

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: - (2001)

Heft: [2]: Rapport de gestion : rapport

Artikel: Rapport d'activité du Contrôle des finances

Autor: Sommer

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-544956>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

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

2. Rapport d'activité du Contrôle des finances

2.1 Mandat/Stratégie de révision

Dans l'accomplissement du mandat légal qui nous incombe en notre qualité d'organe spécialisé suprême chargé de la surveillance des finances, nous vérifions la régularité de la comptabilité et de la reddition des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière.

Dans le respect des principes reconnus de notre profession, nous planifions et réalisons nos contrôles compte tenu du critère de l'importance, afin de détecter, avec une sûreté équitable, les points faibles (risques) de la gestion financière et de la comptabilité des services révisés ainsi que les assertions erronées du compte d'Etat. Nous axons nos contrôles sur les risques et les processus, et les réalisons à partir d'analyses et de relevés sur la base d'échantillons au moyen de l'assistance informatique.

2.2 Tâches essentielles

2.2.1 Révision du compte d'Etat 2000

2.2.1.1 Rapport du 30 mars sur la révision du compte d'Etat

A la demande du Directeur des finances, nous avons vérifié en février la plausibilité des résultats provisoires du compte d'Etat 2000. Nous avons consigné les résultats de nos examens dans le rapport de révision concernant le compte d'Etat 2000 que nous avons remis aux membres du gouvernement, au chancelier d'Etat, à la Direction des finances, à l'Administration des finances et à la Commission des finances du Grand Conseil.

2.2.1.2 Rapport d'adoption du compte d'Etat 2000 du 17 avril

Dans notre rapport d'adoption, nous avons recommandé au Conseil-exécutif d'approuver le compte d'Etat 2000 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 l'établissement des comptes, et ce malgré les réserves ci-après. Nous avons recommandé à la Commission des finances de proposer au Grand Conseil d'adopter le compte d'Etat 2000.

Sous l'angle de notre mandat et compte tenu du critère de l'importance, nous exposons ci-après deux

Réserves concernant le compte d'Etat 2000:

En 2000, la gestion financière correspond aux prescriptions légales, avec les réserves suivantes:

La compensation du découvert par des excédents du compte de fonctionnement (art. 16 LF) n'est pas réalisée. La prescription légale susmentionnée n'est donc pas respectée et continue d'être transgressée.

L'inscription au bilan, directe et neutre pour la comptabilité, de la dette d'un montant de 1480,1 millions de francs résultant de l'insuffisance de couverture des caisses de pension contrevient aux principes qui régissent la présentation correcte des comptes, notamment aux principes d'universalité (art. 7 OF), de vérité (art. 8 OF) et d'échéance (art. 11 OF), en vertu desquels tous les faits comptables et toutes les opérations financières doivent figurer dans la comptabilité et être enregistrés et comptabilisés avec exactitude.

En effet, avant 1989, les montants dus n'étaient pas inscrits au compte de fonctionnement de la période correspondante.

2.2.2 Révisions des services

Nous avons effectué un contrôle de la gestion financière et de la reddition des comptes de 148 (en 2000: 126) unités administratives et avons émis, pour 15 d'entre elles, des constatations et des remarques d'une grande importance. Dans cinq cas, nous avons dû assortir notre attestation de régularité de la comptabilité et de la reddition des comptes, donc de la légalité, de l'emploi économe et judicieux des fonds ainsi que de la rentabilité de la gestion financière, de réserves.

Dans nos rapports de révision, nous indiquons à chaque fois aux offices et aux Directions des moyens de réduire leurs coûts dans l'accomplissement des tâches publiques qui leur incombent. Citons à titre d'exemple notre recommandation d'entreprendre des démarches pour que la Confédération reconnaisse la route alpestre Spiez-Kandersteg-(Lötschberg-Brigue) comme faisant partie intégrante d'une liaison routière alpestre internationale. Le 7 novembre, le Conseil-exécutif a réclamé auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication la part incombant au canton de Berne. Les rapports trimestriels et le rapport de révision concernant le compte d'Etat indiquent d'autres possibilités d'économie.

