

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune aux M-176-2018 et M-177-2018

N° de l'intervention: 176-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.540

Déposée le: 03.09.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Kipfer (Münsingen, PEV) (porte-parole)
Wyss (Wengi, UDC)
Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, UDF)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 06.09.2018

N° d'ACE: 1139/2018 du 31 octobre 2018
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**



Simplification des finances et de la comptabilité dans le canton de Berne : réorganisation des unités comptables

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. procéder à une analyse de la gestion des finances sous l'angle de la présentation des comptes et de la comptabilité dans toutes les Directions ;
2. d'en rendre compte au Grand Conseil
3. en proposant des améliorations et en traitant en particulier les points suivants :
 - a) compétence de la Direction des finances d'édicter des instructions,
 - b) structure décentralisée et centralisée de la présentation des comptes et de la comptabilité,

- c) compétences de métier et niveau de formation des collaborateurs et collaboratrices à tous les niveaux.

Développement :

Le passage au MCH2 a mis au jour diverses faiblesses au niveau de l'administration des finances et de la comptabilité dans les Directions. On peut se demander si la Direction des finances et les unités concernées des autres Directions sont encore à la page dans le domaine de la comptabilité. Certains problèmes s'étant aggravés à la TTE, une analyse partielle y a déjà été conduite avec les projets Optima et FIT. Il faut étendre cette analyse à toutes les Directions.

Le prochain gros projet de pilotage des finances, le PGI (progiciel de gestion intégré), est imminent – et il nécessitera les bonnes structures. Comptant sur une définition proactive de ces structures, le Grand Conseil demande la réalisation d'un rapport d'analyse.

Nous attendons des améliorations en particulier sur les points suivants :

Compétence de la Direction des finances d'édicter des instructions

Nous attendons de la Direction des finances, en sa qualité de responsable de la comptabilité cantonale, qu'elle prépare des directives et des instructions pour toutes les unités comptables. Ce processus préparatoire et directeur, doit être passé au crible et explicité. Il faudrait préciser le droit de donner des instructions dont dispose la Direction des finances dans le domaine comptable afin que prévalent des standards cohérents, clairs et efficaces. En contrepartie, il faut également savoir qui tient la comptabilité dans les Directions – qui en fin de compte endosse la responsabilité de la comptabilité dans l'office, dans la Direction, et pour tout le canton. Des rapports de hiérarchie clairs et des processus uniformes doivent être définis.

Structure décentralisée et centralisée de la comptabilité

Dans le sillage des questions ci-dessus, il faut aussi s'interroger sur la possibilité d'améliorer la structure de la comptabilité. Toutes les unités comptables doivent actuellement acquérir et entretenir leur savoir-faire chacune de leur côté. On pourrait au moins concevoir une structure comptable plus centralisée afin de concentrer le savoir-faire.

Compétences des collaborateurs et collaboratrices

Dernier point et non des moindres : quelles compétences et aptitudes doivent être mobilisées en comptabilité et à quel niveau exactement ? Il s'agit d'un côté d'une question structurelle (voir plus haut), et de l'autre il faut comprendre comment utiliser, développer et maintenir les compétences nécessaires. A qui revient la responsabilité de piloter ce processus ? Qui définit les profils d'exigences ? L'analyse réclamée devra répondre à ces questions et proposer des améliorations.

Motivation de l'urgence : en raison de sa thématique, la présente motion doit être traitée à la session de novembre 2018. Le PGI et la réforme des Directions exigent des décisions sans attendre.

N° de l'intervention: 177-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.541

Déposée le: 03.09.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Kipfer (Münsingen, PEV) (porte-parole)
Wyss (Wengi, UDC)
Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, UDF)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 06.09.2018

N° d'ACE: 1139/2018 du 31 octobre 2018
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**

Simplification des finances et de la comptabilité dans le canton de Berne : bilan du projet MCH2 et définition des normes de demain

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. effectuer le bilan du projet d'introduction du MCH2 ;
2. d'en rendre compte au Grand Conseil
3. en proposant des améliorations et en traitant en particulier les points suivants :
 - a) organisation de projet, structure et processus, avec conclusions pour les projets à venir, en particulier le PGI (progiciel de gestion intégré),
 - b) normes IPSAS-MCH2 dans la comptabilité,
 - c) gestion financière au moyen de la comptabilité analytique d'exploitation,
 - d) interaction avec le Contrôle des finances,
 - e) structure organisationnelle de la gestion des finances dans les Directions.

Développement :

L'introduction du MCH2 dans le canton de Berne, qui a été marquée par plusieurs impondérables, s'est étalée sur plusieurs années. En novembre 2018, avec le rapport de gestion 2017, nous disposerons enfin, avec du retard, du premier résultat selon le nouveau modèle comptable. Il est légitime de porter un regard critique sur l'introduction du MCH2 et dans la mesure du possible d'en tirer des leçons pour l'avenir.

Etant donné la portée de ce projet et des prochains gros projets, comme l'introduction du PGI, un rapport au Grand Conseil serait opportun.

