

Rapport

Date de la séance du CE: 6 juin 2018
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 767072
Classification: Non classifié

Rétablissement de la régularité des comptes 2016 de l'OIC et garantie de la régularité de la présentation des comptes de la TTE pour l'avenir ; « Projet Optima » et second projet « FIT 2017 » Crédit d'engagement ultérieur pour les dépenses totales

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel.....	2
3.2	Points relevés et mesures.....	3
3.2.1	Rétablissement de la régularité.....	3
3.2.2	Examen des paramètres techniques dans SAP	3
3.2.3	Evolution de l'organisation	4
3.2.4	Présentation des comptes	4
4	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	5
4.1	Coûts, dépenses nouvelles.....	5
4.2	Financement.....	5
4.3	Autres coûts.....	5
5	Proposition.....	6



1 Synthèse

Suite aux remarques du Contrôle des finances relatives aux comptes 2016 et en particulier à la régularité de la présentation des comptes de l'Office des immeubles et des constructions (OIC), le Conseil-exécutif a chargé en mars 2017 la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) de prendre dans les meilleurs délais toutes les mesures nécessaires afin de rétablir la régularité en temps voulu et d'analyser les non-conformités critiquées par le Contrôle des finances. La TTE a donc entrepris le projet d'intervention de crise « Optima » et a approuvé pour cela des dépenses à hauteur de 497 000 francs. Ce projet a permis l'adoption des comptes 2016 et s'est achevé par l'élaboration de mémos (mis à disposition de la CFin en complément). Les analyses effectuées ont cependant montré qu'un second projet était nécessaire pour garantir que la TTE puisse satisfaire à l'avenir aux exigences élevées de MCH2/IPSAS. Par souci de simplicité, ce second projet a tout d'abord été mené sous le même nom de « Projet Optima », avant de devenir un projet distinct « FIT 2017 ». En date du 5 juillet 2017, le Conseil-exécutif a approuvé 885 000 francs de dépenses pour son financement.

Par courrier du 16 février 2018, la Commission des finances a chargé le Conseil-exécutif de réunir les deux autorisations de dépenses dans un arrêté et de soumettre celui-ci au Grand Conseil pour approbation après coup.

Le Conseil-exécutif maintient que les dépenses pour les deux projets poursuivant des buts différents, elles ne doivent pas être comptabilisées ensemble.

2 Bases légales

- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), article 33
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (Ordonnance d'organisation TTE, OO TTE ; RSB 152.221.191), article 6, lettre f
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

Le Contrôle des finances du canton de Berne a relevé des non-conformités importantes dans les comptes 2016 de l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Le 8 mars 2017, le Conseil-exécutif a donc chargé la TTE de prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires, en collaboration avec la Direction des finances (FIN), afin de rétablir la régularité des comptes 2016, et d'analyser les non-conformités dans l'optique de la future présentation des comptes de l'OIC. La TTE a amorcé sans tarder le « Projet Optima » pour rétablir la régularité des comptes 2016 au moyen de mesures urgentes, et déterminer dans le même temps s'il fallait prendre d'autres mesures.

Le projet d'intervention de crise comportait trois volets :

- Rétablissement de la régularité des comptes 2016

- Examen des paramètres techniques dans SAP
- Analyse des non-conformités constatées et clarification quant à la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour l'avenir

Le Conseil-exécutif a été régulièrement informé de l'avancement des travaux.

3.2 Points relevés et mesures

3.2.1 Rétablissement de la régularité

Les critiques du Contrôle des finances ont porté sur les points suivants :

- différence entre SAP et FIS pour les amortissements
- comptes charnières non rectifiés
- erreur de saisie des provisions pour le remboursement des subventions d'investissement pour le Foyer d'éducation de Prêles
- évaluation trop élevée de subventions d'investissement pour des hôpitaux refinancés via le Fonds d'investissements hospitaliers
- comptabilisation inexacte de paiements anticipés de clients
- régularisation non conforme des subventions fédérales 2016 pour les frais de locaux de la Haute école spécialisée bernoise
- saisie à double dans le compte courant SAP dans le cadre d'un transfert de crédit.