2.2.3 Révisions des constructions

Dans dix cas (en 2000: 12), nous avons contrôlé les planifications et les projets de construction en rapport avec les activités de construction du canton tant sous l'aspect technique que commercial, et ce pendant la phase d'étude du projet, pendant le déroulement du projet et une fois le projet achevé.

2.2.4 Révisions de l'informatique

Le Contrôle des finances a procédé, en collaboration avec la société Ernst & Young SA, à une évaluation des risques dans le domaine informatique des Directions et de la Chancellerie d'Etat, et ce dans deux buts principaux: d'une part, le processus s'appuyant sur la méthode dite du «control self assessment» doit permettre de renforcer la conscience en matière de risques et de contrôle au sein des Directions et des services contrôlés, d'autre part, les résultats nous serviront de point de départ pour axer le programme de révision de l'informatique sur les risques. Dans un rapport global, nous récapitulons les risques les plus importants que nous avons constatés et les points sur lesquels il est nécessaire d'agir de manière interdirectionnelle.

2.2.5 Appréciation globale: évaluation des risques

Le Contrôle des finances présente depuis 1992 dans son rapport de révision concernant le compte d'Etat une appréciation globale des risques potentiels qui menacent l'économie cantonale, et ce dans le but de faire la lumière sur les risques financiers résultant des relations que le canton entretient au plan de l'économie d'entreprise

et de l'économie publique ainsi qu'au plan juridique avec les organismes qui lui sont proches. Au mois de mars, le groupe de travail chargé des «rapports du canton avec ses entreprises publiques et d'économie mixte» nous a informés de l'état des travaux de mise en œuvre dans ce domaine et nous avons rencontré les membres de ce groupe de travail le 14 septembre.

Nos appréciations des risques ont principalement porté sur:

- la Banque cantonale bernoise (BCBE) / Dezennum-Finanz AG (DFAG);
- la Bedag Informatik (BI);
- la Fondation bernoise de crédit agricole (CAB);
- les BKW FMB Energie AG;
- la BLS AG;
- l'Assurance immobilière (AIB);
- la Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB).

Nous n'avons dans aucun cas constaté le besoin de constituer des provisions supplémentaires.

Vu la tendance à la privatisation formelle d'entreprises publiques, le Contrôle des finances a, dans l'intérêt de la réussite des stratégies du propriétaire, soumis au groupe de travail un modèle de contrat fiduciaire et de mandat pour les membres des conseils d'administration d'entreprises publiques.

2.2.6 **Nouvelle gestion de l'administration (NOG 2000)**

La révision des unités pilotes NOG 2000 fait partie intégrante du domaine de contrôle et des tâches du Contrôle des finances conformément aux articles 14 et 15 de la loi sur le Contrôle des finances (loi cantonale sur le Contrôle des finances, LCCF). Durant toute l'année, nous assistons les unités pilotes et la direction du projet NOG 2000 de nos conseils et nous vérifions si les responsables peuvent se fier aux nouveaux instruments de gestion (Assurance) pour prendre leurs décisions.

Dans le cadre de la révision du compte d'Etat 2000, nous avons examiné les douze comptes spéciaux publiés dans le compte d'Etat. Nous avons intégré nos propositions et nos recommandations aux rapports de révision correspondants ainsi que, sous forme de résumé, au rapport de révision concernant le compte d'Etat. A propos des systèmes collectifs d'incitation (ordonnance sur le bonus-malus), nous avons constaté des défauts dans la méthode et rappelé que l'utilisation de bonus ne pouvait abroger ou contrevenir aux principes régissant la gestion financière, en particulier ceux de la légalité, de l'emploi économe et de l'emploi judicieux des fonds.

