
Numéro de l'intervention: 090-2013
Type d'intervention: **Interpellation**
Déposée le: 20.03.2013
Déposée par: Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires: 0
Urgente:
Date de la réponse: 18.09.2013
Numéro de l'ACE 1285/2013
Direction: FIN



Examen des offres et des structures: mandat, coût, méthodologie?

L'Examen des offres et des structures (EOS 2014) mené par l'Institut BAK Basel Economics AG (BAKBASEL) sur mandat du Conseil-exécutif a pour objectif de soumettre le canton de Berne à une analyse financière en profondeur. D'après un communiqué du 18 décembre 2012 (« Premiers résultats »), les travaux, dirigés par le professeur Urs Müller, de Bâle, consistent « à comparer systématiquement l'ensemble des tâches du canton de Berne avec le niveau de l'offre de prestations d'autres cantons, et d'évaluer les options d'intervention ». La deuxième phase du projet EOS 2014 est donc une analyse comparative.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Cette analyse comparative est-elle menée avec la collaboration d'autres cantons ?
D'autres cantons ou la Confédération participent-ils financièrement ?
2. Quel est le coût (interne et externe) de l'EOS 2014 ?
3. Quelle est la méthodologie employée ? A quelles données se réfère-t-on ? Des bases scientifiques garantissent-elles la fiabilité de l'analyse ?
4. Compte tenu des différences entre les cantons (différences de structure, rapport canton-communes), une telle analyse comparative est-elle parlante ?

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1 :

Aucun autre canton n'a participé à l'analyse comparative, que ce soit financièrement ou au plan du contenu. La Confédération a contribué au contenu de l'« Analyse comparative intercantonale de 32 secteurs d'activité » dans la mesure où l'institut de recherche économique BAKBASEL chargé de cette étude s'est fondé sur les données financières harmonisées des cantons qui sont publiées dans la statistique financière de l'Administration fédérale des finances (AFF) et a entretenu dans ce contexte des contacts informels avec la section Statistique financière de l'AFF.

Question 2 :

Le coût externe des quatre phases de l'EOS 2014 (phase 1 : Revue des finances du canton de Berne, phase 2 : Analyse comparative avec d'autres cantons, phase 3 : Elaboration de propositions de mesures concrètes par les Directions et phase 4 : Décision politique au Conseil-exécutif et mise en œuvre politique) s'élève à CHF 280 472. Ce montant comprend l'ensemble des dépenses afférentes à la réalisation par BAKBASEL des deux études « Revue des finances du canton de Berne » et « Analyse comparative intercantonale de 32 secteurs d'activité » ainsi que les frais de direction externe du projet par le professeur Urs Müller, de Bâle.

Le Conseil-exécutif ne peut en revanche fournir aucune indication sur le coût interne du projet (charges de personnel) car les heures de travail consacrées aux travaux de l'EOS 2014 n'ont pas fait l'objet d'un relevé spécifique.

Question 3 :

Sources de données

La statistique financière de l'AFF a constitué la principale source d'informations en ce qui concerne la comparaison intercantonale des données financières réalisée par BAKBASEL. Les données de l'AFF, qui sont conformes aux principes du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), présentent cet avantage qu'elles forment un ensemble très complet d'informations qui, une fois l'harmonisation effectuée, constitue la condition *sine qua non* de la comparaison intercantonale. Comme le mode de répartition des tâches entre les 26 cantons et leurs communes respectives varie parfois considérablement d'un canton à l'autre, BAKBASEL a réalisé son analyse à partir des statistiques financières consolidées des cantons et de leurs communes. L'AFF fournit ces données sous cette forme de manière harmonisée.

Diverses statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont constitué la deuxième principale source de données. Dans certains cas, les conférences spécialisées des directeurs et directrices des cantons ainsi que plusieurs offices fédéraux (p. ex. l'Office fédéral des transports [OFT] et l'Office fédéral de la santé publique [OFSP]) ont aussi fourni des informations. L'étude s'est également appuyée sur différentes données de BAKBASEL. Enfin, certains indicateurs et analyses disponibles dans les Directions ont aussi été utilisés.

Méthodologie

La phase 2 de l'EOS 2014 a consisté en une analyse comparative de tous les secteurs d'activité des cantons, dans le but de déterminer les domaines dans lesquels les dépenses nettes du canton de Berne (par unité de fourniture de prestations) sont plus élevées que la moyenne. L'inscription de cette étude dans le contexte intercantonal a permis de montrer dans quels secteurs d'activité le canton de Berne présente un différentiel de coûts par rapport à d'autres cantons, c'est-à-dire dans lesquels les autres cantons considérés affichent des coûts inférieurs dans des conditions analogues.

