Réponse du Conseil d'Etat à deux instruments parlementaires
—

Postulat Christian Ducotterd / Romain Castella 2013-GC-80
Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat

Postulat Emanuel Waeber / Markus Zosso 2013-GC-87
Examen des tâches et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale

Les deux postulats portant sur des objets connexes, le Conseil d'Etat fournit une réponse commune à ces deux instruments parlementaires.

I. Postulats

1. Résumé du postulat Christian Duccoterd / Romain Castella

Par postulat déposé le 10 octobre 2013, les députés Ducotterd et Castella demandent au Conseil d'Etat d'apporter les modifications structurelles nécessaires dans le but de rationaliser les processus au sein des Directions et Institutions de l'Etat en précisant, en préambule, que la demande ne vise pas à contrôler le travail de chaque collaborateur. Les députés restent toutefois conscients que les tâches de l'Etat se sont compliquées avec la mise en application de certaines lois, mesures internes et la mise en vigueur de règlements et ordonnances. Ils constatent que l'Etat doit simplifier et restructurer sa manière d'exécuter les processus avec le même personnel dans le but de pouvoir remplir ses tâches de manière efficace.

Les députés citent des exemples qui démontrent, selon eux, que des solutions peuvent être trouvées ou, au moins, qui méritent d'être analysées. Ils estiment qu'une priorisation des tâches est nécessaire afin d'évaluer si elles dépendent d'une base légale ou d'une simple pratique.

Ils demandent au Conseil d'Etat de fournir un rapport qui devrait définir :

> les tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient ;
> les modifications apportées ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises en vigueur ;
> la liste de la législation, des règlements et des ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation ;
> l'effet estimé de la mesure ;
> la liste des tâches de moyennes et grandes importances qui ne dépendent nullement d'une base légale mais de la simple pratique et qui ne sont pas essentielles au fonctionnement de l'Etat. Ces tâches devraient être classées en différents groupes selon leur autofinancement ou non.

Finalement, les députés proposent qu'une personne sans lien avec les différents services puisse assurer le suivi de ce travail complexe jusqu'à sa mise en œuvre.

2. Enoncé du Postulat Emanuel Waeber / Markus Zosso

Par ce postulat, le Conseil d'Etat est invité présenter au Grand Conseil un rapport détaillé sur un examen des tâches et structures cantonales. De plus et parallèlement à cela, le Gouvernement est appelé à montrer comment il pense réduire l'effectif du personnel au sein de l'Administration centrale.

Au vu des sombres prévisions de notre canton au plan de la politique financière à moyen et long terme – telles qu'elles ressortent du programme gouvernemental 2012–2016 – le postulat demande au Conseil d'Etat qu'il soumette les tâches et structures cantonales à un examen approfondi. L'analyse à effectuer doit montrer ce qu'il en est de la puissance économique de Fribourg en comparaison avec d'autres cantons et à quel niveau se situent comparativement les dépenses destinées à financer l'offre de prestations étatiques. Il doit en ressortir comment le déficit structurel évoluera à l'avenir. Sur la base de ces données, le Conseil d'Etat est invité à revoir systématiquement son offre en matière de tâches ainsi que ses structures dans le but de présenter aussi rapidement que possible des finances étatiques durablement équilibrées. A cet égard, il s'agit de comparer systématiquement toutes les tâches du canton de Fribourg avec le niveau d'offre d'autres cantons et, en ce qui concerne les options d'action, d'évaluer une éventuelle diminution des prestations étatiques et, par conséquent, les réductions de coûts qui y seraient liées.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Plusieurs interventions parlementaires visant à améliorer les structures et les processus de l'administration centrale ou à faire établir des comparaisons intercantonales ont été déposées au cours des dernières années.

En 2004, le rapport du Conseil d'Etat n° 154 faisant suite au postulat n° 219.02 du député Hans Stocker traitait de la comparaison des charges salariales et des effectifs du personnel de l'Etat avec d'autres cantons. L'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) avait été mandaté et avait proposé une démarche en deux étapes: tout d'abord une comparaison des effectifs globaux des employés publics cantonaux, complétée par une comparaison plus détaillée du rapport effectifs/prestations dans le domaine de l'éducation. Ensuite la deuxième étape devait se baser nécessairement sur de nouvelles données, collectées explicitement pour les besoins de l'analyse.

Le Conseil d'Etat avait dû constater qu'une comparaison des effectifs n'était pas réalisable d'une manière efficace et rationnelle dans le délai imparti. Il avait donc décidé de renoncer à réaliser le rapport dans le cadre initialement défini car beaucoup trop onéreux en ressources financières et humaines.

La réponse au postulat Stocker et le rapport mettaient en évidence que le nombre de postes à lui seul et son évolution ne peuvent pas être considérés comme des critères suffisants pour apprécier l'efficience de l'activité de l'administration dans le canton de Fribourg par rapport à d'autres cantons.

En 2004, le postulat n° 242.03 Alex Glardon / Denis Boivin, demandait une évaluation globale des tâches de l'Etat et des besoins en personnel y découlant.