Ces points ont été contrôlés et la procédure pour remédier aux non-conformités fixée dans des mémos. Les mémos relatifs aux trois premiers points sont mis à disposition de la CFin en complément. Les comptes charnières non rectifiés ont donné lieu à d'intenses discussions avec le Contrôle des finances, qui ont mené au constat suivant :

Avec l'introduction de l'autonomie partielle en 2012, SAP a été utilisé pour la gestion des coûts de construction et la comptabilité des débiteurs. Jusqu'à l'année 2015 comprise, la présentation des comptes se faisait dans le système d'informations financières (FIS). Pour la transition entre SAP et FIS, un compte technique (compte charnière) a été utilisé, qui à la fin 2015, présentait un solde de 5,2 milliards de francs. Dès 2016, avec l'introduction de l'autonomie partielle plus, SAP est devenu le système principal pour la présentation des comptes, et MCH2 a été utilisé à titre d'essai. L'utilisation de deux domaines d'évaluation dans SAP (MCH1 et MCH2) a requis un nouveau compte technique pour rendre possible le report de MCH2 (défini comme déterminant dans SAP) dans MCH1. A la fin 2016, les deux comptes techniques présentaient ensemble un solde de 5,4 milliards de francs. Une solution élaborée en collaboration avec la Direction des finances a permis de comptabiliser ce solde de 5,4 milliards sans incidence sur le résultat.

3.2.2 Examen des paramètres techniques dans SAP

Un sous-projet d'« Optima » consistait en un examen des principaux processus à risque dans SAP et des flux de valeurs correspondants, ainsi que des paramètres SAP. Les résultats étaient bons ; en effet les paramètres SAP sont définis conformément à la pratique courante. La comptabilité simultanée dans plusieurs domaines d'évaluation (MCH1 et MCH2) et l'utilisation de différents plans comptables constitue également une solution largement adoptée. Des mesures d'optimisation ont été prises en ce qui concerne les définitions des comptes matériels. Ces travaux sont déjà terminés.

3.2.3 Evolution de l'organisation

Dans le cadre du projet d'intervention de crise, l'organisation et le fonctionnement de la section Controlling, finances et processus (CFP) du Secrétariat général (SG) ont fait l'objet d'une analyse.

Hormis celle de l'Office des ponts et chaussées, la comptabilité des offices de la TTE est effectuée de manière centralisée par la section Controlling, finances et processus du Secrétariat général. Les projets cantonaux relatifs à MCH2/IPSAS et FIS V10 ainsi que la décision d'utiliser le logiciel standard SAP dans certains sous-domaines de la TTE ont une grande influence sur la gestion des prestations financières de la TTE, et partant sur l'organisation de la section CFP. Le nombre d'exigences auxquelles la section CFP doit se conformer, ainsi que la complexité de celles-ci, se sont fortement accrues. Plusieurs changements de personnel à des postes importants ont en outre conduit à des augmentations durables de la charge de travail des collaborateurs et collaboratrices.

Dans sa composition d'alors, la section CFP n'était pas en mesure de répondre à ces nouvelles exigences.

Elle a donc été réorganisée dans le cadre de « FIT 2017 », et comprend depuis 2018 les trois unités **Finances administratives, Finances et comptabilité et Centre de compétences SAP**.

Il importait également de tenir compte du fait que les collaborateurs et collaboratrices du SG remplissent plusieurs rôles dans leur travail avec les représentants des offices : le rôle de régulateur, habilité à donner des instructions de manière à ce que les décisions et les nouvelles directives soient appliquées avec cohérence et rigueur au sein de la TTE. Celui de partenaire, auprès de qui les responsables des offices peuvent trouver conseil, et enfin celui de prestataire, fournissant un soutien aux offices pour améliorer l'efficacité en ce qui concerne l'aspect financier des opérations. Pour que la centralisation avec des services partagés, qui est également à la base du projet PGI, puisse fonctionner, l'accent mis sur ces différents rôles est maintenant soigneusement défini dans le cadre de « FIT 2017 ».

