Zeitschrift: Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...

Herausgeber: Staatskanzlei des Kantons Bern

Band: - (1998)

Heft: [2]: Rapport de gestion : rapport

Artikel: Rapport d'activité du Contrôle des finances

Autor: Sommer

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-544951

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

2. Rapport d'activité du Contrôle des finances

2.1 Les priorités de l'exercice

2.1.1 Révision; stratégie de révision

Dans l'accomplissement du mandat qui nous incombe en notre qualité d'organe supérieur de surveillance interne des finances au sein de l'administration, nous contrôlons, dans le cadre de nos révisions ordinaires, le respect des prescriptions légales en matière de gestion financière et de présentation régulière des comptes, en particulier des critères de la légalité, de la régularité, de la sécurité, de l'emploi économe et judicieux des moyens, de la gestion et de l'efficacité.
Nous devons à cet égard exercer efficacement nos activités de révision suivant une stratégie définie en fonction des risques et respectant le principe de la proportionnalité.

2.1.2 Révisions de services cantonaux, mandats et domaines

Nos révisions ont porté sur les domaines suivants: 152 services cantonaux (168 l'an dernier), 14 dans le secteur du bâtiment, 1 dans celui de l'informatique, 20 mandats (fondations, associations, etc.), ce qui donne un total de 187 unités de révision (201 l'an dernier). Nous avons en outre rédigé quatre rapports spéciaux et plusieurs prises de position.

2.1.3 Révision du compte d'Etat 1997 (révision finale)

2.1.3.1 *Rapport de révision interne du 14 avril*

Dans le cadre de la révision intermédiaire et de la révision finale, nous avons effectué l'examen des stocks, des évaluations, des mouvements et des contrôles spéciaux. Nos examens ont porté sur les postes du bilan, certains comptes du compte administratif ainsi que d'autres domaines des finances cantonales.
Nous avons consigné les résultats de nos examens dans le rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1997 que nous avons remis pour acte aux membres du gouvernement, au chancelier d'Etat, à la Direction des finances et à l'Administration des finances, ainsi qu'au chef du Service parlementaire de révision. Les avis des Directions ont été résumés et si nécessaire commentés dans un document annexe au rapport de révision interne concernant le compte d'Etat.
Le 29 mai, nous avons adressé ce résumé aux destinataires du rapport de révision interne, accompagné de notre recommandation d'approuver le compte d'Etat 1997. Le Secrétariat du parlement et le Service parlementaire de révision ont reçu les mêmes documents à titre de base pour l'établissement du rapport de l'organe de contrôle à l'intention de la Commission des finances du Grand Conseil.
Les points de contestation soulevés dans notre rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1997 devaient être réglés d'ici le 30 septembre; ce délai a été respecté dans la majorité des cas. Nous veillerons à ce que les contestations encore en suspens soient réglées et nous indiquerons l'état des questions encore pendantes dans notre rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1998.

2.1.3.2 *Rapport d'adoption du compte d'Etat 1997*

Dans notre rapport du 29 mai, nous avons recommandé au Conseil-exécutif d'approuver le compte d'Etat 1997 à l'intention du Grand Conseil, sur la base des résultats de nos examens et de notre évaluation globale de la gestion financière et de la présentation des comptes, et ce malgré une réserve et une remarque.

Sous l'angle de notre mandat et compte tenu du critère de l'importance, nous exposons ci-après notre
Appréciation globale de la gestion financière et de la présentation régulière des comptes
En vertu de notre appréciation, la gestion financière et la présentation des comptes respectent les prescriptions légales, avec la réserve suivante:
- L'équilibre du compte de fonctionnement à moyen terme (art. 2, 2e al. LF) et la compensation du découvert par des excédents du compte de fonctionnement (art. 16 LF) ne sont pas réalisés. Les prescriptions légales en la matière ne sont donc pas respectées.

