

CHAPITRE 7

ART. 49 À 58

Le Rapporteur. Un petit commentaire concernant ce chapitre. A l'article 54 est introduite la possibilité du paiement par dation; c'est une nouveauté.

Le Commissaire. J'aimerais aussi revenir sur cet article 54 puisque c'est nouveau. L'introduction légale de la dation en paiement constitue une nouveauté et fait suite à la motion Marc Gobet. Il faut savoir que ce mode de paiement est déjà connu dans les cantons de Genève et du Jura et a été récemment introduit dans la législation vaudoise. Par la dation en paiement, le débiteur de l'impôt et des centimes additionnels s'engage, avec l'accord exprès de l'Etat, donc c'est potestatif pour l'Etat, à acquitter les impôts non pas en espèces, mais au moyen de biens culturels, le paiement au moyen d'immeubles étant exclu.

– Adoptés.

CHAPITRE 8

ART. 59 À 68

– Adoptés.

CHAPITRE 9

ART. 69 À 75

– Adoptés.

CHAPITRE 10

ART. 76 À 81

– Adoptés.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

– La première lecture est ainsi terminée. La deuxième lecture aura lieu ultérieurement.

Projet de loi N° 7 modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations¹

Rapporteur: **Pascal Kuenlin (PLR/FDP, SC)**.

Commissaire: **Claude Lässer, Directeur des finances**.

Entrée en matière

Le Rapporteur. La Commission de finances et de gestion a, à deux reprises, procédé à l'examen du projet de loi N° 7 modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par mandats de prestations.

En préambule, il faut relever que cette gestion par prestations a permis la mise en place de bons outils de gestion, bien que l'administration ne soit pas allée aussi loin que l'auraient aimé certains puristes. La transparence, conséquence de cette nouvelle pratique, n'a pas que des effets positifs. En effet, elle met en évidence des coûts qui ne le sont pas dans une gestion traditionnelle. De la discussion générale relative à l'entrée en matière, on retiendra un certain scepticisme de la part des membres de la Commission de finances et de gestion. Certains reprochent la version «fribourgeoise» de ce projet qui n'est finalement plus qu'une ombre du projet initialement présenté au Grand Conseil. Pour d'autres encore, la mise en place d'une comptabilité analytique serait suffisante pour combler certaines lacunes sans trop alourdir le système. Certains membres se sont même demandé s'il était vraiment indispensable d'ancrer ces principes dans la loi. D'autres, enfin, y voient une perte de compétences du législatif qui se limiterait à accepter les enveloppes budgétaires, risque accru lors de l'acceptation de l'enveloppe pluriannuelle. Sur ce dernier point, le commissaire du gouvernement a notamment relevé que le Grand Conseil pourrait toujours se prononcer annuellement sur les montants sollicités. Le Conseil d'Etat, en effet, s'engagerait sur un mandat pluriannuel avec une réserve laissant une marge de manœuvre au Grand Conseil. Après une discussion nourrie et, compte tenu des efforts déjà consentis par les unités-pilotes, la Commission de finances a estimé qu'il serait très préjudiciable de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi puisque le signal qui serait donné par cette décision serait perçu très négativement, tant à l'intérieur des unités-pilotes que par l'opinion générale.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Commission de finances et de gestion vous propose d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Le Commissaire. L'objectif du projet que nous vous proposons aujourd'hui est multiple. En effet, il s'agit tout d'abord de pérenniser la gestion par prestations dans la législation ordinaire et de quitter la période transitoire en en remplaçant les dispositions que prévoyait le décret, en mettant en place des règles légales définitives. Il s'agit ensuite de donner une assise légale à l'inventaire et au catalogue des prestations. Nous souhaitons ensuite développer de manière progressive et pragmatique, on dirait «à la fribourgeoise», une solution de gestion par prestations. Nous souhaitons ensuite clarifier le contenu, les effets et la portée du mandat de prestations que l'on retrouve dans de nombreuses lois spécifiques. Et enfin, il s'agit de mettre en place les outils indispensables à la gestion par prestations, et souvent à la gestion tout court, à savoir la comptabilité analytique, la saisie des temps et le «controlling». Pour ce faire, il s'agit de compléter la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCEA) et la loi sur les finances.

