

Rapport

Date de la séance du CE: 1^{er} février 2017
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2017.POM.71
Classification: non classifié

Groupe de produits 06.06.9120 Privation de liberté et mesures d'encadrement; dépassement du solde 2016 Crédit supplémentaire

Table des matières

1	Synthèse	1
2	Bases légales.....	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Exploitation opérationnelle du FEP en 2016 (différence entre planification et comptes)	2
3.2	Coûts de restructuration du FEP (coûts uniques de la fermeture)	3
3.3	Scénario: maintien du foyer	3
3.4	Autres facteurs au sein de l'Office de l'exécution judiciaire	3
3.5	Vue d'ensemble	3
3.6	Conclusion et mesures	4
4	Origine du dépassement.....	5
5	Répercussions financières	5
6	Répercussions sur les communes	5
7	Proposition.....	5

1 Synthèse

Un crédit supplémentaire est demandé pour l'année 2016 pour le groupe de produits Privation de liberté et mesures d'encadrement. Le dépassement du solde à hauteur d'environ 1 800 000 francs est dû à la fermeture du Foyer d'éducation Prêles (FEP), qui entraîne des



coûts de restructuration et une baisse des recettes en raison d'une occupation inférieure aux prévisions.

2 Bases légales

- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM; RSB 152.221.141), article 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), article 57
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), article 160, alinéas 1 et 2

3 Description de l'affaire

En février 2016, le Conseil-exécutif a annoncé que le FEP fermerait avant la fin de l'année. Cette décision reposait sur le constat que le nombre de mesures institutionnelles ordonnées à l'encontre de mineurs n'avait cessé de diminuer au cours des années précédentes. En effet, en l'espace de cinq ans, il a reculé de 70 pour cent à l'échelon national, ce qui a entraîné une forte sous-occupation des 70 places du FEP. En décembre 2015, seuls 25 jeunes séjournèrent encore dans cette institution. La baisse constante de la demande en places institutionnelles, observée sur plusieurs années, a conduit la Direction de la police et des affaires militaires (POM) à mener une analyse approfondie de la situation dès la fin de l'année 2014. Les résultats plaident clairement en défaveur d'une poursuite des activités avec une nouvelle stratégie: les risques liés à une telle solution dépassaient de loin les chances qu'elle offrait. Fort de ce constat, le Conseil-exécutif a finalement opté pour la fermeture du foyer. Cette décision se répercute directement sur la clôture des comptes 2016 du FEP et, partant, sur le groupe de produits Privation de liberté et mesures d'encadrement. Les conséquences sont présentées dans le détail ci-dessous. Pour des raisons de transparence et de traçabilité des différents facteurs, les chiffres de la comptabilité financière et les différences avec la comptabilité analytique d'exploitation sont également indiqués, même si la valeur déterminante pour la décision concernant le crédit supplémentaire est le solde I (budget global) du calcul des marges contributives.

3.1 Exploitation opérationnelle du FEP en 2016 (différence entre planification et comptes)

Au moment de l'établissement du budget 2016, l'audit sur le FEP n'était pas encore terminé. La planification a donc été fondée sur l'hypothèse d'une exploitation normale en 2016. Une fois la décision prise, en février 2016, de fermer l'institution, les autorités de placement ont commencé immédiatement à transférer les jeunes placés à Prêles. Si le foyer comptait encore 26 jeunes en moyenne au dernier trimestre 2015 et en janvier 2016, il n'en abritait plus que 24 en février, 19 en mars et 17 en avril. Le recul s'est poursuivi jusqu'en août 2016, où le dernier jeune a quitté l'institution. Cette évolution a conduit à une baisse des recettes générées par les frais de pension (–11,4 mio. CHF). De surcroît, la Confédération a réduit sa subvention de 1,2 million de francs pour l'année 2016 en raison de la fermeture annoncée du foyer. La forte baisse des charges (personnel; biens, services et marchandises; imputations internes) par rapport au montant budgété (différence de 6,5 mio. CHF au total) ne suffit pas à compenser les pertes de recettes. Il en résulte une péjoration du solde de 6,1 millions de francs par rapport au budget 2016.

3.2 Coûts de restructuration du FEP (coûts uniques de la fermeture)

La fermeture du foyer a touché quelque 90 collaborateurs et collaboratrices. Avec le concours de l'Office du personnel (OP), la POM a cherché des solutions socialement acceptables pour les personnes concernées, notamment des emplois susceptibles de leur convenir au sein de l'administration cantonale. Néanmoins, en vertu de la loi du 16 septembre 2014 sur le personnel (LPers; RSB 153.01), une partie des collaborateurs et collaboratrices ont droit à une indemnité de départ, à une rente spéciale ou à une rente de rattachement. Ces paiements nécessitent la constitution de provisions, ce qui entraîne une péjoration du solde de 4 millions de francs. Ces provisions font l'objet d'une différence d'incorporation matérielle selon les instructions sur le pilotage des finances et des prestations, raison pour laquelle elles ne se répercutent pas sur le solde I du calcul des marges contributives (budget global). Par ailleurs, il faut verser 0,2 million de francs au Service de consultation de l'OP pour l'accompagnement des collaborateurs et collaboratrices concernés par la fermeture. Ainsi, dans la comptabilité financière, la combinaison de ces deux facteurs aboutit à une péjoration du solde de 4,2 millions de francs.