L'adaptation de l'organisation se déroule conformément aux prévisions et doit être terminée d'ici à la fin 2018.

3.2.4 Présentation des comptes

Le contrôle approfondi des comptes annuels 2016 a révélé par ailleurs des lacunes dans les processus ainsi que des insuffisances dans le système de contrôle interne (SCI). La documentation en général et les documents de contrôle en particulier laissaient aussi à désirer. Les optimisations correspondantes font actuellement l'objet du projet « FIT 2017 ».

Dans l'optique de la clôture des comptes 2017 et suivants, les collaborateurs et collaboratrices ont bénéficié dans le cadre de « FIT 2017 » d'une préparation à la complexité accrue de MCH2/IPSAS. La documentation a été améliorée et mieux adaptée aux différentes tâches à accomplir. Les processus ont été adaptés et le système de contrôle interne ajusté aux nouveaux besoins. Il est apparu notamment que la répartition des responsabilités entre l'OIC et le Secrétariat général en matière de présentation des comptes devait être clarifiée plus en détail.

Les mesures d'amélioration sont mises en œuvre comme prévu.

4 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

4.1 Coûts, dépenses nouvelles

Premier projet, concernant les comptes 2016 de l'OIC

• Rétablissement de la régularité de la présentation des comptes et analyse des paramètres techniques	CHF	374 000.–
• Analyse des non-conformités et détermination de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires	CHF	72 000.–
• Direction du projet	CHF	51 000.–
Total 1^{er} projet	CHF	497 000.–

Autorisation de dépenses de la TTE du 21 mars 2017

Deuxième projet, concernant la présentation des comptes de la TTE

• Mesures pour garantir la régularité future de la présentation des comptes de la TTE (Documentation, développement du système de contrôle interne, optimisations de processus)	CHF	570 000.–
• Développement et mise en œuvre d'un nouveau modèle de rôles	CHF	315 000.–
Total 2^e projet	CHF	885 000.–

Autorisation de dépenses par ACE n° 705/2017, du 5 juillet 2017

Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses (selon les remarques du Contrôle des finances)	CHF	1 382 000.–
---	------------	--------------------

Crédit total à approuver	CHF	1 382 000.–
---------------------------------	------------	--------------------

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1, lettre a LFP.

4.2 Financement

Ces dépenses n'étaient pas inscrites aux budgets 2017 et 2018. Elles peuvent être compensées au sein du groupe de produits.

4.3 Autres coûts

Indépendamment des mesures d'urgence mises en œuvre pour permettre l'adoption des comptes 2016 (projet « Optima ») et des optimisations en cours (projet « FIT 2017 »), MCH2 et SAP entraînent d'autres dépenses, qui doivent être distinguées des projets « Optima » et « FIT 2017 » :

- Le projet MCH2/IPSAS, mené sous la conduite de la Direction des finances, a requis des réévaluations du patrimoine administratif (retraitement). Il a été nécessaire pour cela de confier des mandats à des spécialistes externes.
- La comptabilité des immobilisations dans SAP a été reconfigurée en rapport avec l'introduction du compte immobilier. Comme prévu, la première phase d'exploitation a occasionné et occasionne des coûts d'assistance et de formation élevés. Ces coûts sont imputés au budget d'assistance.

Il convient également de distinguer d'autres projets qui doivent être menés à bien suite aux remarques formulées par le Contrôle des finances. En relation avec les comptes annuels 2017, le Contrôle des finances a notamment critiqué la mise en œuvre de MCH2/IPSAS à l'OPC. Ceci requiert un nouveau projet, appelé « FIT OPC », qui, avec un coût total estimé à environ 480 000 francs, relève de la compétence de la Direction en matière d'autorisation de dépenses.

Les TI par contre n'ont occasionné aucun coût supplémentaire. Les remarques du Contrôle des finances n'appellent aucune amélioration des systèmes de TI, et aucune mesure n'est prévue à cet égard.

5 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe

- Projet d'arrêté

Documents supplémentaires à l'attention de la CFin

- Mémos relatifs aux points relevés par le Contrôle des finances