Je ne reviendrai pas sur les différentes étapes expérimentales de ce projet évoqué dans le message. Ces étapes nous ont permis d'améliorer, de standardiser, de simplifier les nombreux instruments nécessaires, comme mentionné au point 3 du présent message. De façon concrète, ces améliorations signifient, par exem-

¹ Message pp. 1023 à 1041.

ple de manière visible, l'insertion des éléments de gestion par prestations dans les fascicules des budgets et des comptes que vous recevrez en remplacement des documents séparés que peu de personnes consultaient vraiment.

Dès 2008, nous aurons donc un système de gestion par prestations souple, pragmatique et évolutif tout en limitant les coûts. Le modèle fribourgeois s'articule schématiquement sur trois niveaux.

Le premier niveau consiste en l'établissement pour toutes les unités d'un catalogue de prestations. C'est l'un des objectifs réalisés dans le cadre du projet APE «Analyse des prestations», projet qui est issu en fait d'une obligation constitutionnelle. L'objectif est qu'à fin 2009, l'ensemble de l'Etat dispose d'un tel inventaire des prestations.

Le deuxième niveau vise une gestion par prestations, en principe annuelle, éventuellement pluriannuelle, avec le recours aux outils de base: comptabilité analytique, saisie des temps et «controlling».

Le troisième niveau consiste, dans des cas définis, à octroyer un véritable mandat de prestations, comme c'est déjà le cas par exemple pour l'Université ou comme ce sera le cas pour le Réseau hospitalier fribourgeois.

On peut par ailleurs noter que cette démarche évolutive a l'avantage d'associer et d'intégrer plusieurs lois ou projets qui tendent à une meilleure gestion des prestations de l'Etat. Pour atteindre ces buts, il est donc nécessaire de modifier la LOCEA et la loi sur les finances. On peut noter que cette pérennisation a pour conséquence que l'organisation de projets NGP ou GMP sera dissoute et intégrée sous une autre forme à l'Administration des finances. La tâche deviendra donc du ménage courant et n'aura plus le caractère exceptionnel. On peut relever que par ce projet de loi, en tout cas à court terme, il n'y a pas de conséquences en matière financière et de personnel. A plus long terme, c'est avant tout le rythme et l'importance du déploiement qui en détermineront les conséquences.

C'est avec ces considérations que je vous invite à entrer en matière et à adopter le projet selon la version bis de la CFG puisque le Conseil d'Etat se rallie à l'ensemble des propositions d'amendement de la commission.

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec une grande attention du projet de loi sur la gestion par prestations. Le but est de clarifier l'action de l'Etat, de dynamiser les services publics, de promouvoir la qualité des prestations et de favoriser l'efficacité.

Nous avons pu constater, nous aussi, comment au fil du temps, les ambitions de départ se sont fortement réduites. Il s'agit uniquement d'ancrer légalement la pratique expérimentale.

Dans ce contexte, notre groupe approuve le projet de loi tel que modifié par la commission, à savoir en donnant au Conseil d'Etat la possibilité d'être un peu plus actif dans l'octroi de mandats de prestations et d'assurer au législateur sa capacité d'intervention lors de l'attribution de tels mandats.

Thürler Jean-Pierre (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a examiné avec l'attention nécessaire le

message N° 7 accompagnant le projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations.

Il relève que le système actuel de la GMP repose sur un décret du 8 février 2000, prolongé en 2004 par le Grand Conseil, puis en 2006 par ordonnance du Conseil d'Etat pour un délai qui expire le 31 décembre de cette année. Ce décret ne sera pas prolongé mais, pour permettre à notre administration cantonale de poursuivre la pratique de la GMP – qui a fait ses preuves –, il convient de fait d'inscrire les principes dans la législation ordinaire, de même pour le catalogue des prestations des unités administratives.

Le groupe libéral-radical y adhère et souligne qu'actuellement quatre services pratiquent le système de la GMP. De plus, nous prenons note avec satisfaction que les principaux travaux d'amélioration du système GMP, entrepris depuis 2004 par le comité de pilotage, donnent une assurance suffisante pour le consolider. Le projet de loi qui nous est soumis complète ainsi la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et la loi sur les finances et donne une assise légale à l'inventaire et au catalogue des prestations.

La possibilité d'une gestion par mandats de prestations pourra dès lors être introduite dans la législation ordinaire.

