



Loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) (Modification)

**Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi
sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)**

1. Contexte

Le 28 novembre 2013, le Grand Conseil a arrêté une modification de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP, RSB 620.0), instaurant notamment les bases légales de la mise en place du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) conforme aux IPSAS.

Les adaptations nécessaires de l'ordonnance sur le pilotage des finances et des prestations (OFP, RSB 621.1) ont en principe eu lieu dans la révision de celle-ci au 1^{er} janvier 2017 sur la base du concept d'introduction et dans une modification au 1^{er} janvier 2018 fondée sur des questions d'interprétation et de mise en œuvre.

La présente modification de la loi a pour but de préciser dans la loi les enseignements tirés dans le cadre de l'introduction du MCH2 conforme aux IPSAS.

2. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente modification de la LFP procède à des adaptations complémentaires de la loi dans le contexte de l'introduction du MCH2/IPSAS dans le canton de Berne. Des remarques de la Commission des finances et du Contrôle des finances se traduisent en outre par des adaptations dans le domaine de la comptabilité analytique d'exploitation. En vertu de la réponse du Conseil-exécutif à la motion 058-2018 « Rendre à nouveau possible la réalisation de projets PPP », il est procédé à une adaptation relative aux projets PPP.

3. Commentaires des articles

Article 9 – Comptes annuels

La CCh et l'ORP n'ont encore jamais été intégrés aux comptes annuels car il s'agit de fonds fédéraux que le canton ne fait qu'administrer. Avec l'introduction du MCH2/IPSAS il faut aussi que l'OFP précise la consolidation de la Caisse de chômage (CCh) et du Service de l'emploi (ORP). Cela est maintenant aussi inscrit dans la loi à titre de précision.

Article 11 – Compte des investissements

Dans sa réponse à la motion 058-2018 « Rendre à nouveau possible la réalisation de projets PPP », le Conseil-exécutif a proposé la présente modification de la LFP. Pour que des financements PPP soient plus attractifs, il ne faut pas qu'ils affectent le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. La modification proposée permet cette forme de financement puisque l'activation n'est pas imputée au compte des investissements.

Les actes constitutifs d'un droit de superficie avec propriété du fonds dominant sont comparables à des financements PPP, puisque dans la présentation des comptes, ils doivent tous les deux être déclarés et inscrits au bilan comme des contrats de location-financement. Conformément à la servitude, le canton de Berne a le droit de construire un bâtiment (en droit de superficie) sur le bien-fonds et paie pour cela un loyer (rente du droit de superficie) pour le bien-fonds utilisé. Au plan de la présentation des comptes, ce contrat est un contrat de location dans lequel le canton est le preneur.

Il est donc approprié de traiter ces deux formes de la même façon.

Article 16 – Critères d'évaluation

Etant donné qu'il n'existe souvent ni valeur vénale ni valeur marchande (p. ex. pour les routes ou les voies de circulation), il est impossible de les déterminer. Aussi la valeur vénale ne doit-

elle faire office de coût d'acquisition que pour les postes pour lesquels il n'a pas été payé de coût et donc pas de prix. S'il est impossible de trouver une valeur vénale ou une valeur marchande, une méthode d'évaluation alternative (p. ex. valeur réelle, valeur de rendement capitalisée, amortissement sur la durée d'utilisation restante) peut être utilisée pour déterminer le coût d'acquisition

Article 17 Amortissements

Les investissements payés sur des financements spéciaux, des Fonds ou des préfinancements sont, à l'exception des prêts, amortis immédiatement après leur enregistrement (IPSAS 1, MCH2 n° 08). Les amortissements directs sont des amortissements financiers au sens de la R 04/6 MCH2 et doivent à nouveau être réglés à l'échelon de la loi.

Les investissements payés sur des financements spéciaux, des Fonds ou des préfinancements sont amortis de manière linéaire sur leur durée d'utilisation conformément au MCH2. Ils influent de ce fait sur le solde de financement et sur le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. L'ancienne solution du MCH1 – qui représente désormais une dérogation au MCH2 – garantit que les investissements financés à l'aide de Fonds ne grèvent pas les finances eu égard au frein à l'endettement appliqué au compte des investissements. La charge d'amortissement échoit au moment de la réalisation de l'investissement et du prélèvement sur le Fonds. Elle est donc intégralement couverte par le prélèvement sur le Fonds et sans effet sur le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement. Cette charge d'amortissement accroît l'autofinancement, ce qui permet de couvrir l'investissement net l'année où l'investissement est réalisé. La dérogation garantit la finalité des dispositions de la législation spéciale, à savoir la possibilité d'affecter comme auparavant des moyens financés par des Fonds au financement de dépenses d'investissement, et ce même avec l'introduction du MCH2.

Article 18 Fonction et éléments de la comptabilité analytique d'exploitation

A l'introduction du MCH2/IPSAS, les données et les méthodes d'amortissement ont en principe été reprises de la comptabilité analytique d'exploitation dans la comptabilité financière. La méthode de la valeur réelle n'a été appliquée lors de la première évaluation que pour les subventions d'investissement et les biens-fonds.

