole (CADA) pour la couverture de ses frais administratifs

Mesures: accroissement de la collaboration et de la coordination entre la CADA et le service des améliorations foncières pour la gestion des aides structurelles agricoles; augmentation de l'indépendance des organes de décisions de la CADA; renforcement de la gestion du risque de pertes sur les prêts; réalisation d'une étude visant la création éventuelle d'un organe neutre d'évaluation de la viabilité des projets de requêtes.

Mise en œuvre: en cours d'exécution. Création de deux commissions distinctes: l'une chargée de l'analyse des requêtes et l'autre des décisions d'octroi.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité du travail administratif, meilleure maîtrise des risques.

Versements de l'Etat destinés à financer les aides aux exploitations paysannes (AEP)

Mesures: création d'une base légale suffisante selon les prescriptions de la LSub;

renforcement de la gestion du risque de pertes sur les prêts.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: meilleure maîtrise des risques; sécurité juridique accrue.

RSF 917.1: subventions pour les améliorations foncières

Mesures: accroissement de la collaboration et de la coordination entre la CADA et le service des améliorations foncières; suppression, dès la fin de la campagne d'assainissement, des subventions pour les fosses à lisier en tant qu'objet individuel;

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité du travail administratif; maîtrise de l'évolution des coûts.

6.3.2.4 Direction DEE

Examens 2001

RSF 87.2: aide complémentaire pour l'encouragement à la construction de logements à caractère social

Mesures: analyse des possibilités de recentrer le cercle des bénéficiaires; redéfinition du dispositif administratif nécessaire pour la mise en œuvre du subventionnement.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration du ciblage et de l'efficacité de l'intervention; réorganisation administrative.

Examens 2002

RSF 420.1: contributions aux dépenses relatives à la construction, l'entretien et l'exploitation des locaux et installations des écoles professionnelles

Mesures: amélioration des flux d'information relatifs aux effets du subventionnement.

Mise en œuvre: exécution terminée.

Principaux effets attendus: amélioration des connaissances sur les effets des dépenses.

RSF 866.1.1: subventions pour les mesures cantonales de réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi et des chômeurs

Mesures: gestion du fonds cantonal de l'emploi selon le principe du flux tendu, en évitant une trop forte capitalisation.

Mise en œuvre: exécution terminée.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité.

Examens 2003

RSF 420.1: subventions pour les cours d'introduction de la formation professionnelle

Compte tenu des changements à venir dans le domaine en question, notamment en raison de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004 de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, aucune mesure spécifique n'a été prise. Par contre, les éléments suivants seront pris en considération dans le cadre de l'actualisation de la loi cantonale sur la formation professionnelle:

– maintien du rôle central joué par les associations professionnelles;

– association de l'ensemble des partenaires actuels pour la mise sur pied du concept et du financement des cours inter-entreprises;

– recherche et développement de synergies entre les professions enseignées, dans un but de rationalisation;

– analyse de la possibilité d'introduire un système de subventionnement cantonal forfaitaire.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité, meilleure maîtrise des coûts.

RSF 900.1: contributions financières de l'Etat pour la promotion économique

Mesures: intensification du suivi des entreprises soutenues; concentration des moyens sur les objectifs de la promotion économique.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: connaissances accrues des effets des subventions, meilleur ciblage.

6.3.2.5 Direction DSAS

Examens 2001

RSF 836.3: allocations de maternité pour les femmes de conditions modestes:

Mesures: redéfinition des objectifs concrets du subventionnement; amélioration de l'instruction des dossiers de demande d'octroi; stabilisation des coûts

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: stabilisation des coûts au niveau actuel, amélioration de l'efficacité.

Examens 2002

RSF 210.1: subventions aux offices de consultation conjugale ou familiale (RSF 210.1)

Mesures: définition de modalités de subventionnement, en tenant compte de la participation financière des usagers; plafonnement des dépenses globales au titre de cette subvention; exploration de la collaboration envisageable avec le Service de planning familial et d'information sexuelle

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: stabilisation des coûts au niveau actuel, amélioration de l'efficacité.