Il convient également de relever que la GMP n'est pas forcément imposée à toutes les unités administratives de l'Etat. Toutefois, nous demandons que cette notion soit respectée et que le Conseil d'Etat s'en tienne strictement aux critères d'évaluation qui lui permettent de se prononcer sur les unités qui doivent ou qui peuvent se gérer par mandat de prestations. Enfin, nous constatons que ce projet de loi clarifie le contenu, les effets et la portée du mandat des prestations et complète la législation sur les finances en introduisant les instruments nécessaires et professionnels à la GMP.

Avec ces considérations, le groupe libéral-radical, à l'unanimité, soutient l'entrée en matière ainsi que le projet bis de la CFG.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). Cela fait maintenant quelques années que certains secteurs de notre administration cantonale se sont essayés, avec plus ou moins de motivation, à l'exercice de la gestion par prestations, à la mode à l'époque il est vrai! En cours de route, deux secteurs ont «jeté l'éponge»: le Service d'orientation professionnelle et l'Economat. A cet égard, on peut donc supposer que la GMP pose encore beaucoup de questions qui n'ont pas forcément toutes reçu des réponses... Certaines idées de base peuvent être retenues. Chaque secteur concerné obtient une enveloppe budgétaire qu'il gère lui-même. A l'intérieur d'un groupe de prestations, on peut jongler avec de nouveaux crédits qui sont compensés à l'interne; on acquiert ainsi une certaine autonomie. La comptabilité analytique met le doigt sur des lacunes qui devraient être comblées. Un exemple nous a été donné dans l'inventaire des prestations de nos préfectures où l'on a constaté des différences importantes. Un secteur productif, comme celui des forêts, peut être satisfait d'un tel «management» où, ici, on pose des exigences vérifiables.

Dans les interrogations qui subsistent à ce jour, on peut se poser la question si un objectif de cette expérience a été présenté. Est-ce que l'équipe de spécialistes de la HEG, formés spécifiquement pour «coacher» cette expérience, pourrait nous présenter des résultats vérifiables? En rappelant tout de même que les moyens financiers à cet effet oscilleraient entre 300 et 400 000 francs! Ou, alors, a-t-on eu recours à un organisme neutre pouvant nous donner son avis? Est-on véritablement capable de définir objectivement des indicateurs? Tout en sachant que ces indicateurs, que les indicateurs parfaits, n'existent pas vraiment et que, dans le privé, c'est le chiffre d'affaires qui donne le ton!

Dans le cas, par exemple, de l'Institut agricole de Grangeneuve, peut-on nous donner le coût des prestations par élève? Est-il vrai qu'au Service des ponts et chaussées, seul un dernier carré d'agents du service public tiennent encore le gouvernail du bateau GMP? Autant de questions qui nous laissent perplexes et qui me font dire que nous pourrions signer un chèque en blanc pour l'ancrage des principes qui régissent la gestion par mandats de prestations.

Avec toutes ces interrogations, on serait presque en droit de se demander si le Conseil d'Etat entend poursuivre l'expérience GMP «à l'insu de son plein gré»! La GMP n'aurait-elle pas produit un cimetière de chiffres dont les braves députés devraient en assumer la gestion politique?

Imprégnée de ces considérations, l'Alliance centre gauche entrera cependant en matière.

Losey Michel (UDC/SVP, BR). Le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera le projet bis de la loi relative à la gestion par prestations du bout des lèvres. Pourquoi? Premièrement, c'est que nous devons répondre à la nouvelle Constitution par l'établissement obligatoire d'un catalogue de prestations et des règles y relatives. Deuxièmement nous devons justement légaliser les unités administratives qui fonctionnent déjà depuis 2001 à titre expérimental sur le principe de la gestion par mandats de prestations et qui ne disposeront plus de base légale en cas de refus de cette loi. Troisièmement, cela a été relevé par mon collègue, la gestion par prestations, avec ses enveloppes financières y relatives, qu'elles soient annuelles ou pluriannuelles, enlève et ôte au pouvoir législatif que nous sommes un droit de contrôle et de regard important.

D'autre part, nous, en tant que pouvoir législatif, n'avons pas les outils adéquats. Nous sommes devant des inconnues par rapport à des indicateurs qui sont définis par les unités administratives elles-mêmes, des indicateurs très timides, des indicateurs qui ne permettent aucun «benchmarking» avec d'autres unités. Ce sont donc des éléments qui sont donnés à blanc et qui n'apportent pas les résultats escomptés et devant un pouvoir législatif qui n'est pas familier de ce type d'outils.