3.3 Scénario: maintien du foyer

Même avec un nombre de places réduit et une nouvelle stratégie, le maintien du FEP aurait nécessité des investissements, une compression du personnel et la réorganisation des domaines de l'agriculture, de la jardinerie et du garage. Entre octobre 2015 et le moment de l'annonce de la fermeture, 26 jeunes en moyenne séjournaient dans l'institution, soit un taux d'occupation de 37 pour cent seulement. Si le foyer avait poursuivi ses activités en 2016, un tel degré d'occupation aurait, selon toute probabilité, donné lieu à un déficit résiduel d'environ 5,5 millions de francs, lequel aurait sans doute également débouché sur un crédit supplémentaire pour le groupe de produits Privation de liberté et mesures d'encadrement. Quant aux perspectives pour les années à venir, elles seraient restées tout à fait incertaines, puisque la tendance amorcée dans le domaine des jugements prononcés à l'encontre de mineurs se maintiendra certainement.

3.4 Autres facteurs au sein de l'Office de l'exécution judiciaire

Les autres institutions de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) ont enregistré une amélioration de 4,1 millions de francs grâce à des charges inférieures aux prévisions dans les domaines du personnel et des biens, services et marchandises. Au bout du compte, il reste donc, dans la comptabilité financière, une péjoration du solde de 6,2 millions de francs au niveau du groupe de produits.

3.5 Vue d'ensemble

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des écarts budgétaires présentés ci-dessus et des différences entre la comptabilité financière et le calcul des marges contributives:

Ch.	Désignation	Montant en millions de francs (arrondi)	Commentaire	
3.1	Exploitation opérationnelle du FEP en 2016 (différence entre planification et comptes)	−6,1 mio. CHF	Baisse des recettes et des charges à la suite de la fermeture du foyer	Comptabilité financière
3.2	Coûts de restructuration du FEP (coûts uniques de la fermeture)	−4,2 mio. CHF	Rentes spéciales et rentes de raccordement, indemnités de départ, accompagnements	
3.4	Autres facteurs au sein de l'OEJ	+4,1 mio. CHF	Baisse des charges dans les domaines du personnel et des biens, services et marchandises	
	Total comptabilité financière	−6,2 mio. CHF	Péjoration du solde OEJ 2016 (comptabilité financière)	
	Différences d'incorporation matérielle FEP	+4 mio. CHF	Rentes spéciales et rentes de raccordement, indemnités de départ	Compt. d'exploitation
	Autres différences d'incorporation (ordinaires)	+0,4 mio. CHF	Amortissements comptabilité financière, coûts standards comptabilité analytique d'exploitation	
	Total calcul des marges contributives (arrondi)	−1,8 mio. CHF	Péjoration du solde OEJ 2016 (solde I, budget global)	

3.6 Conclusion et mesures

L'OEJ n'avait aucun moyen d'éviter la péjoration du solde. La fermeture du FEP engendre des coûts uniques et inéluctables, qui découlent en partie de prescriptions légales (p. ex. indemnités de départ). De surcroît, l'OEJ ne peut influencer à court terme la pratique de placement dans ses institutions. En conséquence, la marge contributive I (budget global) du groupe de produits affiche une péjoration du solde.

Au vu de cette situation, l'OEJ a défini, entre autres, les mesures suivantes dans le courant de l'année 2016:

- il a cherché des solutions socialement acceptables pour les collaborateurs et collaboratrices concernés, notamment des emplois susceptibles de leur convenir au sein de l'administration cantonale; cette mesure profite également au canton de Berne, puisque, dans certains cas, elle permet de réduire considérablement les rentes spéciales, les rentes de raccordement et les indemnités de départ à verser;
- en ce qui concerne les installations du site de Prêles, différentes utilisations potentielles sont à l'étude dans le cadre d'un projet distinct.

Pour l'exploitation agricole, la jardinerie et le garage, on envisage des utilisations privées permettant de couvrir les frais.

4 Origine du dépassement

Budget 2016, marge contributive I (budget global)	–79 893 553 CHF
Pertes de recettes et coûts de la fermeture	–1 735 153* CHF
Comptes 2016, marge contributive I (budget global)	–81 628 706* CHF
Dépassement du solde, marge contributive I (arrondi)	1 800 000 CHF
<u>Compensation</u>	
Groupe de produits 06.10.9100 Circulation routière et navigation	1 800 000 CHF

Le crédit supplémentaire est entièrement compensé au sein de la Direction de la police et des affaires militaires.

La compensation peut se faire dans le groupe de produits Circulation routière et navigation. En effet, le résultat d'exploitation est nettement supérieur aux prévisions du budget dans divers domaines, notamment les expertises, les contrôles garages, les immatriculations, les examens de conduite, les permis d'élève conducteur et les permis de conduire. Le solde positif a été obtenu par des excédents de recettes, des baisses de coûts ou une combinaison de ces deux facteurs.

5 Répercussions financières

Le crédit supplémentaire se répercute totalement sur la comptabilité financière. En raison des prescriptions en matière de différences d'incorporation matérielle, la péjoration du solde est plus élevée dans la comptabilité financière que dans la comptabilité analytique d'exploitation (voir ch. 3.5).

6 Répercussions sur les communes

Aucune

7 Proposition

La Direction de la police et des affaires militaires propose au Conseil-exécutif de soumettre le crédit supplémentaire de 1 800 000 francs à l'approbation du Grand Conseil.

Annexe

- Projet d'arrêté

* Chiffres provisoires; les montants définitifs seront connus dans le courant du mois de février 2017 (clôture des comptes 2016, version de groupe 2).