Il ne s'agit pas de renoncer totalement à une comptabilité analytique d'exploitation (budget global), mais la modification de la loi vise une simplification. La comptabilité analytique d'exploitation ne doit désormais plus être intégralement tenue à côté de la comptabilité financière, mais le processus de traitement des données se base sur la comptabilité financière et grâce aux différences d'incorporation matérielle, les charges et les revenus hors exploitation et extraordinaires n'apparaissent plus dans la comptabilité analytique d'exploitation. Des différences d'incorporation matérielle peuvent résulter

- d'une différence d'évaluation (exemple: réserves latentes),
- d'une différence de traitement d'une nature comptable (exemple: intérêts/amortissements effectifs/standard),
- d'événements extraordinaires (exemple: incendie, catastrophe environnementale, etc.),
- de critères d'évaluation purement financiers (exemple: amortissements financiers).

Article 20 Bilan d'exploitation

A titre de mesure visant la simplification dans le domaine de la comptabilité analytique d'exploitation exigée par la Commission des finances du Grand Conseil, il est renoncé au bilan d'exploitation. L'article 20 LFP qui décrit la structure du bilan d'exploitation est par conséquent abrogé.

Article 26 Comptabilité des immobilisations

Un nouvel alinéa 3 dispose que les routes et les voies de communication peuvent être enregistrées dans la comptabilité des immobilisations en tant qu'objets groupés pour autant que l'état détaillé par objet puisse être fourni ailleurs.

Le réseau routier cantonal compte plus de 2100 kilomètres de routes. La comptabilité des immobilisations n'enregistre pas chaque kilomètre de route, mais le regroupement organisationnel de différents tronçons routiers (objets groupés). Même avec ce type d'enregistrement par objets groupés, il doit être possible de respecter sans réserves les règles de présentation des comptes et les aspects techniques de la révision.

Article 79 Direction des finances

A la Direction des finances, c'est à l'Administration des finances qu'il incombe de tenir les comptes du groupe. La section correspondante s'intitulant Comptes consolidés, la terminologie est adaptée en conséquence.

Article T1-1 T1 Disposition transitoire de la modification du 28.11.2013

Conformément à la modification de l'article 17, les investissements payés sur des financements spéciaux, des Fonds ou des préfinancements sont, à l'exception des prêts, amortis immédiatement. En conséquence et dans un esprit d'égalité de traitement, les actifs réévalués dans le cadre de la réévaluation au 1^{er} janvier 2017 sont dissous sur la réserve destinée à la réévaluation constituée à l'époque. La réévaluation est annulée dans ce domaine. La réserve de réévaluation constituée à la date d'entrée en vigueur de la modification du 28 novembre 2013 de la LFP est dissoute au 1^{er} janvier 2020 sans incidence sur le résultat.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet n'est pas mentionné dans le programme gouvernemental de législature mais correspond à ses objectifs.

5. Répercussions financières

Le présent projet n'a pas de répercussions financières importantes. La présentation des faits comptables change ponctuellement, mais pour le canton, ces modifications ne se traduisent pas par une entrée ou une sortie de fonds.

Selon la modification de l'article 17, les investissements payés sur des financements spéciaux, des Fonds ou des préfinancements sont, à l'exception des prêts, amortis immédiatement. En conséquence et dans un esprit d'égalité de traitement, les actifs réévalués dans le cadre de la réévaluation au 1^{er} janvier 2017 sont dissous sur la réserve destinée à la réévaluation constituée à l'époque. Le revenu annuel de 41 millions de francs obtenu sur la dissolution de la réserve liée au retraitement disparaît par la suite. En contrepartie, des amortissements ordinaires disparaissent à concurrence d'un montant à peu près équivalent, et l'effet sur les comptes annuels est en fin de compte neutre.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le présent projet n'a pas de répercussions sur le personnel. Il en a sur l'organisation puisqu'il modifie les processus dans le domaine de la comptabilité analytique d'exploitation.

7. Répercussions sur les communes

Aucune.

8. Répercussions sur l'économie

Aucune.

9. Résultat de la procédure de consultation

9.1 Appréciation générale

La procédure de consultation s'est déroulée du 8 novembre 2018 au 8 février 2019. Au total, 29 positions ont été exprimées et 16 participants ont renoncé à se prononcer sur le contenu du projet. Aucun des participants n'en a rejeté le principe.

9.2 Remarques sur la conformité aux normes IPSAS

Le PBD, le PEV et l'UDC demandent de reconsidérer si le canton doit continuer à se conformer aux normes IPSAS pour la présentation des comptes. Le Conseil-exécutif fait remarquer à ce sujet que, conformément à la déclaration de planification n° 3 relative au rapport de gestion 2017, il est chargé d'examiner l'utilité d'une comptabilité fondée sur les IPSAS, ainsi que les conséquences d'un éventuel abandon de ces normes – en plus des mesures d'optimisation et d'amélioration déjà engagées dans le domaine des finances et de la comptabilité. Les résultats de cet examen seront communiqués au Grand Conseil et à sa Commission des finances.