RSF 210.1: subventions pour la surveillance des placements d'enfants

Mesures: redéfinition des modalités de calcul de la subvention en fonction des objectifs de la loi; exigence d'un retour d'informations régulier concernant les activités des entités subventionnées; développement d'un mode de subventionnement s'inspirant du contrat de prestations.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration du dispositif de subventionnement, efficacité accrue, meilleure maîtrise de l'évolution des coûts.

Examens 2003

RSF 32.4: prise en charge des frais des institutions d'aide aux victimes d'infraction LAVI

Mesures: analyse approfondie des conditions de subventionnement concernant la principale institution partenaire;
amélioration du dispositif cantonal afin de garantir une application uniforme et homogène des conditions d'octroi des aides;
étude des possibilités de regrouper les centres LAVI relevant directement de l'Etat.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration du contrôle des prestations fournies, meilleure maîtrise de l'évolution des coûts, renforcement de l'efficacité.

RSF 836.1: allocations familiales en faveur des personnes sans activité lucrative de condition modeste

Mesures: redéfinition du cercle des bénéficiaires de la subvention;
renforcement du principe de subsidiarité de la subvention;
développement de la coordination avec les services sociaux afin d'améliorer la qualité des dossiers de requête.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: amélioration de l'efficacité et du ciblage, détermination claire des bénéficiaires visés.

RSF 842.2.4: part de l'Etat aux primes de l'Assurance scolaire contre les accidents (ASA)

Mesure: élaboration d'alternatives en vue de la transformation ou de la suppression de l'ASA.

Mise en œuvre: en cours d'exécution.

Principaux effets attendus: adaptation aux besoins, réduction des coûts.

6.3.2.6 Direction DAEC

Examens 2002

RSF 741.1: subventionnement des pistes et bandes cyclables

Mesure: vérification, sur la base d'un cas futur concret, de l'assimilation correcte de la prestation financière de l'Etat à un subventionnement.

Mise en œuvre: exécution terminée.

Principal effet attendu: clarification de la situation.

6.4 Suite des travaux

Pour l'exercice 2004, la planification annuelle décidée par le Conseil d'Etat prévoit l'examen de 13 subventions concernant 8 domaines distincts d'intervention de l'Etat. A la fin de cette année, les 2/3 environ de 86 subventions répertoriées par la LSub auront été examinés selon les

modalités définies plus haut. Le solde des subventions n'impliquera pas dans tous les cas un examen similaire. Certaines de ces subventions ont en effet déjà fait l'objet d'une analyse particulière de conformité à la LSub dans le cadre de modifications apportées à leurs bases légales respectives, conformément aux prescriptions de la LSub. Il sera cependant nécessaire de maintenir à un rythme soutenu les travaux afin de parvenir à examiner l'ensemble des subventions dans ce premier cycle de 6 ans prévu par la LSub. Ainsi, en principe à fin 2007, toutes les subventions octroyées par l'Etat auront été examinées. Par la suite, un nouveau cycle d'analyse sera mis en œuvre, conformément à la LSub. Ce processus de réexamens à intervalle régulier doit permettre de maintenir la meilleure adéquation possible entre les moyens consentis pour le subventionnement, les besoins concrets et les résultats obtenus.

6.5 Constats et perspectives

Les résultats intermédiaires des examens de subventions confirment la nécessité et l'utilité du processus systématique d'examen tel que prévu par la LSub. Les efforts importants consentis par l'administration cantonale pour la réalisation de ces travaux ont pour corollaire les nombreuses mesures prises par le Conseil d'Etat afin d'améliorer dans toute la mesure du possible les résultats, les effets et plus globalement la performance des moyens financiers consacrés au subventionnement.

