

MESSAGE N° 7 *12 mars 2007*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
modifiant certaines dispositions
relatives à la gestion par prestations

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'adaptation de la législation cantonale à la gestion par prestations.

1. INTRODUCTION

Le décret du 8 février 2000 concernant l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations (GMP) expirera le 31 décembre 2007. Il ne sera pas prolongé. Afin de permettre à l'administration de continuer à pratiquer la gestion par prestations, il est nécessaire d'ancrer les principes qui la régissent dans la législation ordinaire. De plus, il convient de donner une assise légale à l'établissement du catalogue de prestations qui découle de l'analyse des prestations de l'Etat (APE) actuellement en cours dans l'administration cantonale.

2. RAPPEL DES PRINCIPALES PHASES DU PROJET GMP

Le 5 octobre 1999, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un message et un projet de décret relatifs à l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations. Cet objet s'inscrivait dans le cadre du programme des réformes administratives et institutionnelles de la législature 1997–2001. Les principaux objectifs fixés par cette démarche étaient:

- a) de clarifier l'action de l'Etat par une détermination rigoureuse des rôles, des prestations et des coûts;
- b) de dynamiser les services publics, en leur fixant des objectifs et en leur donnant les moyens et la responsabilité de les atteindre;
- c) de promouvoir la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins;
- d) de favoriser une gestion axée sur l'efficacité et le moindre coût.

Le 8 février 2000, le Grand Conseil a adopté le décret qui lui était soumis par 91 voix contre 2.

Durant la quatrième année d'expérimentation, le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil, le 2 juin 2004, le rapport N° 136 relatif au projet «Introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations» (GMP). Il y expose, sur la base d'une évaluation externe, son appréciation au terme de la phase expérimentale ainsi que ses intentions concernant la suite à lui donner. Il mentionne que son objectif consiste à adapter le modèle actuel de GMP en se basant sur l'expérience acquise et à déterminer avec précision les conditions nécessaires à son futur déploiement. En outre, il indique qu'il prévoit de coordonner le développement de la GMP avec deux autres projets de modernisation de l'administration cantonale. Le premier concerne l'application des dispositions de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) qui ont trait à la gestion par prestations.

Le deuxième projet, présenté au Grand Conseil dans le rapport N° 147 du 24 août 2004, envisage de procéder à une analyse des prestations de l'Etat (APE) aboutissant à la constitution d'un catalogue des prestations de chaque unité administrative. Compte tenu de ces différents projets, il proposait de prolonger la phase expérimentale de la GMP jusqu'au 31 décembre 2006. Pendant cette période, il s'agissait d'adapter et d'améliorer le modèle de gestion par prestations.

Le 13 octobre 2004, le Grand Conseil a traité en plénum le rapport N° 136 et le projet de décret qui proposent une prolongation de l'expérimentation GMP. Il est alors décidé d'adapter le modèle prévu à la réalité fribourgeoise et de permettre de prolonger la durée de validité du décret initial. Au terme de cette phase expérimentale, l'objectif est d'introduire un certain nombre de règles dans la législation ordinaire afin de donner une assise légale à cette nouvelle forme de gestion. Au vote final, le projet de décret a été adopté par 64 voix contre 40. L'expérience GMP a été ainsi prolongée jusqu'au 31 décembre 2006. Finalement, par ordonnance du 13 juin 2006 et conformément à la délégation prévue à l'article 4 al. 6 du décret concernant l'introduction de la GMP, le Conseil d'Etat a prolongé la phase expérimentale jusqu'au 31 décembre 2007.

3. TRAVAUX ACCOMPLIS DEPUIS 2004

Compte tenu de la décision prise par le Grand Conseil de prolonger l'expérience GMP, et sur la base de certaines recommandations de l'évaluation, le comité de pilotage a décidé d'apporter plusieurs améliorations au modèle standard de gestion par prestations. Les principaux travaux entrepris depuis 2004 et qui s'achèveront à fin 2007 peuvent être résumés ainsi:

- Adaptation de la structure de la comptabilité analytique, notamment la présentation des différents niveaux de coûts par prestations,
- Etablissement d'un nouveau manuel de comptabilité analytique pour les unités administratives de l'Etat dotées d'une comptabilité analytique,
- Mise en œuvre d'une procédure de bouclage périodique des comptes,
- Automatisation de l'extraction des données analytiques pour faciliter la production des justificatifs par prestations (pour le budget et les comptes de l'Etat) et des rapports de controlling,
- Rédaction, pour les unités administratives pratiquant la gestion par prestations, d'un manuel présentant une méthode pragmatique pour définir les prestations et les indicateurs de gestion,
- Mise en œuvre d'une pré-étude pour le remplacement des applications de saisie des temps,
- Création d'un nouveau modèle de justificatif pour la gestion par prestations destiné aux Directions, au Conseil d'Etat et à la Commission des finances et de gestion,
- Insertion dans les fascicules du budget et des comptes de l'Etat des résultats analytiques relatifs à la gestion par prestations,
- Elaboration d'une planification budgétaire pluriannuelle par prestations,

- Etablissement de nouveaux rapports de controlling à l'attention du Conseil d'Etat, des Directions et des unités administratives,
- Définition des lignes directrices pour la mise en œuvre d'une structure de controlling centralisée et décentralisée.

De plus, certains objectifs initiaux – probablement trop théoriques et ambitieux – ont été revus. C'est ainsi qu'il a été constaté qu'il ne serait pas possible ni souhaitable de généraliser l'attribution de mandats de prestations à toutes les unités administratives de l'Etat. Il a également été renoncé à soumettre ces mandats au Grand Conseil car la plupart portent sur l'application normale de lois existantes. De plus, la gestion des nombreuses adaptations de mandats encombrerait le processus parlementaire.

Au terme de cette phase expérimentale et au vu des expériences accumulées, le Conseil d'Etat confirme ainsi l'approche qu'il avait déjà développée en 2004.

4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat propose d'intégrer, dès 2008, dans la législation ordinaire, un modèle de gestion par prestations qui se veut souple, pragmatique et évolutif. Il vise aussi à limiter les coûts administratifs et à éviter d'alourdir les procédures. Le modèle retenu, dont l'application permet de maintenir les principaux objectifs de la phase expérimentale, s'articule schématiquement sur trois niveaux:

4.1 Les trois niveaux

Les trois niveaux de gestion peuvent se décrire succinctement de la façon suivante:

- a) pour toutes les unités administratives: maintien du système appliqué aujourd'hui et généralisation progressive du catalogue de prestations;
- b) pour certaines unités: passage à la gestion par prestations avec l'introduction de la comptabilité analytique et du controlling. Une plus grande souplesse de gestion est prévue. Le Conseil d'Etat prévoit un déploiement progressif de cette gestion dans les unités;
- c) pour certaines unités (en particulier les établissements): recours aux instruments de gestion ci-dessus et octroi d'un mandat de prestations avec une plus large autonomie de gestion.

Niveau 1 – Etablissement et mise à jour périodique du catalogue de prestations (APE)

Le premier niveau consiste à procéder, en principe pour chaque unité administrative et sous réserve des modalités fixées par le Conseil d'Etat, à une analyse des prestations aboutissant à la constitution d'un catalogue de prestations. Les unités administratives sont ensuite responsables de sa mise à jour. Ces catalogues de prestations sont à soumettre périodiquement au Conseil d'Etat qui doit les adopter après avoir effectué une analyse sur le maintien, la réduction, la suppression ou l'externalisation de chaque prestation. L'objectif final est de disposer d'une vision globale des prestations fournies par l'administration. Ce travail est actuellement en cours. A fin 2006, une trentaine d'unités administratives disposeront d'un catalogue de prestations. Jusqu'à fin 2009, l'ensemble de l'Etat devrait disposer d'un inventaire de ses prestations.

Niveau 2 – Gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations

La gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations consiste en l'octroi par le Conseil d'Etat à une unité administrative d'un crédit annuel ou pluriannuel par prestations et groupe de prestations et non par nature comptable. Les crédits sont accordés sur la base d'un justificatif précisant par prestations, les coûts, les recettes et le solde qui en résulte ainsi que les objectifs et les indicateurs y relatifs. L'adoption du budget annuel par le Grand Conseil porte sur le solde des charges ou revenus de chaque groupe de prestations. Ce deuxième niveau de gestion consiste principalement à paramétrer, sur la structure des prestations déterminées au niveau 1, une comptabilité analytique permettant de déterminer les différents niveaux et degrés de couverture des coûts. Pour pouvoir pratiquer ce type de gestion, les unités administratives seront désignées par le Conseil d'Etat et devront remplir les conditions propres à la gestion par prestations. Ces conditions spécifiques seront évaluées sur la base d'un rapport d'aptitude qui mesurera les compétences et les ressources disponibles, la volonté de l'unité administrative ainsi que l'opportunité d'appliquer un tel type de gestion.