Nous soulignons en outre que les risques que présentent pour le canton les entreprises concernées par l'appréciation globale sont difficiles à évaluer.

Nous avons par ailleurs constaté que les défauts qui nous ont empêché l'année dernière de confirmer la régularité comptable dans le domaine des comptes du bilan de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques avaient pour la plupart été corrigés. Sous l'aspect du critère de l'importance, nous avons renoncé à émettre à nouveau une restriction à propos de la régularité comptable dans le cadre de l'examen du compte d'Etat.

2.1.3.3 *Approbation par le Conseil-exécutif*

Par arrêté du 10 juin (ACE 129), le Conseil-exécutif a approuvé le compte d'Etat 1997 et l'a transmis au Grand Conseil.

2.1.4 Révision du compte d'Etat 1998 (révision intermédiaire)

Dans le cadre de la révision intermédiaire, nous avons procédé à des vérifications dans le domaine du bilan ainsi que de certaines parties du compte administratif. Nous avons effectué en outre des contrôles voire des relevés dans le domaine des comptes spéciaux «NOG 2000». Le résultat de la révision intermédiaire est intégré au rapport de révision interne concernant la vérification du compte d'Etat 1998.

2.2 Contrôles de rentabilité

Dans nos rapports de révision, nous indiquons aux offices et aux Directions des moyens de réduire leurs coûts dans la réalisation des tâches publiques qui leur incombent.
Ainsi dans les rapports trimestriels que nous soumettons au Conseil-exécutif pour lui rendre compte des activités du Contrôle

des finances, avons-nous présenté d'importants potentiels d'épargne et inscrit des recommandations au titre de notre participation à l'amélioration de la situation financière. Quelques exemples à ce sujet:

- renoncer à prendre des mesures d'isolation acoustique des bâtiments allant au-delà des exigences minimales conformément à l'article 15 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit;
- procéder, en vertu du mandat que nous avons inscrit dans notre rapport de révision du compte d'Etat 1994, à une réorganisation du portefeuille des assurances du canton qui permettra d'économiser quelque 3 millions de francs de primes par an;
- négocier avec Swisscom pour obtenir des rabais sur les taxes téléphoniques représentant environ un million de francs par an;
- répercuter les quelque 1,8 million de francs de frais que cause à l'Office du personnel le versement centralisé des traitements des enseignants;
- recommander le gel des investissements dans les exploitations agricoles devant être affermées;
- déterminer les potentiels de compression des coûts et d'optimisation dans le projet «Tunnel du Raimeux» (N 16/Transjurane).

2.3 Questions particulières

2.3.1 Appréciation globale

Le Contrôle des finances présente depuis 1992, dans son rapport de révision interne sur le compte d'Etat, une appréciation globale qui a pour but de faire la lumière sur les risques juridiques, politiques ou économiques que présentent les relations entre le canton et les organismes qui lui sont proches.
Nous rendons compte ci-après de certains points prioritaires de l'appréciation globale.

2.3.1.1 *Modèle de cercles et portefeuille de risques*

Le 13 août, la Commission des finances du Grand Conseil a donné mandat au chef du Service parlementaire de révision d'établir une liste des risques en collaboration avec le Contrôle des finances. En décembre, nous avons présenté un modèle de cercles et un portefeuille de risques nouvellement développés à une délégation de la Commission des finances. Dans le modèle de cercles, les risques sont classés en catégories, selon leur relation juridique avec le canton et leur importance financière alors que le portefeuille de risques systématise l'évaluation des risques et indique les cas où une action s'impose.