Le poids sans cesse croissant que représentent les subventions dans le budget de l'Etat appelle un suivi rigoureux et intense de chacune des subventions cantonales, notamment par le biais de réexamens périodiques. La part des subventions nettes de l'Etat rapportées au produit de la fiscalité cantonale a en effet crû de manière régulière durant ces 10 dernières années.

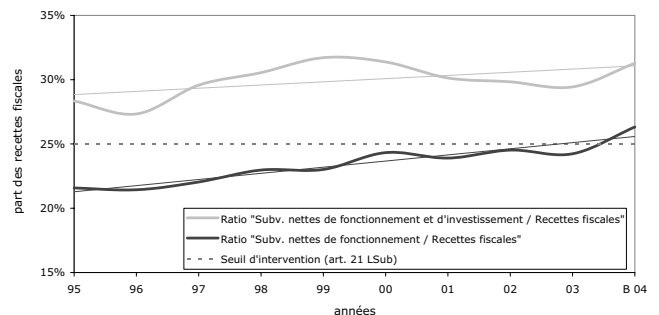


Figure 3: Evolution du rapport entre les subventions cantonales nettes et les recettes fiscales

Les subventions nettes de fonctionnement et d'investissement absorbent aujourd'hui près de 30% du produit de la fiscalité. Durant la dernière décennie, les subventions de fonctionnement ont marqué une progression quasi constante. Le législateur a fixé à ¼ du produit de la fiscalité cantonale le maximum de subventions nettes de fonctionnement¹. Au delà de ce seuil d'intervention, le Conseil d'Etat est tenu de prendre des mesures afin de respecter ce plafond. Le budget 2004 de l'Etat présente pour la première fois un dépassement de cette valeur li-

¹ Les subventions nettes de fonctionnement sont obtenues en retranchant du total des subventions de fonctionnement les participations de tiers (notamment de la Confédération et des communes), les subventions restituées ou récupérées, ainsi que les autres éléments prévus par l'art. 6 LSub.

mite. Sur cette base et selon l'article 21 LSub, le Conseil d'Etat devra proposer des mesures devant permettre de corriger la situation.

A ce dépassement de la limite légale s'ajoute le fait que la tendance générale est à la hausse régulière sur l'ensemble des exercices comptables récents (cf. figure 3). En outre, les subventions de fonctionnement, qui accaparent année après année une proportion grandissante des recettes de l'Etat, vont encore progresser de manière significative et «mathématique», notamment en raison de l'échéance au 31 décembre 2004 du décret du 7 octobre 1992 relatif à la réduction linéaire des subventions cantonales.

Pour se conformer aux exigences de l'article 21 de la loi sur les subventions et compte tenu notamment des incidences financières de l'échéance du décret relatif aux réductions linéaires des subventions, le Conseil d'Etat est dans l'obligation de soumettre au Grand Conseil des propositions de modifications légales touchant le domaine du subventionnement de nature à infléchir l'évolution de cette catégorie de dépenses. Ces perspectives font l'objet d'un message séparé.

nances de l'Etat passait inévitablement par des mesures touchant notamment les recettes, la masse salariale et les effectifs, l'analyse des prestations de l'Etat, les collaborations intercantionales et les subventions allouées. L'actualisation récente du plan financier qui fait l'objet d'un message séparé n'a fait que confirmer la pertinence de ce constat. C'est dire que le Conseil d'Etat entend poursuivre les travaux qu'il a initiés. Les groupes de travail vont désormais s'attacher à concrétiser et mettre en œuvre les propositions formulées et retenues par le Conseil d'Etat. Ils prendront également en considération les avis exprimés par le Grand Conseil lors de la discussion du présent rapport. Comme nous l'avons déjà relevé, la tâche sera longue et difficile. Elle demandera de la volonté, de la patience et de la détermination. Un large appui du Grand Conseil sera aussi nécessaire.

Le Conseil d'Etat vous propose de prendre acte du présent rapport.