Niveau 3 – Gestion par mandats de prestations

La gestion par mandats de prestations consiste en l'octroi à une unité administrative d'un mandat définissant la mission, les prestations à fournir, les crédits alloués et les objectifs à atteindre par celle-ci durant une période déterminée. Le mandat de prestations est adopté par le Conseil d'Etat, sur la proposition de la Direction dont dépend l'unité administrative et sur le préavis de la Direction chargée des finances. Il ne lie pas le Grand Conseil. Les budgets annuels sont établis sur la base du mandat de prestations et dans le cadre des crédits pluriannuels. Il en résulte un engagement des deux parties à respecter ce mandat sous réserve de la situation financière de l'Etat et de la survenance d'événements externes pouvant conduire à une modification des priorités. Le déploiement de la GMP nécessite la mise en œuvre d'une planification financière pluriannuelle par prestations.

Le Conseil d'Etat retient cette démarche évolutive de gestion par prestations pour plusieurs raisons. D'abord, elle associe et intègre plusieurs lois ou projets qui tendent vers une meilleure gestion des prestations de l'Etat. Ensuite, elle capitalise judicieusement les outils et concepts de gestion qui ont fait leurs preuves dans le cadre des projets APE et GMP. Enfin, cette démarche pragmatique contribue à une réelle modernisation de la gestion des activités de l'Etat.

4.2 Abandon de l'organisation de projet

La phase expérimentale de la gestion par mandats de prestations a débuté en 2000. Au terme de cette phase expérimentale qui se conclut par l'introduction de dispositions légales dans la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration et dans la loi sur les finances, l'organisation du projet (comité de pilotage, comité de projet, mandat à la Haute école de gestion) sera abandonnée. En effet, on ne saurait durablement fonctionner sous la forme de projet. Les tâches liées à la gestion par prestations et à son développement dans l'administration relèveront désormais de la Direction des finances. Le mandat de collaboration avec la Haute école de gestion

se terminera ainsi à fin 2007 et la structure de projet sera dissoute.

5. CONSÉQUENCES

5.1 Conséquences financières et en personnel

Sur la période 1999–2005, en moyenne annuelle, le budget alloué à la gestion par mandats de prestations s'est élevé à 413 000 francs. Les dépenses effectives ont été de 367 000 francs (- 11%). Le budget 2007 retient un montant de 400 000 francs.

La pérennisation de la gestion par prestations ne devrait pas se traduire par une augmentation de cette dépense. Au contraire, la TVA ne sera plus perçue sur les prestations de service et la suppression de l'organisation de projet permettra de renoncer aux frais de commissions.

S'agissant des effectifs en personnel, les deux unités affectées actuellement à cette tâche seront intégrées dans l'effectif de l'Etat mais sans création de postes supplémentaires. Ils seront prélevés sur le pool des postes de travail disponibles. Il n'y aura pas non plus de conséquences financières nouvelles. La suppression du montant consacré au paiement du mandat à la Haute école de gestion fera plus que compenser les nouveaux coûts salariaux. Dans la mesure où le développement de la gestion par prestations se fait au rythme de quelques unités administratives par année, cet effectif devrait suffire à faire face aux besoins. Si le rythme devait s'accélérer, des demandes seraient formulées dans le cadre de la procédure budgétaire. Il en va de même en ce qui concerne le controlling, le poste actuel devrait permettre de faire face aux besoins. En revanche, un large déploiement dans l'administration exigerait un renforcement du personnel chargé de la comptabilité analytique et du controlling, notamment au niveau des Directions. Enfin, il faut s'attendre ponctuellement à une adaptation des crédits consacrés à la formation du personnel. Il faut toutefois relever que l'approche par prestations et la meilleure connaissance des coûts permettront certainement de réaliser des économies. Les expériences faites jusqu'à présent avec les unités-pilotes permettent de le confirmer.