2.3.1.2 *Banque cantonale bernoise (BCBE)/ Dezennium-Finanz AG (DFAG)*

En vertu des chiffres 11 et 16 de l'ACE 411 du 21 février 1996 concernant les directives du Conseil-exécutif sur la surveillance de la BCBE et de la DFAG, nous avons élaboré le 18 mai un rapport à l'intention du Conseil-exécutif sur l'évaluation des risques réalisée dans le cadre des clôtures des comptes 1997 de la BCBE et de la DFAG, dans la perspective de la garantie de l'Etat et d'un éventuel besoin de provisions à la charge du compte d'Etat 1997.
Nous sommes parvenus aux conclusions suivantes:

- les documents fournis et les informations recueillies concernant la clôture des comptes 1997 de la BCBE ne font état d'aucun risque particulier, et
- les indications que nous a fournies la société Arthur Andersen SA en sa qualité d'organe de révision à propos des risques engendrés par la BCBE et la DFAG étant très claires, nous estimons qu'il serait superflu de demander au Conseil-exécutif des explications et des dispositions supplémentaires.

En vertu des résultats de l'évaluation des risques, nous avons recommandé au Conseil-exécutif:

«1. d'approuver la proposition de la Direction des finances de constituer des provisions supplémentaires pour un montant de 200 millions de francs au débit du compte d'Etat 1997 au titre des pertes prévisionnelles de la DFAG que le canton doit prendre en charge en vertu de la garantie de l'Etat;
2. de décider, après que le Grand Conseil aura pris acte du rapport de gestion, de porter au débit des provisions du compte d'Etat, en vertu de la garantie de l'Etat au sens de l'article 25, lettre e LBCBE, les dépenses nécessaires pour compenser les 88,354 millions de francs de perte opérationnelle inscrits au compte des pertes et profits 1997 de la DFAG.»

Le 23 novembre 1997, le peuple bernois a accepté le projet de transformation de la BCBE en une société anonyme. Par ACE 2110 du 16 septembre, le Conseil-exécutif prononça l'entrée en vigueur de la loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise (LSABCBE) avec effet rétroactif au 1er janvier.
Par ACE 2295 du 21 octobre, les directives du Conseil-exécutif sur la surveillance de la BCBE et de la DFAG ont été revues et corrigées en fonction de la nouvelle forme juridique.

2.3.1.3 *Bedag Informatik*

Dans le cadre du mécanisme de surveillance étendue, l'organe de contrôle (ATAG Ernst & Young) a pour la première fois rédigé un rapport supplémentaire (rapport explicatif) à l'aide d'un catalogue de questions spécial, à l'intention du conseil d'administration et du Conseil-exécutif. Avec la Direction des finances, nous avons posé des questions concernant le rapport de gestion 1997 ainsi que le bilan et le compte de résultats, auxquelles il a été apporté des réponses écrites et qui ont fait l'objet d'explications lors d'une audition organisée le 19 mai. Le Contrôle des finances a remis sa prise de position sur le rapport de gestion 1997 et les comptes de la Bedag Informatik à la Direction des finances le 29 mai.
Par lettre du 29 mai, le Directeur des finances a chargé le Contrôle des finances de vérifier si les coûts/blocs de coûts du centre de calcul et les prix pratiqués étaient ou non équitables. Nous avons réglé les différences matérielles des résultats de nos examens lors d'une réunion avec la direction de la Bedag Informatik, le 11 décembre, avant de les consigner dans un rapport. L'entretien final a eu lieu le 12 janvier 1999.

2.3.2 Révision des unités pilotes NOG 2000

Avec la révision des unités pilotes NOG 2000, le Contrôle des finances accomplit son mandat conformément à l'article 46 LF. Nous conseillons les unités pilotes et la direction de projet, que nous accompagnons dans la Nouvelle gestion de l'administration 2000, et nous vérifions si les responsables peuvent se fier aux nouveaux instruments de gestion pour prendre leurs décisions.
Dans le cadre de la révision du compte d'Etat 1997, nous avons examiné sur place sept projets pilotes NOG 2000 dont la mise en exploitation était intervenue au 1er janvier 1996. Nous avons inscrit nos constatations et suggestions dans les rapports de révision correspondants ainsi que, sous forme de résumé, dans le rapport sur le compte d'Etat. Dans la perspective de la révision du compte d'Etat 1998, le Contrôle des finances a effectué une révision intermédiaire des cinq nouveaux offices NOG dont l'exploitation pilote a débuté au 1er janvier 1998.