Sur le principe, le Conseil d'Etat se disait alors être acquis à l'idée d'une analyse approfondie. Il lançait le projet d'analyse des prestations de l'Etat (APE), afin de déterminer les prestations indispensables et prioritaires que doit assumer l'Etat. Dans le cadre de ce projet, il était par conséquent également analysé les possibilités de renoncer à des prestations afin de libérer les ressources nécessaires à l'accomplissement de nouvelles tâches.

Le rapport remis le 10 juin 2010 au Conseil d'Etat mentionne que 125 unités administratives ont été analysées. Cet examen a fait ressortir 652 propositions dont 520 ont été conservées par les Directions et que, finalement, 335 de ces propositions ont été acceptées par le Conseil d'Etat permettant des économies globales de 10'000'000 francs et 70 équivalents plein-temps (EPT). En juillet 2013, décision a été prise de conserver le solde des propositions APE dans les mesures structurelles d'économie (MSE).

Avec l'APE, chaque unité dispose de son catalogue de prestations. Il s'agit d'un véritable outil de conduite, mis à jour annuellement, qui offrant une vue d'ensemble pour chaque prestation et indiquant notamment les besoins en termes financiers et en ressources humaines, pour son accomplissement. Lors de création, de suppression ou de transfert de postes de travail, le catalogue de prestations est régulièrement consulté afin de justifier le bien-fondé des actions demandées.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, conscient de la nécessité de garantir un équilibre financier, propose, au travers du Plan Gouvernemental 2012–2016, le défi n°7 *« consistant à assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique. A cet effet, il précise que les efforts vont se poursuivre en vue de faciliter l'accès des citoyens et citoyennes aux prestations avec les moyens modernes notamment ceux qu'offre la cyberadministration. En outre, il affirme que l'optimisation de l'organisation interne continuera de faire l'objet de toutes les attentions et que le fonctionnement de l'administration sera optimisé en tenant compte des possibilités offertes par les nouveaux outils informatiques ».*

Dans ce cadre, divers projets visant à une optimisation de l'organisation et du fonctionnement de l'administration sont déjà en cours. Par exemple HarmBat (Harmonisation des bâtiments et des logements – réconciliation des pratiques des Services concernés dans le cadre de la gestion d'une demande de permis de construire), le désenchevêtrement des tâches Etat / communes ou encore la cyberadministration, dont l'élaboration de la stratégie et du plan d'action aboutira à des changements sur les plans légal, organisationnel et technique.

Le Conseil d'Etat relève également que :

> le message 2013-DFIN-20 concernant les MSE présente notamment les mesures prises afin de contenir le nombre de postes. En effet, le nombre annuel de nouveaux postes prévus pour faire face aux besoins du pouvoir judiciaire, de l'administration centrale, du personnel administratif et technique du secteur de l'enseignement, du personnel civil de la police et des établissements émargeant au budget de l'Etat est limité à 7 unités par année, pour l'ensemble des Directions.

> Le message précité indique également les mesures décidées afin de limiter la masse salariale, à savoir aucun palier accordé au personnel en 2014, un palier à partir du premier juillet seulement, pour les années 2015 à 2016.

> Il est également mentionné dans les MSE que, pour faire face à leurs besoins complémentaires en postes de travail, les Directions exploitent les résultats et l'inventaire découlant de l'analyse des prestations et que le Conseil d'Etat peut également décider de donner un mandat interne ou externe d'analyse des prestations d'une unité dans la mesure où aucune mesure compensatoire n'est trouvée au sein de la Direction qui sollicite des postes supplémentaires.

> les lignes directrices de la politique financière pour années 2015–2018, arrêtées par le Conseil d'Etat le 4 février 2014, prévoient en outre que, hors enseignement, la création de nouveaux postes est restreinte à 10 EPT pour chaque année 2016, 2017 et 2018.

D'une façon générale, la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration a engendré notamment des adaptations structurelles de l'organisation de l'administration, l'élaboration de directives en matière d'organisation et de conduite et la création d'une unité d'organisation et de conseils au sein du Service du personnel et d'organisation (SPO). Entre 2007 et 2012, l'unité d'organisation au SPO a géré une cinquantaine de projets d'organisation (optimisation de processus, gestion du temps, etc.) ainsi qu'une quinzaine de mandats de coaching portant sur les processus, la gestion de projets, etc.

Actuellement (février 2014), 12 projets d'organisation et de coaching sont gérés par le SPO et en cours auprès de divers Directions, Services ou Etablissements.

Conclusion

Soucieux de disposer d'une administration efficiente et de moyens en personnel qui correspondent aux besoins, le Conseil d'Etat mène régulièrement des projets en organisation. Une analyse d'une grande envergure a en outre été menée pendant plus de quatre ans avec le projet analyse des prestations (APE).

En limitant, notamment, les équivalents plein temps dans le cadre des MSE, le Conseil d'Etat oblige les Directions à une utilisation rationnelle et adéquate de leurs moyens. Il ne juge pas utile de lancer une nouvelle et vaste analyse à l'instar de ce qui a été réalisé avec le projet APE.

De nouvelles études sur les tâches de l'Etat, les structures et les effectifs seraient chronophages et onéreuses, nécessitant en outre des appuis externes conséquents.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose:

> le rejet du postulat Ducotterd / Castella – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat ;
> le rejet du postulat Waeber / Zosso – Examen des tâches et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale.

11 mars 2014