5.2 Autres conséquences

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat – communes. Il ne soulève pas de problème sous l'angle de sa conformité avec le droit fédéral et sous l'angle de son eurocompatibilité.

6. COMMENTAIRES DES ARTICLES

6.1 Art. 1: Modification de la LOCEA

Art. 55a Catalogue de prestations

L'article 82 al. 2 de la Constitution cantonale stipule que l'Etat et les communes: «vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement». C'est notamment pour répondre à cette exigence que le Conseil d'Etat a lancé le projet «Analyse des prestations de l'Etat» dont l'objectif principal est de disposer, au terme de l'analyse, d'un catalogue validé des

prestations délivrées par l'ensemble des unités administratives permettant de remplir les tâches confiées à l'Etat. Cette disposition donne une base constitutionnelle à cet instrument. En la pérennisant, le Conseil d'Etat entend aussi «valoriser» l'important investissement financier consenti pour procéder à cette analyse.

Les Directions et les unités administratives sont responsables de tenir à jour leur catalogue de prestations qui sera soumis périodiquement à l'examen au Conseil d'Etat. Les questions du maintien, de la réduction, de la suppression ou de l'externalisation de chaque prestation seront ainsi examinées. Selon les options prises, des adaptations de la législation pourraient être nécessaires.

Le Conseil d'Etat fixera dans une ordonnance le contenu, la forme, les modalités d'établissement et d'actualisation du catalogue des prestations. Il s'agira de tenir compte des particularités des unités administratives et également de la charge de travail occasionnée.

Le décret du 8 février 2000 concernant l'introduction, dans l'administration cantonale, de la gestion par mandats de prestations faisait essentiellement référence aux terminologies «Groupes de produits et produits». Dans le présent projet, les dénominations «Groupes de prestations et prestations» sont considérées comme des synonymes. A l'avenir, ce sont ces dernières appellations qui seront utilisées dans le cadre de la gestion par prestations. Le terme «prestations» a été préféré car il correspond mieux aux domaines d'activité et aux missions du secteur public. Cette modification terminologique ne remet pas en cause l'orientation «Client-citoyens» dont doivent faire preuve les unités administratives gérées par prestations. Cela ne signifie toutefois pas que, sur le plan financier, on ne puisse pas traiter de façon différente la prestation et le groupe de prestations (art. 42g al. 2).

Art. 59 Gestion par prestations

Toutes les unités administratives de l'Etat ne doivent pas forcément se gérer par prestations au sens de la présente loi. Les ressources humaines et les compétences à disposition, l'existence de prestations en concurrence avec le secteur privé, le besoin de connaître avec précision la structure des coûts sont autant de facteurs décisifs dans le choix de mettre en œuvre une telle gestion. C'est finalement le Conseil d'Etat qui, sur la base d'un rapport d'évaluation, se prononcera sur les unités qui doivent ou qui peuvent se gérer par prestations.

La gestion par prestations peut prendre la forme d'une gestion budgétaire annuelle ou pluriannuelle par prestations assortie d'objectifs et d'indicateurs ou d'une véritable gestion par mandats de prestations. En principe, exception faite des unités administratives qui sont déjà au bénéfice d'un mandat de prestations, le concept prévoit qu'une unité administrative applique dans un premier temps une gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations, pour aboutir ensuite dans une 2^e phase à la gestion par mandats de prestations.

Comme c'est le cas actuellement, les unités administratives gérées par prestations devront remplir des conditions préalables à savoir, en particulier, disposer d'un catalogue actualisé de leurs prestations, introduire les instruments propres à cette gestion et s'appuyer sur des compétences techniques suffisantes afin de travailler de façon autonome. Ces conditions feront l'objet d'une réglementation arrêtée par le Conseil d'Etat. Il faut encore préciser que, de cas en cas et selon le moment de son établissement,

le catalogue de prestations pourra subir des retouches afin d'être compatible avec la gestion par prestations. Il s'agira aussi de veiller à ce que le catalogue de prestations reflète fidèlement les tâches de l'unité et qu'il soit suffisamment stable pour garantir des comparaisons dans le temps.

L'objectif des conditions préalables fixées par le Conseil d'Etat est de garantir la pertinence de la mise en œuvre d'une gestion par prestations auprès des unités administratives et d'éviter ainsi que ce type de gestion n'occasionne qu'un surcroît de travail administratif, sans réelle plus-value.