Nous attendons des améliorations en particulier sur les points suivants :

Organisation de projet :

Si l'organisation de projet avait été meilleure, le MCH2 aurait pu être mis en place plus rapidement, de manière plus efficiente, et sans détours (reports répétés, projet Optima, etc.). La Commission des finances et le Contrôle des finances n'auraient par ailleurs pas été contraints d'intervenir autant. Où des erreurs ont-elles été commises dans l'organisation de projet ? Comment les éviter dans d'autres projets ?

Normes IPSAS-MCH2 :

Pendant la phase d'introduction, différents points de détail ont dû être réglés par voie d'ordonnance. Non content de se soumettre au MCH2, le Conseil-exécutif s'est également engagé à suivre les normes IPSAS. La mise en pratique de ces normes exigeantes a cependant révélé que leur application rigoureuse entrave l'administration sans lui apporter d'avantage. Il convient de conduire une analyse utilité-efficience, qui portera notamment sur l'utilisation des normes IPSAS et montrera dans quels domaines un bon MCH2 répond aux exigences de la présentation des comptes du canton.

Gestion financière au moyen de la comptabilité analytique d'exploitation :

Il convient de préciser le niveau de détail requis dans l'application de la comptabilité analytique d'exploitation. Quelle utilité le Conseil-exécutif et le Grand Conseil en retirent-ils pour la gestion financière ?

Interaction avec le Contrôle des finances :

Le déroulement du projet a mis en évidence des imperfections dans la collaboration entre l'administration et le Contrôle des finances lors de l'instauration de nouveaux mécanismes et de nouvelles normes. Ces deux acteurs n'étaient pas toujours sur la même longueur d'ondes. Il faut s'assurer que les deux parties se basent sur le même niveau d'exigence. Ces enseignements du projet MCH2 sur la collaboration avec le Contrôle des finances doivent notamment être intégrés à la nouvelle mouture de la loi sur le contrôle des finances.

Structure organisationnelle de la gestion des finances dans les Directions :

L'introduction du MCH2 a mis en évidence des difficultés dans plusieurs Directions, en particulier à la TTE, gourmande en investissements. Le projet a fait apparaître des faiblesses dans plusieurs domaines : compétence de la Direction des finances d'édicter des instructions, compétences de métier et niveau de formation dans les services comptables des Directions, coordination entre les Directions. Une motion consacrée à ce sujet a également été déposée. Il faut se servir des enseignements tirés du projet MCH2 pour réorganiser la comptabilité cantonale.

Motivation de l'urgence : En raison de sa thématique, la présente motion doit être traitée à la session de novembre, avec le rapport de gestion 2017, qui conclut le projet d'introduction du MCH2. Le bilan de ce projet est impératif pour la poursuite de la comptabilité, pour les comptes 2018 et d'autres projets en cours.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les comptes annuels ont été établis et clôturés pour la première fois conformément au Modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) et en référence aux IPSAS («International Public Sector Accounting Standards») en 2017. Avec les débats sur les comptes de 2017 durant la session parlementaire de novembre 2018, le projet «Introduction du MCH2/IPSAS» est terminé et le rapport de fin de projet peut être rédigé: il analyse le déroulement du projet et présente les enseignements qui peuvent servir à d'autres projets cantonaux.

Outre la durée relativement longue du projet et les reports réitérés de la date d'introduction, la complexité matérielle a représenté un défi important. Soulignons dans ce contexte le retraitement effectué au 1^{er} janvier 2017 avec la réévaluation du patrimoine administratif. Les divergences d'opinion au plan technique entre l'administration et le Contrôle des finances ont par ailleurs fortement pesé sur le projet, tant au plan personnel qu'au plan des délais.

La Direction des finances a déjà arrêté et mis en œuvre différentes mesures d'optimisation en se fondant sur l'expérience des comptes de 2017 et dans la perspective de la deuxième clôture des comptes avec MCH2/IPSAS à venir. Ainsi l'Administration des finances a-t-elle encore renforcé l'offre de formation et d'assistance pour les agents et agentes travaillant dans les finances et la comptabilité, en perspective de la clôture mensuelle approfondie au 30 septembre 2018 et de la clôture des comptes au 31 décembre 2018. Les travaux de vérification de l'Administration des finances ont également été étendus. Ainsi pour les comptes de 2018, la Comptabilité de groupe (KRW) de l'Administration des finances a-t-elle déjà soumis les données dans leur état au mois de juin à un premier contrôle de plausibilité exhaustif. La KRW a également soumis à un contrôle de plausibilité de même ampleur l'élaboration du budget 2019 et plan mission-financement 2020 à 2022. Et ce en sachant d'expérience que les erreurs qui se fauillent dans le processus d'élaboration du budget demeurent en place jusque dans les comptes de l'exercice concerné. Ces contrôles de plausibilité en cours d'année, en dehors des deux points de clôture jusque-là habituels, et au cours du processus de budgétisation et de planification se répéteront aussi les années suivantes. L'effectif de la KRW a pour ce faire été augmenté de 200 points de pourcentage de poste. La Commission des finances du Grand Conseil a été et est en permanence informée du contenu et du stade d'avancement de ces mesures.