2.3 **Mandats de contrôle spéciaux**

2.3.1 **ERKOS (contrôle de l'utilisation des subventions cantonales)**

Le Contrôle des finances s'est renseigné sur la manière dont étaient menées les activités de la conférence ERKOS, des responsables ERKOS au sein des Directions et de l'Office d'organisation, responsable de la coordination. Nous nous sommes ce faisant particulièrement attachés au respect des dispositions de la loi sur les subventions cantonales (LCSu) et de l'ordonnance sur les subventions cantonales (OCSu). Il s'avère que les Directions ne peuvent tenir les délais de l'OCSu en matière de contrôles des résultats. Il convient en outre de prendre des mesures visant à améliorer la qualité.

Nous avons effectué une méta-évaluation du contrôle de l'utilisation des «subventions aux régions d'aménagement», autrement dit

nous l'avons évalué sous l'angle de la méthode, de l'exhaustivité, de la traçabilité et de la pertinence. Le contrôle des résultats mis en place par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire nous a semblé bon. Nous avons en revanche déploré l'absence d'objectifs et d'indicateurs d'effet.

2.3.2 **Révisions de mandats**

Nous avons effectué, en tant que organe de révision, 20 révisions (en 2000: 19) auprès d'organisations qu'un intérêt public prépondérant justifiait. Dans cinq d'entre elles, nous avons fait des constatations et émis des remarques d'une grande importance. Dans deux cas, nous avons dû assortir notre attestation de régularité de la comptabilité et de la reddition des comptes, donc de la légalité, de l'emploi économe et judicieux des fonds ainsi que de la rentabilité de la gestion financière, de restrictions. Nous avons en même temps examiné l'utilisation des subventions cantonales chez les entités juridiques subventionnées par le canton (la légalité, l'emploi économe et judicieux des fonds, l'opportunité et la rentabilité de l'affectation des moyens financiers).

Le Contrôle des finances a constaté, pendant l'année sous rapport, que quelques organisations au sens de l'article 16, lettre b LCCF couraient le danger de manquer de trésorerie ou d'aboutir à un endettement excessif et que des mesures d'assainissement s'imposaient. La tentation d'esquiver un assainissement durable en matière d'économie d'entreprise en contractant de nouvelles dettes (emprunt auprès de tiers, par exemple en hypothéquant davantage les propres immeubles, etc.) est particulièrement grande chez les entités juridiques autonomes (fondations en vertu des art. 80ss CCS). Ce genre de mesure bouleverserait notamment les compétences financières conformément aux dispositions de la législation sur les finances publiques.

2.3.3 **Révision des processus d'établissement du budget et du plan financier ainsi que du controlling financier de la Direction de l'instruction publique**

Sur ordre de la Commission des finances, nous avons effectué un contrôle spécial des processus d'établissement du budget et du plan financier ainsi que du controlling financier de la Direction de l'instruction publique et présenté un rapport accompagné de 14 propositions d'optimisation. Deux de nos recommandations sont d'importance cantonale et le Contrôle des finances attend de leur mise en œuvre une amélioration des processus budgétaires quant à l'efficacité et à l'actualité.

2.3.4 **Révision des avoirs du personnel cantonal en heures supplémentaires et en jours de vacances**

Dans nos rapports internes de révision des comptes d'Etat 1998 et 1999, nous avons demandé à la Direction des finances d'édicter des instructions régissant la régularisation des charges de personnel résultant des heures supplémentaires non compensées et des jours de vacances non pris par le personnel. Des provisions d'un montant de 35 millions de francs ont été constituées à cet effet au compte d'Etat 2000 et le Contrôle des finances a vérifié la justesse de ces provisions. Nous avons communiqué les résultats de nos examens à l'Office du personnel et à la Direction des finances et leur avons soumis différentes propositions d'optimisation pour avis.