Des représentants du Contrôle des finances siègent avec voix consultative à la direction générale du projet NOG 2000 (DGP NOG 2000), à la Conférence des chefs de projets pilotes et au groupe de travail Aspects de la révision de la DGP NOG 2000.
Nous avons présenté lors de deux séminaires (à l'IDHEAP de Lausanne et à l'Université de Saint-Gall) notre expérience des révisions dans la Nouvelle gestion publique à un public intéressé de réviseurs internes des administrations publiques.

2.3.3 Autorisations de dépenses

Conformément à l'article 49, 1er alinéa de l'ordonnance sur les finances (OF), outre la description précise de l'objet de la dépense, toutes les autorisations de dépenses doivent préciser les bases juridiques, la nature de la dépense (unique ou périodique), la qualification juridique de la dépense (nouvelle ou liée), la nature et le montant du crédit, le compte à débiter et l'exercice comptable concerné. En vertu de l'article 43 OF, les engagements entraînant des dépenses ne peuvent être pris que si ces dépenses ont fait l'objet d'une autorisation de dépenses délivrée par l'organe compétent.
Au cours de l'exercice sous rapport, le Contrôle des finances a examiné les autorisations de dépenses approuvées par le Conseil-exécutif de juin à septembre et constaté à cette occasion que la différenciation entre dépenses nouvelles ou liées posait toujours des problèmes aux organes compétents, les directives applicables (ACE 3416 du 2. 11. 1994) n'offrant pas une aide suffisante dans tous les cas. L'ACE 1473 du 1er juillet prévoit ainsi que les dispositions en la matière fassent l'objet d'un examen lors d'une prochaine révision de la LF.

2.3.4 Fonds de loterie

Nous avons constaté dans le cadre de notre révision finale des comptes 1997 du Fonds de loterie la régularité de la tenue des comptes et de la gestion ainsi que le respect des consignes budgétaires inscrites dans l'ACE 1059 du 17 avril 1996 «Planification des liquidités du Fonds de loterie de 1996 à 1998» prescrivant des dépenses d'un montant de 5 millions de francs par an. Lors de la révision intermédiaire du compte d'Etat 1998, nous avons examiné la situation financière du Fonds de loterie et vérifié le respect des consignes gouvernementales (ACE 1059 du 17. 4. 1996 et ACE 989 du 29. 4. 1998). Nous terminerons nos vérifications dans le cadre de la révision finale, en février 1999.

2.3.5 EVOK (mise en œuvre informatisée de la loi fédérale sur l'assurance-maladie)

Le Contrôle des finances a procédé, en collaboration avec la société PricewaterhouseCoopers, à un relevé et une évaluation de système détaillés de cette application. Les priorités consistaient à confronter les risques et les mesures de contrôle du système de contrôle interne (SCI) ainsi qu'à fixer des examens. L'application permet depuis juin 1997 de déterminer et de traiter les droits à la réduction des primes pour quelque 220000 ménages comptant 350000 personnes. Le volume total de la réduction des primes du canton de Berne représente 350 à 400 millions de francs chaque année.

2.3.6 Problème du passage à l'an 2000

Dans sa réponse à l'interpellation Koch (ACE 2343 du 8.10.1997), le Conseil-exécutif informe qu'en octobre 1996 déjà, l'Office d'organisation a invité la Bedag Informatik et les services de l'administration cantonale qui exploitent des applications stratégiques à lui rendre compte des mesures prises pour le changement de millénaire. Pour ce qui est des autres applications et systèmes, il est précisé que la responsabilité à cet égard incombe aux organes dirigeants concernés, qui doivent régulièrement rendre compte à la Conférence informatique cantonale. L'Office d'organisation assure que les Directions et la Chancellerie d'Etat maîtrisent le problème et qu'on ne prévoit aucun risque majeur de panne.