Dans le cadre du projet «Audit indépendant de l'informatique dans le canton de Berne» (UPI) réalisé en 2013/2014, les applications de groupe FIS (finances) et PERSISKA (personnel) ont été jugées chères à entretenir et limitées dans leur fonctionnement et leur développement. UPI a recommandé d'envisager la mise en place d'un système de progiciel de gestion intégré (PGI, en anglais : Enterprise Resource Planning - ERP) à l'échelle du canton. Un projet correspondant a donc été lancé, dont le Conseil-exécutif a défini l'organisation les 10 septembre et 15 octobre 2014 pour la phase d'initialisation (allant d'octobre 2014 à septembre 2017), avant de prendre connaissance, en septembre 2017, du rapport visant à résoudre les questions stratégiques fondamentales. Déjà dans le cadre de la phase de conception actuellement en cours, la conception est en premier lieu axée sur des possibilités d'optimisation et de standardisation des processus et des simplifications des finances et de la comptabilité:

- L'introduction du système PGI exigeant une restructuration de toute la comptabilité du groupe canton de Berne, de vastes simplifications du domaine de la comptabilité ont donc été élaborées dans le cadre du projet PGI. Ainsi à l'avenir, la soixantaine d'unités comptables (UC) ne devront plus tenir chacune une comptabilité exhaustive et fermée sur elle-même, comprenant tous les constituants (allant de la comptabilité des immobilisations à la comptabilité analytique d'exploitation avec calcul des coûts via la comptabilité financière). Au lieu de cela, une seule unité sera mise en place à l'échelon du groupe canton de Berne, et les UC pourront y saisir directement les écritures qui leur incombent.
- Avec le système PGI, les Directions doivent être représentées comme centres de profits. Elles ne tiennent leur propre calcul des coûts que pour les domaines où cela est impératif pour des raisons d'exploitation (p. ex. quand il faut présenter les coûts complets envers des tiers). Cela simplifie en principe les tâches de la comptabilité.
- Les tâches complexes ou exigeant beaucoup de travail qui demeurent doivent être utilement regroupées. Il est donc prévu de centraliser certaines prestations de services dans le domaine des finances et de la comptabilité, mais pas avant la troisième étape du projet PGI (mi-2024 à fin 2026). Vu le grand intérêt que portent les Directions à une centralisation, il doit être possible de lancer au préalable des entreprises pilotes. Cette idée de centraliser le domaine des finances et de la comptabilité n'est pas nouvelle puisqu'aujourd'hui déjà, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE), la Direction de l'instruction publique (INS) et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), notamment, ont déjà centralisé la majeure partie de leur domaine des finances et de la comptabilité au secrétariat général (TTE), à l'Office des services centralisés (INS) et à l'Office de gestion et de surveillance (JCE). D'autres Directions comme par exemple celle de l'économie publique (ECO) ont annoncé leur intérêt pour examiner, le cas échéant à titre d'exploitation pilote PGI, la centralisation plus poussée de travaux du domaine des finances et de la comptabilité.

Indépendamment du calendrier PGI qui prévoit pour 2023 une introduction dans le domaine des finances et de la comptabilité, la Direction des finances y a déjà procédé à des simplifications. Ainsi par exemple a-t-on renoncé à dresser un bilan d'exploitation dans le processus de planification de 2019 menant aux comptes de 2020. Cela signifie que les domaines d'évaluation de la comptabilité financière et de la comptabilité analytique d'exploitation sont uniformisés, ce qui décharge l'administration de volumineux relevés. La révision de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) qui devrait être soumise au Grand Conseil à l'automne 2019 instaurera les bases légales de ces simplifications.

Les présentes motions exigent une analyse du projet MCH2/IPSAS et de l'ensemble du domaine des finances et de la comptabilité avec comptes rendus correspondants au Grand Conseil. Le Conseil-exécutif estime que la satisfaction de ces exigences mobiliserait des forces considérables au sein de l'administration. Dans sa présente réponse, il a décrit les mesures d'optimisation à court terme et les modifications et simplifications prévues à moyen et long termes dans le domaine des finances et de la comptabilité et il poursuit en toute première priorité les analyses et les mesures déjà en cours. L'élan perceptible et la volonté des participants de parvenir à des améliorations devraient intégralement être affectés à la conception de l'avenir et

donc à la mise en œuvre indispensable et urgente du projet PGI. La Commission des finances est continuellement informée des changements prévus dans le domaine des finances et de la comptabilité. Le Conseil-exécutif et l'administration apprécient l'un et l'autre cet échange et accueillent avec plaisir les suggestions qui en résultent. L'étroite collaboration et la coordination avec la Commission des finances permettent au Conseil-exécutif et à l'administration de concentrer leurs forces sur les travaux imminents et sur ceux qui concernent l'avenir. Le Conseil-exécutif considère que c'est là une voie plus efficace pour arriver au but que des analyses fastidieuses pour l'administration – nécessitant le cas échéant de recourir à des experts externes – et les rapports correspondants au Grand Conseil. Aussi le Conseil-exécutif propose-t-il au Grand Conseil d'adopter les **deux motions sous forme de postulat**.

Destinataire

- Grand Conseil