L'analyse comparative a été affinée en plusieurs étapes. Le niveau le plus élevé de l'analyse (« Benchmarking BM1 ») comprenait une simple comparaison intercantonale des dépenses nettes. Ces dépenses ont été normalisées afin d'inscrire la fourniture des prestations dans un contexte intercantonal. Pour cette normalisation, un facteur spécifique décrivant le mieux possible le groupe de bénéficiaires pertinent a été affecté à chaque domaine d'activité. Ce sont souvent des catégories déterminées de personnes qui ont été choisies pour « représenter » le groupe de bénéficiaires (p. ex. population âgée de plus de 64 ans pour le secteur d'activités AVS), et parfois des variables topographiques ou géographiques (p. ex. des surfaces comme des hectares de forêt productive pour le domaine

d'activités Sylviculture). Quand aucun indicateur approprié n'était disponible, la normalisation a aussi été réalisée avec l'ensemble de la population.

A un deuxième niveau d'analyse (BM2), il s'est agi de déterminer dans quelle mesure la fourniture de prestations nominale supérieure à la moyenne qui avait été relevée au niveau BM1 de l'analyse résultait d'une offre inefficace, d'un approvisionnement territorial excessif ou d'autres différences structurelles. Pour répondre à cette question, le différentiel de coûts obtenu a été réparti de manière analytique en deux effets, à savoir un composant quantité (désigné aussi par le terme « nombre de cas ») et un composant prix (également désigné par « coûts par cas »).

A un troisième niveau d'analyse (BM3), les conclusions de BM2 ont fait l'objet d'un contrôle de plausibilité qui a consisté à vérifier les faits marquants relevés dans la structure des coûts ou de l'offre. Comme les données disponibles variaient fortement selon le secteur d'activité, il n'a pas été possible d'appliquer une procédure normalisée à ce niveau d'analyse. Enfin, les valeurs de l'analyse comparative ont été soumises à un contrôle de plausibilité avec les Directions et la Chancellerie d'Etat. Les résultats ont été intégrés dans le rapport du 26 juin 2013 sur l'EOS 2014 que le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil.¹

Bases scientifiques garantissant la fiabilité des données et de la méthodologie

L'analyse comparative réalisée constitue pour l'essentiel une étude de données. Par conséquent, la «fiabilité» de ses conclusions découle directement de la «fiabilité» des données². Les analyses de BAKBASEL ne reposent donc pas sur ses propres estimations ou sur des études empiriques, mais sur la transformation des sources de données disponibles (normalisation).

Question 4 :

Le Conseil-exécutif considère que l'analyse comparative a fourni des résultats parlants dans la plupart des secteurs d'activité. Il a néanmoins noté que sa réalisation avait soulevé quelques difficultés au plan de la méthode. On a ainsi relevé dans certains secteurs d'activité, malgré l'harmonisation de la statistique financière, quelques incohérences du côté de l'Administration fédérale des finances qui ont pu découler d'erreurs comptables dans le processus d'harmonisation de l'AFF. Il a généralement été possible de contourner ces incohérences en agrégeant les secteurs d'activité concernés et les dépenses nettes correspondantes.

Si quelques questions sont restées ouvertes à propos de certains résultats de l'analyse comparative, elles n'ont toutefois pas compromis la qualité ou remis en question les résultats de l'analyse par ailleurs. Pour détailler et retravailler les chiffres jusqu'à obtenir un degré de sûreté à la décimale près, il aurait toutefois fallu disposer de plusieurs mois supplémentaires sans même avoir la certitude d'aboutir à des chiffres vraiment plus fiables et plus précis, puisqu'on connaît la problématique des calculs statistiques.

Enfin, le fait que les données harmonisées les plus récentes qui étaient disponibles à l'AFF au moment de la réalisation de l'« Analyse comparative intercantonale de 32 secteurs d'activité » datent de 2010 a légèrement limité la pertinence des conclusions de celle-ci. De fait, l'analyse ne tient pas compte, par exemple, des trains de mesures d'économie adoptés ces dernières années dans le canton de Berne ou des changements intervenus depuis 2010 dans les mécanismes de financement (p.ex. mise en œuvre de la LAMal en ce qui concerne le financement des hôpitaux).

¹ Voir p. 43 et suivantes du rapport du 26 juin 2013 du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur l'EOS 2014

² Cf. réponse du Conseil-exécutif à la question 4

Globalement, les chiffres relevés et analysés dans le cadre d'un processus complexe ont fourni de solides bases de statistique financière pour tirer des conclusions claires sur le niveau de l'offre de prestations publiques dans les différents secteurs d'activité et pour établir une comparaison intercantonale. Ces données et les résultats de leur analyse ont fourni au Conseil-exécutif des bases suffisantes pour prendre des décisions politiques dans le cadre de l'EOS 2014 et pour arrêter un programme de mesures d'économie.

Au Grand Conseil