
Numéro de l'intervention: 179-2011
Type d'intervention: **Interpellation**

Déposée le: 06.06.2011

Déposée par: Blank (Aarberg, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgente: Oui 09.06.2011

Date de la réponse: 17.08.2011
Numéro de l'ACE 1357/2011
Direction: POM

Frais indirects de personnel de la Direction de la police et des affaires militaires

Lors de la session de mars dernier, le Grand Conseil a eu l'occasion pour la première fois de débattre des frais indirects de personnel, lors de la délibération de la motion de l'UDC. Alors que ces frais représentent un énorme poste budgétaire de presque un demi-milliard de francs, le Conseil-exécutif peine à envisager une réduction. Manifestement, la situation financière du canton n'est pas aussi tragique qu'on veut bien nous l'affirmer. On reproche à l'UDC de vouloir d'un côté contenir la croissance des dépenses et de l'autre, augmenter les effectifs de la police. Le groupe de produits Police de la POM fait apparaître 96 millions de frais indirects de personnel. C'est énorme. Et vu qu'il s'agit de frais indirects, ils sont manifestement générés par du personnel qui n'est pas en première ligne.

Dans le domaine de la privation de liberté et des mesures d'encadrement, les frais indirects de personnel atteignent également une somme coquette de 82 millions de francs.

Dans la perspective des débats financiers à venir, la transparence s'impose. Le Conseil-exécutif est dès lors prié de répondre aux questions suivantes :

1. Pourquoi les frais indirects de personnel sont-ils si élevés dans le groupe de produits Police ? Quelles tâches accomplissent les personnes qui les engendrent (une vue d'ensemble grossière suffit) ?
2. Pourquoi ces frais ne peuvent-ils pas être réduits massivement et les moyens ainsi libérés réaffectés en tout ou en partie au renforcement des effectifs des agents sur le terrain ?
3. Comment s'expliquent les frais indirects de personnel dans le domaine de la privation de liberté et des mesures d'encadrement ? Quelles tâches accomplissent les personnes qui les engendrent (une vue d'ensemble grossière suffit) ?

Réponse du Conseil-exécutif

Les frais généraux ou coûts indirects sont souvent compris à tort comme des coûts non rentables. A titre de clarification, une définition du terme selon le calcul des coûts, des



prestations et des rentrées financières (CCPR) dans le canton de Berne est fournie ci-après.

Le CCPR comprend le calcul des charges par nature, par centre de coûts et par unité d'imputation. Dans le calcul des charges par nature, l'ensemble des coûts primaires engendrés sont attribués aux centres de coûts et aux unités d'imputation selon le principe de causalité.

Pour appliquer ce principe, il faut définir quels coûts sont engendrés par l'apport de la prestation. La littérature spécialisée fournit différentes approches. Les défenseurs du calcul des coûts partiels soutiennent que seuls les coûts variables directs peuvent être attribués aux unités d'imputation dans le respect du principe de causalité. Le calcul en coûts complets quant à lui vise une répartition aussi équitable que possible des coûts fixes et variables (directs et indirects). Dans ce cas, seule l'organisation structurelle détermine si les coûts primaires sont comptabilisés dans les centres de coûts ou les unités d'imputation.

Conformément à l'article 21 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), le canton de Berne tient un calcul en coûts complets. Dans ce type de calcul, tous les coûts ne pouvant pas être comptabilisés dans les unités d'imputation sont des coûts indirects. Ces derniers représentent ainsi des ressources productives générales indispensables à l'apport des prestations. En présence d'un calcul en coûts complets, il est judicieux – pour des raisons de rentabilité et d'efficacité des coûts – de saisir ces ressources générales dans les centres de coûts et de les inscrire sous forme de coûts indirects aux unités d'imputation.

Dans le schéma de la marge contributive du CCPR, tous les coûts ne pouvant être directement attribués à un centre de coûts (produit ou sous-produit) sont donc inscrits comme coûts indirects. Ces coûts sont attribués aux centres de coûts, avant d'être répartis selon une clé adéquate sur les unités d'imputation. Le contrôle est effectué par le biais du calcul des coûts par centre de coûts. Les coûts indirects comprennent habituellement aussi des tâches transversales générales indispensables. Conformément à l'article 93 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1) et à l'article 160 des Instructions de la Direction des finances et de l'Administration des finances concernant le pilotage des finances et des prestations (IFP), les unités organisationnelles doivent tenir des centres de coûts pour les domaines suivants: bâtiments, informatique, personnel ainsi que finances et comptabilité.

L'attribution de coûts du personnel est effectuée à l'aide d'un système de saisie continue du temps de travail (FIStime), dans lequel sont enregistrées les heures de travail accomplies pour les unités d'imputation et les centres de coûts. Ces heures de travail sont multipliées par des taux d'imputation correspondants; il en résulte des coûts de personnel (directs) des unités d'imputation ou des coûts de personnel (indirects) des centres de coûts. Le seul fait que des prestations de travail ne puissent pas être directement imputées à des produits ou sous-produits ne fournit encore aucune indication quant à leur nature.

1. Le CCPR de la Police cantonale (POCA) comprend neuf produits concernant des domaines d'activité externes et axés sur les prestations, tels que « Présence préventive et état de préparation », « Maîtrise des effets des événements » ou « Sécurité routière ». Ces produits sont rassemblés dans le groupe de produits « Police ».

Pour les années 2009 et 2010, la répartition entre les coûts de personnel directs et les coûts de personnel indirects du groupe de produits « Police » est la suivante¹.