2.3.7 Expo.01

L'Association Expo 2001 a constitué la «Commission de contrôle pour l'attribution des marchés» (Commission de contrôle) chargée de vérifier que l'adjudication des mandats et l'exécution des concours dans le cadre de l'Expo.01 soient conformes au droit et opportunes. Par ACE 1280 du 8 mai 1996, le chef du Contrôle des finances a été nommé à l'organe directement subordonné au comité stratégique. Il participe depuis aux séances qui ont lieu régulièrement et coordonne les activités de contrôle sur place.

2.3.8 Contrôle de la taxation fiscale

En vertu de l'article 20, 2e alinéa du décret concernant la taxation, il incombe à l'Inspection de l'Intendance des impôts de contrôler de manière permanente l'ensemble des activités de taxation.
Au cours de l'exercice sous rapport, elle a ainsi effectué des contrôles dans toutes les sections. Nous assistons, en fonction des capacités dont nous disposons, les activités de contrôle de l'Inspection depuis 1990. Les rapports concernant les résultats des contrôles nous ont été transmis pour acte.

2.3.9 Protection des données

D'entente avec le Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données et l'Office d'organisation, le Contrôle des finances a apporté davantage d'attention à la sécurité des données et en particulier à la protection de l'accès aux données (danger de piratage) des systèmes informatiques des finances. Nous nous sommes fait transmettre les résultats des contrôles de la sécurité effectués par l'Office d'organisation.

2.4 Modifications dans la conception des rapports

Au début de l'année, le Contrôle des finances s'est intensément consacré à ses «produits» et a développé une nouvelle conception de son rapport de révision des services, pour laquelle il a largement tenu compte des souhaits exprimés par les destinataires dans la procédure de consultation. Des observations tenant compte du critère de l'importance, des appréciations globales résumées et la présentation dans des annexes séparées des chiffres nécessaires à la compréhension ont permis de réduire le volume des rapports de révision sans pour autant porter atteinte à leur caractère informatif, de les rendre ainsi plus conviviaux et d'en améliorer la qualité globale.
Nous avons par la suite revu le rapport de révision interne concernant le compte d'Etat en fonction des mêmes critères. Par ACE 1601 du 5 août, le Conseil-exécutif atteste qu'avec le rapport de révision sur le compte d'Etat 1997, le Contrôle des finances a réussi à substantialiser la surveillance des finances. La Commission des finances dispose ainsi de documents qui lui permettent d'évaluer la régularité comptable et la conformité avec le droit du compte d'Etat à tous les échelons.

2.5 Rapports avec le Conseil-exécutif et le Service parlementaire de révision

2.5.1 Rapports avec le Conseil-exécutif

Les rapports avec le Conseil-exécutif sont régis par l'ACE 2828 du 8 août 1990.
Quatre rapports trimestriels ont été soumis au Conseil-exécutif, respectivement les 28 février, 31 mai, 31 août et 30 novembre. Conformément à l'article 48 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), une copie des documents a chaque fois été portée à la connaissance du chef du Service parlementaire de révision. Le gouvernement a discuté de tous les rapports trimestriels avec le chef du Contrôle des finances.

2.5.2 Elimination des divergences par le Conseil-exécutif (art. 49 LFE)

Nous n'avons, au cours de l'année sous rapport, pas dû recourir au Conseil-exécutif pour éliminer des divergences avec les Directions.

2.5.3 Rapports avec le Service parlementaire de révision

Les rapports avec le Service parlementaire de révision sont régis par le règlement des rapports entre le Service parlementaire de révision et le Contrôle des finances du 16 octobre 1990.
Contrôle de la qualité: au sens de l'article 47, 2e alinéa, lettre d LGC, le chef du Service parlementaire de révision a la compétence de surveiller l'activité du Contrôle des finances. Il a examiné la qualité d'un certain nombre de révisions que nous avons effectuées auprès des services cantonaux et a chaque fois discuté du résultat avec nous. Dans son rapport du 31 août, il reconnaît au Contrôle des finances un niveau élevé de qualité quant à son organisation, sa façon de travailler et ses rapports, qui lui permet de remplir son mandat légal de manière appropriée et efficace.