9.3 Remarques sur les financements de projets de partenariat public-privé

Le PBD, le PLR et PME bernoises se félicitent – et exigent – que les financements de projets de partenariat public-privé soient de nouveau possibles pour le canton de Berne. Le PBD considère pour sa part qu'il faudrait faire preuve d'une certaine retenue dans la sélection de tels projets. Le PEV rejette quant à lui la modification de l'article 11 LFP qui tend à rendre plus attrayants les financements PPP puisqu'ils n'influent pas sur le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements, l'activation d'un projet PPP n'étant pas imputée à la charge du compte des investissements.

Le Conseil-exécutif considère que la réglementation de l'article 11 LFP pour les projets PPP est appropriée.

9.4 Remarques sur les dérogations au MCH2

Le Contrôle des finances du canton de Berne et l'UDC critiquent les nombreuses dérogations aux normes MCH2 qui sont prévues dans les dispositions sur la présentation des comptes que le canton de Berne règle au niveau de l'ordonnance. Le Contrôle des finances propose pour sa part de régler ces dérogations soit au niveau de la loi, soit dans une ordonnance soumise à l'approbation du Grand Conseil.

Le Conseil-exécutif estime quant à lui que la loi ne serait pas le niveau normatif approprié pour détailler chaque dérogation au MCH2. La procédure serait en effet beaucoup trop lourde lorsqu'il faudrait procéder à des modifications. L'ordonnance sur le pilotage des finances et des prestations qui mentionne ces dérogations est régulièrement soumise pour consultation à la Commission des finances du Grand Conseil en cas de modification.

9.5. Remarques sur l'article 17 Amortissements

Le PBD, le PEV, le PLR et l'UDC accueillent favorablement la volonté d'amortir immédiatement les investissements, et l'UDC demande que cette possibilité soit aussi offerte aux communes. Les villes de Berne et Thounne objectent qu'en ce qui concerne les amortissements

des prélèvements sur les financements spéciaux, le canton devrait procéder de la même manière qu'il le prescrit aux communes.

Le Conseil-exécutif se prononce comme suit sur ce point :

Il n'est pas possible d'établir une comparaison avec les communes du fait que les conditions sont différentes. Avec les freins à l'endettement appliqués au compte de fonctionnement et au compte des investissements, le canton s'est imposé des consignes plus restrictives concernant l'équilibre des finances que celles qui s'appliquent aux communes. Ces dernières peuvent en effet budgéter un déficit s'il est couvert par le capital propre ou s'il le sera vraisemblablement à moyen terme. Le canton a par contre besoin du consentement de la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil pour un budget déficitaire, même s'il dispose de capital propre. Il doit le cas échéant compenser un découvert dès le budget de la deuxième année qui suit. De plus, le canton ne donne aucune consigne aux communes en ce qui concerne l'autofinancement des investissements, alors que les freins à l'endettement exigent que le budget cantonal présente un degré d'autofinancement d'au moins 100 pour cent (voir la réponse du Conseil-exécutif à la motion Lanz, M160/2018).

9.6 Autres remarques

- Le PBD considère que les biens-fonds doivent, autant que possible, tous être évalués de la même façon.

Le Conseil-exécutif fait remarquer que le principe du coût d'acquisition s'applique à tous les biens-fonds du patrimoine administratif. Mais si un bien-fonds est cédé au canton à titre gratuit, il faut appliquer la méthode de calcul du prix d'acquisition « fictif ». Et le principe de précaution est systématiquement observé.

- Le parti vert-libéral attire l'attention sur des chantiers ouverts lors de l'introduction du MCH2 conforme aux IPSAS et demande la mise en œuvre d'interventions du Grand Conseil. Le PBD est favorable aux efforts du gouvernement pour concentrer autant d'éléments que possible dans un compte de groupe centralisé.

Le Conseil-exécutif observe à ce sujet que la mise en œuvre des déclarations de planification du Grand Conseil concernant le rapport de gestion 2017 a commencé. Les résultats de l'examen des motions 176-2018 et 177-2018 seront directement répercutés dans le projet ERP (projet de progiciel de gestion intégré). Il est prévu, dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, de standardiser et de centraliser les finances et la comptabilité.

- Le PEV regrette que la LFP fasse suite aux ordonnances, et non l'inverse. La modification de loi interviendrait selon lui avant une analyse définitive du projet.

Le Conseil-exécutif fournit la réponse suivante :

La nouvelle pratique comptable relative aux financements spéciaux a dû être adaptée suite à la remarque du Contrôle des finances du canton de Berne au sujet des comptes annuels de 2017. Le Conseil-exécutif été chargé de reproduire correctement les dérogations au MCH2, telles qu'elles ont été convenues avec la Commission des finances, dans les textes de référence correspondants (LFP, OFP, Manuel). La modification de l'ordonnance a donc pu entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2018, ce qui n'est pas possible pour la révision de la loi. La Commission des finances du Grand Conseil comme le Contrôle des finances s'accordent aussi sur ce point.

10. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la modification de la loi sur le pilotage des finances et des prestations.

Berne, le 24 avril 2019

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Neuhaus*
le chancelier: *Auer*