Donc là, par rapport à ceci, on est un peu retiédi et c'est pour cette raison, malgré tout, que nous acceptons cette gestion par prestations, par obligation légale.

Berset Solange (PS/SP, SC). Les objectifs définis dans le message N° 7 accompagnant le projet de loi modi-

fiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations nécessitent la modification d'articles qui touchent la LOCEA, la loi d'organisation du Conseil d'Etat, ainsi que la loi sur les finances.

Comme déjà relevé, le groupe socialiste regrette que le Grand Conseil perde un certain contrôle dans le fonctionnement par l'introduction de cette nouvelle forme de gestion par mandats de prestations. Si le groupe socialiste soutiendra les propositions faites par le Conseil d'Etat et la Commission des finances et gestion (projet bis), il tient à faire les remarques suivantes.

L'introduction de la gestion par mandats de prestations à titre expérimental a eu lieu en l'an 2000 et notre Parlement avait largement avalisé ce projet. Cependant, il a rapidement fallu déchanter car son application ne se pratiquait pas de manière positive. Une évaluation externe du projet confirmait que les objectifs n'avaient pas été atteints. Et, en fait, cette évaluation proposait trois variantes:

- interrompre tout simplement le projet en cours;
- poursuivre, mais alors élargir à tous les services de l'Etat la gestion par mandats de prestations;
- interrompre la réforme globale, mais poursuivre uniquement avec certains instruments.

Ainsi on en arrive aujourd'hui à la fin de l'organisation qui avait été voulue au départ et à son intégration dans l'administration. On choisit ainsi une application de la gestion par mandats de prestations appelée «à la fribourgeoise». J'aimerais bien que le Conseil d'Etat nous précise vraiment ce qu'on entend par «à la fribourgeoise» car, en lisant attentivement le projet, on constate que la seule volonté est, semble-t-il, celle de contrôler uniquement les coûts, donc a pour unique objectif l'objectif financier. Si l'objectif est louable en soi et qu'on peut y souscrire, il ne doit pas être le seul pris en compte. Le groupe socialiste demande au Conseil d'Etat d'octroyer en parallèle les moyens en personnel nécessaire. M. le Commissaire vient de nous dire que cela ne nécessitera pas de besoins supplémentaires. Or, on le sait, les collaborateurs et les collaboratrices qui ont été touchés dans les services pilotes dans cette gestion par mandats de prestations ont été rudement mis à contribution et ceci souvent sans véritable soutien.

Ainsi le groupe socialiste va entrer en matière sur ce projet et le projet bis mais nous prions instamment le Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre pour que le personnel soit soutenu et qu'il puisse vraiment s'impliquer fortement dans ces objectifs voulus et surtout de lui donner les moyens de s'impliquer dans la réussite de ces objectifs.

Le Rapporteur. Je constate que tous les rapporteurs, par ailleurs tous membres de la Commission de finances et de gestion, communiquent que l'ensemble des groupes entre en matière, certains du bout des lèvres, d'autres avec un scepticisme plus ou moins fort. Je constate, avant de terminer cette rapide introduction, qu'avant l'introduction d'une quelconque forme de gestion par mandats de prestations ou d'un quelconque «controlling» tel qu'il nous a été présenté ces dernières années, il n'y avait finalement qu'une présentation relativement basique, sommaire et conventionnelle des comptes. Je constate aussi que l'introduction d'une forme de gestion constituée, sous l'angle

financier, quand même en soi un progrès par rapport aux informations qui doivent être transmises, que ce soit une commission des finances, que ce soit un Conseil d'Etat, une Direction ou même un Grand Conseil.

Par rapport à cela donc, je vous encourage à suivre le préavis de la Commission en entrant en matière et en votant ce projet de loi en fin de discussion.

Le Commissaire. Tout d'abord, je remercie tous les intervenants qui entrent en matière et qui, comme le Conseil d'Etat, sont d'accord avec le projet bis. Juste une ou deux petites réflexions.

D'une part, deux intervenants ont dit que c'était une perte du droit de contrôle et de regard du Grand Conseil, de son influence. Très honnêtement, je ne le crois pas. On a parlé de «benchmarking». Regardez un peu ce qui se passe dans le privé. Quelle direction d'entreprise ne s'intéresse pas d'abord aux différents produits avec une comptabilité analytique, voire à la rentabilité d'un produit ou pas, avant de s'occuper de savoir s'il faut acheter cinq crayons ou bien trois. Et la gestion par prestations, avant déjà la gestion par mandats de prestations, la gestion par prestations va très clairement dans ce sens-là. C'est une gestion moderne; ce n'est pas une gestion de mode. C'est une gestion incontournable et l'on va dans cette direction.