Avec la gestion par prestations, les unités administratives s'engagent à fournir des prestations mesurables en termes de quantité, de qualité et de coût. Pour assurer la transparence et le contrôle, elles fournissent des rapports périodiques sur la production des prestations. En contrepartie de ces responsabilités, elles bénéficient d'une plus grande autonomie de gestion et de compétences de décision élargies, notamment dans les domaines de l'organisation, de la gestion financière, de la gestion du personnel et de l'acquisition de biens et de services. Les dispositions réglementaires appliquées à titre expérimental tant sur le plan de la gestion financière que de la gestion du personnel permettent de mesurer la portée de la souplesse de gestion octroyée actuellement.

Art. 59a Mandat de prestations

a) Contenu

Le mandat de prestations est généralement utilisé pour régler les relations entre une collectivité publique et une entreprise publique ou entre une collectivité publique et une organisation privée chargée d'accomplir des tâches publiques.

Dans la législation actuelle, de nombreux textes font référence aux mandats de prestations. Près de dix actes législatifs donnent déjà au Conseil d'Etat la compétence d'octroyer un mandat à un établissement, un service ou une institution subventionnée. Plusieurs lois récentes ont prévu une telle pratique, en particulier la loi sur le réseau hospitalier fribourgeois et celle sur le réseau de santé mentale. On trouve aussi un tel instrument de gestion dans la loi sur le tourisme ou la législation sur les soins à domicile. Les articles 54, 93 et 138 de la Constitution du canton de Fribourg traite également de cette problématique. Ces multiples références au mandat de prestations sont aussi une bonne raison de préciser, dans la LOCEA, les règles générales se rapportant à cet instrument.

La durée du mandat, à l'alinéa 2, reste volontairement ouverte pour s'adapter au mieux à la nature et aux besoins des unités administratives.

L'alinéa 3 de cette disposition explicite le contenu du mandat. La mission est un énoncé décrivant l'apport attendu pour la collectivité – plus précisément les bénéficiaires – de l'activité d'une unité administrative. Il présente les objectifs généraux que l'unité administrative veut atteindre à l'aide de la production des prestations et apporte un éclairage sur le contexte actuel, les bénéficiaires, les principales tâches confiées et éventuellement le niveau de rendement prévu.

La détermination des objectifs est un processus «de bas vers le haut» qui implique l'unité administrative. Elle doit interpréter le sens des objectifs politiques, des lois et ordonnances pour en extraire des objectifs tangibles qui sont ensuite fixés par le Conseil d'Etat dans le mandat.

L'indicateur de performance est un indice représentatif, une statistique ciblée selon une préoccupation de gestion. La mesure de l'indicateur résulte de la collecte des données sur un phénomène observable ou sur un élément lié au fonctionnement d'une organisation. L'identification précise d'un indicateur permet de déterminer l'élément à mesurer et la collecte d'indices représentatifs à effectuer. Dans la gestion quotidienne, les indicateurs les plus courants sont les représentations de mesures de quantité, qualité, montant et de temps. Le choix et la fixation des indicateurs de performance sont des éléments essentiels de la gestion par mandats de prestations. Ils doivent être pertinents pour garantir une mesure représentative des résultats et permettre une évaluation correcte de la situation.

Le mandat de prestations alloue enfin les ressources par groupe de prestations et prestations et non pas, comme c'est le cas pour l'enveloppe budgétaire ou pour le budget actuel, pour le fonctionnement d'un service ou par nature de charges et de revenus. Il va de soi que les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées plus particulièrement pour ce qui concerne le crédit pluriannuel.

Art. 59b b) Adoption

L'attribution de l'adoption du mandat de prestations au Conseil d'Etat alors que l'octroi des crédits y relatifs reste du ressort du Grand Conseil correspond à la répartition usuelle des fonctions entre les deux pouvoirs: le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale et le Grand Conseil se prononce sur les ressources. A relever que toutes les bases légales actuelles qui font référence au mandat de prestations donnent au Conseil d'Etat la compétence d'adopter le mandat de prestations.

Art. 59c c) Effets

Le mandat de prestations est un accord qui comporte des engagements pour les deux parties: pour l'unité administrative mandatée, il s'agit de l'engagement de fournir les prestations définies; pour l'autorité mandante, de celui d'assurer la mise à disposition des ressources convenues.