2.3.5 **Analyse du marché des places d'amarrage dans le canton de Berne**

L'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) tient dans son compte spécial 2000 un groupe de produits Places d'amarrage. Afin de déterminer une norme actuelle, l'office a effectué une analyse du marché de la location de places d'amarrage. Nous avons soumis cette dernière à une méta-évaluation, dont nous avons communiqué par écrit les résultats à l'OCRN. La norme «Les loyers se situent dans le tiers supérieur des loyers comparables exigés par des tiers» nous a paru plausible, même si l'analyse du marché ne peut satisfaire à des exigences plus élevées. Nous n'avons par ailleurs pas vérifié si le mandat du Conseil-exécutif (ACE 231 du 31.1.1996, ch. 2.3), en vertu duquel les places d'amarrage de la classe supérieure sont gérées en fonction du marché et louées à des tarifs optimisant les revenus, avait été ou non rempli et l'était encore.

2.3.6 **Expo.02**

A la demande de la Direction de l'économie publique et de la Commission de gestion, nous avons examiné d'un œil critique les montants qu'a versés le canton en relation avec l'Expo.02. Nous avons communiqué au délégué à l'Expo les compléments résultant de nos propres examens et de notre appréciation en y joignant les documents correspondants.

2.4 **Activités de conseil**

Dans le cadre de nos activités de conseil, des représentants du Contrôle des finances ont siégé avec voix consultative dans différentes directions générales de projets (DGP), directions de projets (DP), équipes de projet (EP) et groupes de travail (GT), plus précisément de la DGP/DP NOG 2000, la DGP/DP FIS 2000, le comité de coordination «processus de l'administration cantonale», la DGP CCPR (Manuel Calcul des coûts, des prestations et des rentrées financières), la DGP TVA, la DP TXA, la DP Documentation de la clôture annuelle, l'EP Changement de statut juridique de la Bedag, l'EP Comptabilité des immobilisations, le groupe de travail Projet partiel E4 V+W et le groupe de travail «Review» de la Conférence des finances.

Le Contrôle des finances a en outre rédigé plusieurs prises de position dans le cadre de procédures cantonales de corapport et de procédures fédérales de consultation.

Dans le domaine du Forensic Investigation, quelques investigations ont été réalisées.

Le Contrôle des finances a en outre procédé à différents éclaircissements et rédigé des prises de position pour des Directions et des offices ainsi que pour des commissions du Grand Conseil.

2.5 **Rapports avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances du Grand Conseil**

2.5.1 **Rapports avec le Conseil-exécutif**

Les rapports avec le Conseil-exécutif sont régis par l'ACE 3356 du 1^{er} novembre 2000.

Le Contrôle des finances a soumis au Conseil-exécutif quatre rapports trimestriels respectivement les 28 février, 31 mai, 31 août et 30 novembre, et les a également portés à la connaissance de la Commission des finances. Le gouvernement a discuté de tous les rapports trimestriels avec le Contrôle des finances.

2.5.2 **Elimination des divergences par le Conseil-exécutif**

Le 20 novembre, nous avons recouru au Conseil-exécutif pour lancer une procédure d'élimination des divergences avec la Direction de l'instruction publique portant sur les provisions constituées pendant l'exercice 2000 et les réserves réalisées par un bénéficiaire de subventions cantonales. Nous avons dans le même temps demandé au Conseil-exécutif de déduire du montant de la subvention cantonale ordinaire dudit bénéficiaire pour 2002 la somme de 533 500 francs (imputation sur subvention d'exploitation 2002). Les principes de légalité et de l'emploi économe et rentable des fonds excluent en effet la constitution de réserves de la part des bénéficiaires de subventions cantonales. La procédure est actuellement en cours.

2.5.3 **Rapports avec la Commission des finances du Grand Conseil**

Les rapports sont régis par le règlement de la Commission des finances. Le Contrôle des finances a discuté de ses rapports trimestriels (voir ci-avant ch. 2.5.1) avec la «Section Contrôle des finances» de la Commission des finances et en partie, en séance plénière de la Commission des finances. Le Contrôle des finances a en outre participé à d'autres séances de Section Contrôle des finances et de la Section Participations et établissements ainsi que de la Commission de gestion. Outre l'information courante, ses tâches se limitaient aux conseils techniques au sens de l'article 15, lettre g LCCF.