2.6 Réforme de la surveillance des finances

Le 4 novembre 1996, le Grand Conseil a adopté les motions Rickenbacher 216/96, «Réforme de la surveillance des finances» et Reber 226/96, «Contrôle des finances».
Ces deux motions exigent que la surveillance financière duale (Contrôle des finances et Service parlementaire de révision) soit supprimée et que le Contrôle des finances ait désormais le statut d'organe indépendant et assiste de la même façon le gouvernement et le parlement (système moniste de surveillance des finances).
En mai 1997, l'organisation du projet s'est mise au travail en abordant divers aspects fondamentaux de la surveillance des finances. Elle a étudié quatre nouvelles formes de surveillance des finances, pour n'en conserver par la suite que deux: les modèles prévoyant un «office orienté-résultats au sein d'un service d'état-major» et un «établissement». Pendant la session de mars, le Grand Conseil a alors décidé qu'il fallait poursuivre les travaux sur le système dual optimisé et sur le système moniste. Le chef du Contrôle des finances est représenté dans la direction générale du projet et son suppléant travaille dans l'équipe.

2.7 Ressources humaines/Organisation

2.7.1 Effectifs du personnel

Statistique des postes au 31 décembre 1998

Occupation des postes soumis à l'obligation de gestion

Unité administrative	Hommes	Femmes	Postes à 100% Hommes	Femmes	Total
Contrôle des finances	19	6	18,20	4,90	23,10
Comparaison avec l'exercice précédent	21	6	20,70	4,20	24,90

2.7.2 Changements dans le personnel d'encadrement

Me Martin Kaiser, chef de la section Economie d'entreprise et surveillance/suppléant du chef d'office, a quitté le Contrôle des finances fin octobre. La section «Economie d'entreprise et surveillance» a alors été divisée en deux sections: «Service juridique et services centraux» et «Gestion économique». La révision de l'informatique a par la même occasion été intégrée à la section Gestion économique. Le chef de la nouvelle section Gestion économique, M. Franz Bieri, diplômé en économie d'entreprise ESCEA/expert comptable diplômé, est entré en fonction le 1er novembre 1998 et le nouveau chef du Service juridique et des services centraux/suppléant du chef d'office, Me Christian Blaser, avocat et notaire, licencié en sciences économiques, le 1er janvier 1999.

2.7.3 Formation et formation continue

Divers collaboratrices et collaborateurs ont de nouveau eu la possibilité de se perfectionner en participant à des cours ou séminaires dans les domaines de la révision, de la comptabilité, du contrôle de gestion, du bâtiment, de l'informatique, de la Nouvelle gestion publique, etc. Il n'y a pas eu de séminaire de perfectionnement interne cette année: nous avons préféré le remplacer par une formation pratique concernant les nouveaux outils informatiques.

2.7.4 Réseau informatique du Contrôle des finances

Comme prévu, le système de gestion des révisions (RMS) a été mis en exploitation fin 1998. Une fois l'instruction des collaborateurs et collaboratrices achevée, on a saisi les données nécessaires. Le RMS assiste le chef d'office et les réviseurs dans les domaines suivants:
- évaluation des risques que présentent les services et les mandats faisant l'objet des révisions;
- planification des révisions;
- gestion des ressources (planification et décompte);
- travaux de révision (documents de travail standardisés et automatisés, établissement de listes de contrôle, aide professionnelle, etc.);
- rapports;
- documentation des examens effectués selon un processus prédéterminé.

Berne, mars 1999

Contrôle des finances du canton de Berne

Le chef d'office: *Sommer*