Comme tout contrat, cet accord doit pouvoir être révisé si des circonstances extraordinaires, non imputables aux parties, viennent à rompre l'équilibre entre prestations et ressources. Il peut s'agir de circonstances de fait ou de droit affectant les prestations, une augmentation importante du volume des affaires; il peut s'agir aussi de circonstances affectant les ressources, comme la suppression d'une subvention fédérale d'exploitation ou une détérioration de la situation financière de l'Etat qui exige une remise en question des prestations. Dans les deux cas, il y aura lieu de rétablir, par une adaptation respective des ressources ou des prestations, l'équilibre contractuel.

6.2 Art. 2: Modification de la LFE

Les modifications à apporter à la loi sur les finances pour permettre de pérenniser la gestion par prestations portent principalement sur l'introduction d'un nouveau chapitre dans ladite loi et sur des compléments à apporter dans les compétences du Conseil d'Etat, des Directions et de l'Inspection des finances.

Art. 38 al. 2 let. b^{bis}

Cette modification complète la disposition se rapportant au plan financier qui comprendra désormais également

une estimation des résultats prévisionnels par prestations des unités gérées sous cette forme. Il va de soi que la planification par nature de charges et de revenus sera maintenue pour toutes les unités administratives.

Chapitre 5a Gestion par prestations

Art. 42a Budget par prestations

a) Contenu

L'article 42a définit le contenu du budget par prestations. Ce dernier sera présenté par prestations et groupe de prestations. Il indiquera le total des charges et des revenus ainsi que le solde y relatif pour chaque prestation et groupe de prestations. Les justificatifs à l'appui du budget, remis à la Commission des finances et de gestion en vue de la discussion budgétaire, mentionneront en plus des objectifs annuels et des indicateurs. La Direction des finances précisera dans ses instructions le détail de la présentation du budget. Il lui appartiendra notamment de fixer les prestations et groupes de prestations faisant partie du budget.

Le budget des unités gérées par prestations est compris dans le budget ordinaire. Depuis le budget 2007, ces budgets sont intégrés dans le fascicule lui-même (cf. p. 306 à 323 du fascicule du budget 2007).

Art. 42b b) Décision

En application de l'article 34 de la loi sur les finances, le crédit budgétaire est une notion très précise, à savoir, une autorisation annuelle de procéder jusqu'à un montant déterminé, à charge d'une position budgétaire, à une dépense concernant un but précis. Dans le cas du budget par prestations, la décision du Grand Conseil a une portée plus large. Elle porte sur le solde des charges ou revenus de chaque groupe de prestations. Si une unité administrative ne compte qu'un seul groupe de prestations, la décision du Grand Conseil porte en fait sur ce seul chiffre.

L'alinéa 2 de l'article 42b précise que les charges (amortissements, subventions, versements aux fonds, etc.) et les revenus de fonctionnement (subventions, recettes fiscales) qui n'entrent pas dans le calcul du coût des prestations continueront à être décidés selon la procédure de l'article 34 de la loi sur les finances. Il en sera de même pour les recettes et dépenses d'investissements. Ces postes sont déjà clairement identifiés dans le fascicule du budget et des comptes par un astérisque signifiant aux Député-e-s que les crédits budgétaires concernés sont adoptés selon la procédure ordinaire.

Art. 42d Crédit pluriannuel par prestations

Le Conseil d'Etat a la possibilité d'attribuer un crédit pluriannuel aux unités gérées par prestations. Cela ne signifie pas que cette pratique sera d'emblée généralisée mais elle vise à permettre, à certaines conditions, une gestion financière dépassant le cadre d'un seul budget. Le crédit alloué devra toutefois s'inscrire dans les limites du plan financier. Il ne liera en aucun cas le Grand Conseil dont les décisions budgétaires restent réservées. Il ne s'agira donc pas de crédits d'engagement au sens des articles 29 à 33 de la loi sur les finances. Le Conseil d'Etat fixera, dans le règlement d'exécution, les conditions et les effets de l'attribution d'un crédit pluriannuel. Il s'agira notamment de garantir le respect de l'objectif de l'équilibre budgétaire exigé par la loi sur les finances et de pouvoir, cas échéant, s'adapter à l'évolution défavorable des finances cantonales ou fédérales.