	2009	2010
Coûts de personnel directs	166 259 073 CHF	174 106 029 CHF
Coûts de personnel indirects	101 238 161 CHF	106 206 634 CHF

¹ Rapport de gestion 2009 p. 258, rapport de gestion 2010 p. 268

Les coûts de personnel indirects comprennent la gestion (y c. les rapports sur le terrain et les briefings quotidiens), la formation et les cours de perfectionnement ainsi que l'administration. Leur productivité est indirecte. D'autres prestations transversales existent notamment pour l'entretien des bâtiments et des véhicules, les équipements, la télécommunication, le réseau radio Polycom et l'informatique. Le nombre d'heures de travail investies dans la formation et les cours de perfectionnement engendre des coûts de personnel indirects particulièrement importants. A titre d'exemple on peut citer l'actuelle formation policière intensive sous forme de modules (p. ex. entraînement avec l'arme de service ou introduction du nouveau Code de procédure pénale suisse). La charge de travail engendrée **ne peut pas être directement** imputée à un produit, tel que « Présence préventive et état de préparation » ou « Maîtrise des effets des événements », puisque tous les produits de la police bénéficient dans une même mesure de collaborateurs et collaboratrices bien formés. Il en va de même pour la formation de base des agents et agentes de police. Dans les deux cas, les coûts de personnel engendrés ne peuvent être imputés qu'indirectement – par le biais d'un centre de coûts et à l'aide d'une clé de répartition – à un produit, sous la forme de coûts de personnel indirects.

La POCA dispose de relativement peu de moyens pour l'accomplissement de tâches transversales classiques comparables aux frais généraux de l'économie privée représentées sous forme de coûts de personnel indirects. Il s'agit en particulier de personnel travaillant pour les services d'état-major, pour le service du personnel ou dans le domaine technique. Sur les quelque 2500 collaborateurs et collaboratrices de la POCA, environ 14 pour cent (350 personnes) sont en formation ou assument des tâches de coordination.

2. Le calcul en coûts complets se fonde sur différentes entités de coûts, qui – prises individuellement – peuvent être comptabilisées sur des centres de coûts ou des unités d'imputation. Les prestations qui, pour des réflexions économiques ou d'économie administrative, sont fournies de manière centralisée, assurent le service de base pour les agents et agentes de police sur le terrain et représentent des prestations rentables (cf. énumération au point 1). Celles-ci sont directement liées à l'accomplissement de l'ensemble des prestations. Si le service de base est réduit ou supprimé, les prestations directes sur le terrain ne peuvent plus être fournies (de manière optimale).

Comme mentionné ci-dessus, les coûts de personnel indirects de la POCA sont pour la plupart dus à des prestations directement liées aux interventions sur le terrain. Mais le recrutement et la formation du personnel adéquat, la gestion des flux financiers et l'assistance technique (p. ex. pour la plate-forme d'alarme cantonale) sont également des tâches transversales indispensables au fonctionnement de la POCA. Seules des mesures visant à accroître la productivité à très court terme permettrait une réduction des coûts (p. ex. réduction peu judicieuse de la formation, négligence des tâches de gestion et des tâches décisives avec pour conséquence une réduction des effectifs de l'administration et de l'assistance technique). De telles mesures compromettraient l'accomplissement général des tâches de police.

3. Le CCPR de l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE) comprend des produits qui reflètent le résultat d'une unité organisationnelle (ex. le produit « Exécution des peines et mesures en milieu fermé (hommes) » pour les Etablissements de Thorberg ou le produit « Exécution des peines et mesures en milieu fermé (femmes) » pour les Etablissements de Hindelbank). Tous les produits de l'OPLE sont rassemblés en un groupe de produits. Les différents types de détentions et de mesures (comme p. ex. détention provisoire ou exécution des mesures en milieu fermé [hommes]) sont représentés sous forme de sous-produits au sein du produit correspondant à l'unité organisationnelle.

Pour les années 2009 et 2010, la répartition entre les coûts de personnel directs et les coûts de personnel indirects du groupe de produits « Privation de liberté et mesures d'encadrement » est la suivante².

	2009	2010
Coûts de personnel directs	9 522 000 CHF	9 651 000 CHF
Coûts de personnel indirects	77 082 000 CHF	79 521 000 CHF

L'importante part des coûts de personnel indirects s'explique comme suit. De nombreuses tâches relatives à un type de détention ou d'exécution des mesures ne peuvent pas être directement attribuées à un sous-produit. Les collaborateurs et collaboratrices affectés à la surveillance, à l'encadrement ou au service de sécurité sont dans la plupart des cas responsables de personnes détenues dans différents types d'exécution (correspondant à différents sous-produits). Il en résulte une charge élevée au niveau du temps de travail et des coûts, qui en tant que « tâche générale » est d'abord attribuée à un centre de coûts, avant d'être imputée – au moyen d'une clé de répartition – aux sous-produits. Tous les coûts de personnel attribués à un sous-produit par le biais d'une imputation à un centre de coûts, sont – conformément à la définition fournie en entrée – des coûts de personnel indirects.

Les coûts de personnel indirects dans le domaine de la privation de liberté et des mesures d'encadrement sont des prestations rentables indispensables à l'apport de prestations. En font notamment partie les prestations liées à l'entretien des bâtiments, à l'informatique, aux services du personnel, à la comptabilité et aux finances, à la section de transport, au registre de l'exécution des peines et mesures, à la direction et à l'administration, aux services de santé et de sécurité, aux prestations de production et aux sections carcérales.

Au Grand Conseil

² Rapport de gestion 2009 p. 276, rapport de gestion 2010 p. 282