ANNEXE

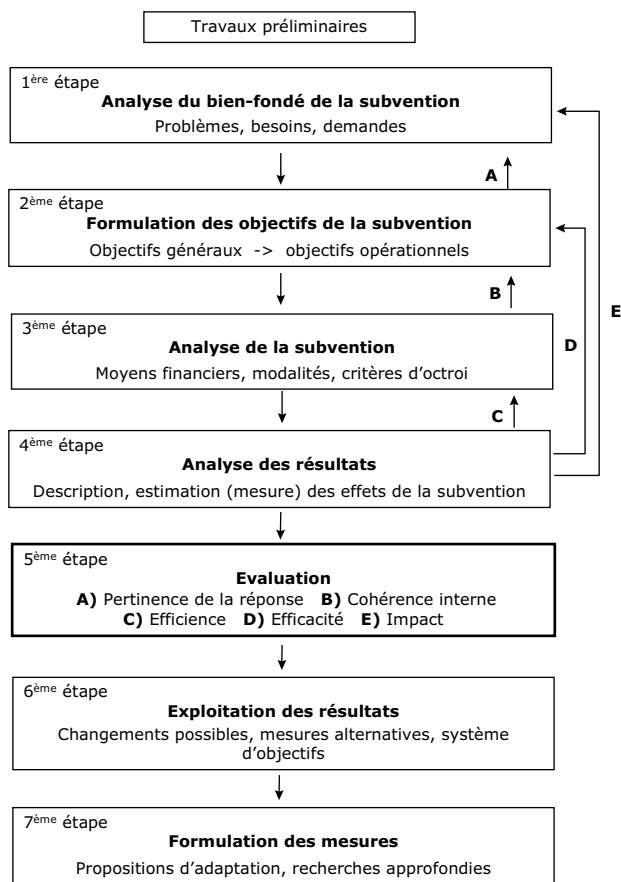


Figure 4: étapes de réalisation d'un examen de subvention: structure de base du questionnaire utilisé

7. CONCLUSIONS

Lors de l'élaboration du plan financier de législature, le Conseil d'Etat a constaté que la maîtrise future des fi-

BERICHT Nr. 147 24. August 2004 des Staatsrats an den Grossen Rat über die im Legislaturfinanzplan 2002–2006 angekündigten Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die im Legislaturfinanzplan 2002–2006 angekündigten Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte.

Inhaltsverzeichnis:

- 1 AUSGANGSLAGE UND ZIELE DES BERICHTS
 - 1.1 Ausgangslage
 - 1.2 Ziele des Berichts
- 2 DIE PHASEN DER PROJEKTORGANISATION
 - 2.1 Die geplanten Phasen
 - 2.1.1 1. Phase
 - 2.1.2 2. Phase
 - 2.1.3 3. Phase
 - 2.2 Die Projektorganisation
- 3 BESSERE NUTZUNG DES EINNAHMENPOTENZIALS DES KANTONS
 - 3.1 Ziele
 - 3.2 Geplante Massnahmen
 - 3.2.1 Steuerwesen
 - 3.2.2 Abgaben und Gebühren
 - 3.2.3 Inkasso- und Eintreibungsverfahren
 - 3.2.4 Anwendung des Verursacherprinzips
- 4 GEZÜGELTE ZUNAHME DER LOHNSUMME
 - 4.1 Einleitung
 - 4.2 Analyse der organisatorischen Massnahmen
 - 4.3 Analyse des Handlungsspielraums in Gehaltsfragen
 - 4.4 Analyse der Leistungen des Staats
 - 4.4.1 Einleitung
 - 4.4.2 Die Risiken eines derartigen Projekts
 - 4.4.3 Beschreibung des Konzepts
- 5 INVENTAR & INTENSIVIERUNG DER INTERKANTONALEN ZUSAMMENARBEIT
 - 5.1 Bisherige Arbeiten
 - 5.2 Stärkere Wirksamkeit und Intensität der interkantonalen Zusammenarbeit
 - 5.2.1 Verabschiedung von Leitlinien