Art. 42e Comptabilité analytique

Cet article pose la nécessité pour l'unité administrative gérée par prestations de disposer d'une comptabilité analytique. La gestion par prestations exige en effet la mise en place d'un tel instrument qui reposera notamment sur un décompte horaire individuel des prestations effectuées à l'aide d'un outil de saisie des temps. La période expérimentale menée auprès de certaines unités administratives a permis de disposer d'une expérience et de bonnes compétences en la matière. A relever que la comptabilité financière restera évidemment nécessaire pour toutes les unités administratives.

Art. 42f Controlling

Le controlling est une fonction d'aide à la direction. La gestion par prestations exige la mise en place d'un système de controlling qui doit permettre d'assurer le suivi et la vérification de l'utilisation des crédits alloués et de la réalisation des objectifs fixés. Le controlling ne doit pas être assimilé au contrôle financier exercé le plus souvent à posteriori et qui relève de l'Inspection des finances.

Le controlling portera notamment sur les aspects financiers, sur le respect de la dotation en personnel et sur les prestations (efficacité, efficience et qualité). Dans la mesure où la gestion par prestations est accompagnée d'un mandat de prestations, ce dernier fera aussi l'objet du controlling.

L'unité administrative sera la première responsable de l'exercice du controlling mais celui-ci sera également du ressort de la Direction et du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat précisera le concept et l'organisation du controlling. La Direction des finances donnera un appui technique au Conseil d'Etat dans l'exercice du controlling.

Art. 42g Dérogation

La gestion par prestations nécessite un assouplissement des dispositions de la loi sur les finances traitant des crédits budgétaires (art. 34 à 37). Dans des dispositions d'exécution, le Conseil d'Etat fixera les règles autorisant à déroger aux principes comptables de la spécialité qualitative (transfert de crédit), quantitative (dépassement de crédit et crédit supplémentaire) et temporelle (report de crédit). Le Conseil d'Etat se basera essentiellement sur les dispositions réglementaires actuellement en vigueur dont la praticabilité a été vérifiée. L'objectif visé est, dans un cadre organisé et bien délimité, d'offrir une plus grande souplesse de gestion aux unités gérées par prestations. Cette plus grande liberté d'action est justifiée par les exigences supplémentaires posées en matière d'outils de gestion à utiliser. L'alinéa 2 précise encore que, comme le prévoit l'article 9 du décret du 8 février 2000, le transfert de crédit sera autorisé entre prestations mais qu'il ne sera pas possible entre groupes de prestations.

Art. 44 à 46 et art. 51

Les compléments apportés à ces articles visent à définir les compétences du Conseil d'Etat, des Directions, de la Direction des finances et de l'Inspection des finances en rapport avec la gestion par prestations.

En application de l'article 44 al. 2 let. a et b, le Conseil d'Etat est compétent pour adopter le plan financier et le projet de budget. Il va de soi que le plan financier et le budget des unités administratives gérés par prestations entrent déjà dans cette sphère de compétences. Il convient en revanche de donner la compétence au Conseil d'Etat

d'octroyer les crédits pluriannuels aux unités gérées par prestations.

Comme c'est le cas actuellement, les Directions seront habilitées à proposer les crédits pluriannuels au Conseil d'Etat. Le préavis de la Direction des finances sera requis.

La Direction des finances aura pour tâche d'élaborer les concepts de comptabilité analytique et de controlling. Ces derniers existent déjà. Ils ont été affinés durant la phase expérimentale. Afin d'assurer la mise en place d'un système cohérent et pour garantir des comparaisons entre unités administratives, des règles uniformes de calculation des coûts devront être appliquées. Les éventuels différends au sujet de ces aspects techniques seront tranchés par la Direction des finances. En collaboration avec la Direction concernée, elle évaluera si des conditions fixées pour recourir à la gestion par prestations sont réunies par l'unité administrative. La Direction des finances assistera le Conseil d'Etat dans l'exercice du controlling. Il s'agira notamment de lui soumettre périodiquement des tableaux de bord, de lui formuler d'éventuelles mesures correctives et d'assurer le déroulement régulier de l'exercice du controlling. Ce système s'applique déjà à satisfaction aujourd'hui. Pour l'accomplissement de ces tâches, la Direction des finances disposera en particulier de l'Administration des finances, conformément à l'article 46 al. 2 de la loi sur les finances. Précisons encore que le service du personnel et d'organisation aura la responsabilité de la gestion des catalogues de prestations et de la mise à disposition de l'outil de saisie des temps. De plus, les catalogues de prestations devront être compatibles avec les principes de la gestion par prestations. Le préavis de l'Administration des finances sera dès lors requis lors de leur établissement.