Je ne veux pas revenir sur le rapport intermédiaire, nous avons eu longuement l'occasion d'en discuter dans cette enceinte et le Conseil d'Etat a donné la vision qu'il met en œuvre maintenant par rapport aux propositions des experts. Cela me permet de dire au député Chassot qu'un examen par un organe extérieur indépendant a déjà été fait.

Contrairement à ce que dit la députée Berset, l'objectif n'est pas uniquement de contrôler les coûts, il est de contrôler les coûts différemment: plus forcément par nature de charges, mais regroupés par prestation, par produit – appelons-le comme on veut –, et cela lié avec une plus grande indépendance, une certaine indépendance, dans les limites aussi des compétences du Grand Conseil. Ce sont les reports de crédits par exemple. C'est le fait de pouvoir jouer à l'intérieur d'une prestation ou d'un groupe de prestations, de pouvoir jouer sur les différentes charges: dépenser moins ici pour mettre un peu plus de moyens sur une autre prestation, sans devoir déposer un rapport au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil.

Il est vrai que les unités-pilotes ont dû fournir beaucoup d'efforts pour mettre en place notamment les instruments, puisque tout était nouveau. Précisément, ces deux dernières années, le travail essentiel a consisté à simplifier les procédures, à améliorer les instruments pour qu'ils soient plus faciles d'abord. Cela étant, nous avons déjà lancé une enquête dans toutes les Directions pour savoir quelle était leur vision pour la suite. Je peux vous assurer qu'on aura plutôt des problèmes pour trier les souhaits plutôt qu'à aller chercher et forcer des unités. Beaucoup d'unités souhaitent partir dans cette gestion.

J'ai dit, pour conclure, que ce projet de loi n'avait pas d'impact financier, ni en personnel à court terme, mais j'ai laissé ouvert ce qui allait se passer selon l'importance et la rapidité du déploiement. Il est évident que si l'on doit déployer rapidement le système, c'est beau-

coup d'unités. Il faudra des forces supplémentaires, sans compter qu'il y a encore l'autre aspect. Il y a le problème des compétences qui se trouvent ou qui ne se trouvent pas dans une unité. Notamment, le député Chassot a fait allusion à deux unités qui se sont retirées dans la phase expérimentale. Je note en passant qu'une phase expérimentale est justement là pour faire des expériences et tirer des conclusions. Je note cependant que ce sont deux petites unités qui n'avaient pas dans leurs services les compétences comptables, par exemple, pour vraiment bien maîtriser ces instruments. C'est bien pour ça que pour la suite, avant de lancer des unités, nous allons contrôler un certain nombre d'éléments, notamment si ces compétences existent, notamment si cela se justifie, notamment s'il y a des marges de manœuvre parce que parfois les dispositions fédérales sont tellement strictes que vous n'avez aucune marge de manœuvre. Ce sont tous ces éléments qui dicteront le rythme et la désignation des unités qui vont se lancer dans cette gestion moderne. Sans compter, je le rappelle, que j'entends quand même du scepticisme, mais on aura l'occasion de le revoir dans l'examen des articles de loi. Il y a déjà dans dix lois différentes de ce canton la notion de mandats de prestations. Il faut accorder les mandats de prestations et le minimum est qu'on fixe une, deux règles, qu'on fixe un peu le cadre dans la législation alors qu'elles n'existent pas aujourd'hui.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la première lecture.

Election des 7 juges de paix: résultats

Cercle de la Glâne

Bulletins distribués: 95

Bulletins rentrés: 95

Bulletins blancs: 2

Bulletin nul: 0

Bulletins valables: 93

Majorité absolue: 47

Ont obtenu des voix:

Girard Bernard: 46

Nicolet Patrick: 42

Bourqui Jacqueline: 5

Le Président. Nous devons donc procéder à un 4^e tour du fait qu'aucun candidat n'a obtenu la majorité des bulletins valables. La personne ayant obtenu le moins de voix lors de ce dernier tour est éliminée. Donc resteront en lice MM. Bernard Girard et Patrick Nicolet. M^{me} Bourqui est éliminée.