2.6 **Rapports avec le Comité Contrôle des finances**

Dans le cadre de l'exécution de la LCCF et en relation avec la configuration du Contrôle des finances comme office autonome, le Conseil-exécutif a formé une Délégation Contrôle des finances de trois membres, chargée des questions relatives au contrôle des finances (ACE 3356 du 1.11.2000). La Commission des finances a formé quant à elle la Section Contrôle des finances, composée de cinq membres, ces deux entités constituant ensemble le Comité Contrôle des finances.

La séance constitutive a eu lieu le 5 juin. Le 16 août, le Contrôle des finances soumettait pour la première fois au Comité son reporting des finances et des prestations au 31 mai, en vertu de la convention de prestations du 1^{er} novembre 2000. Faisaient partie intégrante de ce reporting l'appréciation de la qualité et des prestations ainsi que le résultat du compte administratif du Contrôle des finances. Le jugement global porté par l'organe de révision, la société BDO Visura, s'est avéré tout à fait positif.

2.7 **Ressources humaines/organisation**

2.7.1 **Effectifs du personnel**

Statistique des postes au 31 décembre 2001

Occupation des postes soumis à l'obligation de gestion

Unité administrative	Hommes	Femmes	Postes à 100%		Total
			Hommes	Femmes	
Contrôle des finances	21	5	20,40	3,40	23,80
Comparaison avec l'exercice précédent	20	5	18,80	3,40	22,20

2.7.2 Formation et perfectionnement

Divers collaboratrices et collaborateurs ont de nouveau eu la possibilité de se perfectionner en participant à des cours ou des séminaires.

Au cours d'un atelier de travail interne, des mesures de contrôle applicables aux révisions de la TVA ont été examinées en collaboration avec la responsable externe du projet «d'introduction de la nouvelle législation sur la TVA dans l'administration cantonale».

Le séminaire de perfectionnement interne s'est tenu à Konolfingen les 16 et 17 octobre et sur le Gurten le 7 décembre. Les principaux sujets abordés, notamment grâce à l'intervention d'orateurs externes, ont été: Lecture professionnelle efficace, Rapport empirique NOG 2000 de la Direction de la police et des affaires militaires, Révision des processus axée sur les risques au moyen d'outils informatiques ainsi que Assainissement – problèmes particuliers en matière de révision. Le séminaire a suscité un écho positif de la part des collaboratrices et des collaborateurs.

2.8 Projets particuliers

Le 14 mai, une délégation de la Commission de gestion du Grand Conseil a rendu visite au Contrôle des finances, qui lui a fourni les renseignements qu'elle désirait.

Suite aux frictions et autres différences de vues enregistrées à propos du pouvoir de cognition et pour éviter que le travail ne soit fait à double et détecter les éventuels défauts du système de surveillance, des entretiens ont eu lieu, à l'instigation du Contrôle des finances, avec l'Office de gestion et de surveillance de la Direction

de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques ainsi qu'avec la Cour suprême.

Cela nous ayant été demandé, nous avons présenté à des délégations de différents offices «inova.time», le système électronique de saisie du temps de travail mis en place chez nous au début de l'année.

A partir des expériences que nous avons faites avec notre système de gestion des révisions, nous avons développé Audit Procédures (APROC): il s'agit là d'une systématique d'audit des procédures du secteur public. Des procédures modèles et des bases de données (auxiliaires spécialisés) facilitent l'exécution efficace et ciblée d'audits des procédures axés sur les risques. Depuis le début de l'année, nous utilisons avantageusement ce système dans nos révisions. Deux services cantonaux de contrôle des finances nous ont à ce jour priés de leur présenter APROC. L'attribution d'une licence permettrait en outre de minimiser les coûts de développement.

Les exposés suivants ont par ailleurs été présentés:

- Conférence informatique cantonale: «Evaluation des risques dans le secteur informatique».
- Séminaire d'analyse des effets de l'Association suisse d'audit interne (ASAI): «Modification du rôle du contrôle des finances».

Berne, février 2002

Contrôle des finances du canton de Berne

Le chef d'office: *Sommer*