L'article 51 de la loi sur les finances fixe les tâches de contrôle de l'Inspection des finances. Il convient de compléter cette disposition par le contrôle de la tenue de la comptabilité analytique des unités administratives gérées par prestations. Le contrôle portera en particulier sur le respect des règles fixées dans le concept général, sur les décomptes horaires par prestations et l'imputation des coûts sur les prestations. Ces contrôles interviendront à l'occasion des contrôles périodiques exercés par l'Inspection des finances. Il n'y aura pas de double contrôle.

6.3 Art. 3: Entrée en vigueur et clause référendaire

Il est prévu de faire entrer en vigueur cette loi au 1^{er} janvier 2008. Elle est soumise au referendum législatif.

7. CONCLUSION

Le projet de loi qui vous est soumis complète la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et la loi sur les finances. Il introduit la possibilité d'une gestion par prestations dans la législation ordinaire. Il donne aussi une assise légale à l'inventaire et au catalogue des prestations. Il clarifie le contenu, les effets et la portée du mandat de prestations. Enfin, il complète la législation sur les finances en introduisant des instruments indispensables à la gestion par prestations tels que la comptabilité analytique, la saisie des temps et le controlling.

BOTSCHAFT Nr. 7

12. März 2007

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf über die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die leistungsorientierte Führung.

1. EINLEITUNG

Das Dekret vom 8. Februar 2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung (FLA) ist noch bis zum 31. Dezember 2007 in Kraft und wird nicht mehr verlängert. Damit die Verwaltung die leistungsorientierte Verwaltungsführung weiterbetreiben kann, müssen die entsprechenden Grundsätze in der ordentlichen Gesetzgebung verankert werden. Ausserdem braucht es eine rechtliche Grundlage für die Erstellung des Leistungskatalogs, der sich aus der gegenwärtig in der Kantonsverwaltung laufenden Analyse der staatlichen Leistungen (ASL) ergibt.

2. DIE WICHTIGSTEN PHASEN DES FLA-PROJEKTS

Am 5. Oktober 1999 überwies der Staatsrat dem Grossen Rat eine Botschaft und einen Dekretsentwurf über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung. Dieses Vorhaben war Bestandteil der Staats- und Verwaltungsreformen der Legislaturperiode 1997–2001, und es wurden damit hauptsächlich die vier folgenden Ziele verfolgt:

- a) Transparenz des staatlichen Handelns durch eine genauere Bestimmung der Rollen, der Leistungen und der Kosten;
- b) Dynamisierung der öffentlichen Verwaltung durch Vorgabe von Zielen und Gewährung der entsprechenden Mittel und Verantwortung;
- c) Förderung qualitativ einwandfreier und bedürfnisgerechter Leistungen;
- d) Förderung einer wirkungsorientierten und kostengünstigen Verwaltung.

Am 8. Februar 2000 hat der Grosse Rat das ihm unterbreitete Dekret mit 91 zu 2 Stimmen verabschiedet.

Im vierten Jahr der Versuchsphase hat der Staatsrat dem Grossen Rat am 2. Juni 2004 seinen Bericht Nr. 136 über das Projekt «Versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung» (FLA) überwiesen. Dieser Bericht enthält, auf der Grundlage einer externen Evaluation, die Beurteilung der Versuchsphase durch den Staatsrat sowie seine Absichten bezüglich Fortsetzung des Vorhabens. Der Staatsrat legt dort dar, dass er das gegenwärtige FLA-Modell ausgehend von den Erfahrungen der Versuchsphase anpassen und die genauen Voraussetzungen für seine künftige Einführung festlegen will, und dass er ausserdem beabsichtigt, die Entwicklung der FLA mit zwei anderen Modernisierungsprojekten der Kantonsverwaltung zu koordinieren. Beim ersten dieser Vorhaben handelt es sich um die Anwendung der Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG),