

# Rapport d'activité du Contrôle des finances

Autor(en): **Sommer, P.**

Objektyp: **Article**

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 ...**

Band (Jahr): - **(1999)**

Heft [2]: **Rapport de gestion : rapport**

PDF erstellt am: **16.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-544923>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## 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, nous contrôlons 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 exploiter efficacement les capacités existantes suivant une stratégie de révision définie en fonction des risques et respectant le principe de la proportionnalité.

Les évaluations des risques concernant les services à réviser, réalisées à l'aide de notre nouveau système de gestion des révisions (RMS), ont été débattues au cours du dernier trimestre avec les secrétariats généraux des directions. Les avis émis par ces derniers ont été intégrés à nos réflexions concernant les risques. Ensemble, ils constituent la base sur laquelle repose la planification des révisions à venir (rotation et priorités des révisions).

#### 2.1.2 Révision de services cantonaux, mandats et domaines

Nos révisions ont porté sur les domaines suivants: 158 services cantonaux (152 l'an dernier) 12 dans le secteur du bâtiment, 3 dans celui de l'informatique, 18 mandats (fondations, associations, etc.) ce qui donne un total de 191 unités de révisions (187 l'an dernier). Nous avons en outre rédigé trois rapports spéciaux et plusieurs prises de position.

#### 2.1.3 Révision du compte d'Etat 1998 (révision finale)

##### 2.1.3.1 *Rapport de révision interne concernant le compte d'Etat du 15 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 1998 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 28 mai, nous avons adressé ce résumé aux destinataires du rapport interne de révision, accompagné de notre recommandation d'approuver le compte d'Etat. 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 concernant le compte d'Etat.

Les points de contestation soulevés dans notre rapport interne de révision concernant le compte d'Etat 1998 devaient être résolus par l'administration d'ici le 11 mai 1999; 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 1999.

##### 2.1.3.2 *Rapport d'adoption du compte d'Etat 1998*

Dans notre rapport d'adoption du 28 mai, nous avons recommandé au Conseil-exécutif d'approuver le compte d'Etat 1998 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:**

La gestion financière en 1998 correspond aux prescriptions légales, avec la réserve suivante:

- L'équilibre du compte de fonctionnement à moyen terme (art. 2, 2<sup>e</sup> al. LF) et la compensation du découvert par des excédents du compte de fonctionnement (art. 16 LF) ne sont pas réalisés. Les prescriptions légales susmentionnées ne sont donc pas respectées et continuent d'être transgressées.

Nous soulignons en outre que les risques que présentent pour le canton les entreprises concernées par l'appréciation globale ne peuvent être évalués de manière définitive.

##### 2.1.3.3 *Approbaton*

Par arrêté du 9 juin (ACE 1499), le Conseil-exécutif a transmis le compte d'Etat 1998 au Grand Conseil. Celui-ci l'a approuvé le 13 septembre.

#### 2.1.4 Révision du compte d'Etat 1999 (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. Le résultat de la révision intermédiaire est intégré au rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1999.

### 2.2 Contrôles de rentabilité

Dans nos rapports de révision, nous indiquons à chaque fois 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, tout comme dans d'autres rapports antérieurs, avons-nous présenté des potentiels d'épargne et inscrit des recommandations au titre de notre participation à l'amélioration de la situation financière. Voici celles de nos propositions qui ont été réalisées au cours de l'exercice sous rapport:

- réforme du portefeuille d'assurances: économie de primes de 3 millions de francs par an à laquelle s'ajoute un volume d'épargne potentiel supplémentaire d'environ 1,2 million de francs découlant de la redistribution des contrats d'assurances qui sera effectuée une fois que l'appel d'offres prévu aura eu lieu;
- téléphonie: économie d'au moins 1 million de francs par an grâce aux rabais sur les taxes obtenus de Swisscom; par ailleurs, les appareils téléphoniques seront désormais achetés plutôt que loués.

## 2.3 Questions particulières

### 2.3.1 Appréciation globale

Le Contrôle des finances présente depuis 1992, dans son rapport de révision interne concernant 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. Le 10 mars, le groupe de travail VKU (rapports du canton avec ses entreprises publiques et d'économie mixte) nous a informé de l'état des travaux dans ce domaine. Nous avons ainsi pu constater que nos préoccupations étaient généralement bien reçues et que nos propositions continuaient à être concrétisées dans les faits.

Nous rendons compte ci-après de certains points prioritaires de l'appréciation globale.

#### 2.3.1.1 Banque cantonale bernoise (BCBE)/ Dezennium-Finanz AG (DFAG)

En vertu des chiffres 11 et 16 de l'ACE 2295 du 21 octobre 1998 concernant les directives du Conseil-exécutif sur la surveillance de la BCBE et de la DFAG, nous avons élaboré le 9 avril un rapport à l'intention du Conseil-exécutif sur l'évaluation des risques réalisée auprès des sociétés susmentionnées dans le cadre des clôtures des comptes 1998, dans la perspective de la garantie de l'Etat et d'un éventuel besoin de provisions à la charge du compte d'Etat 1998.

Nous sommes parvenus aux conclusions suivantes:

- les documents fournis et les informations recueillies concernant la clôture des comptes 1998 de la BCBE ne font état d'aucun risque particulier, et
- les indications que nous a fournies la société Arthur Andersen AG (organe de révision légal de la société) 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 par rapport à une éventuelle utilisation de la garantie de l'Etat par la DFAG, nous avons recommandé au Conseil-exécutif «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 LDFAG, les dépenses nécessaires pour compenser les 75,3 millions de francs de perte opérationnelle inscrits au compte des pertes et profits 1998 de la DFAG ainsi que les 19,7 millions de francs de découvert du bilan.»

#### 2.3.1.2 Bedag Informatik (BI)

Dans le cadre du mécanisme de surveillance étendue, l'organe de contrôle (ATAG Ernst & Young) a à nouveau rédigé un rapport supplémentaire (rapport explicatif) à l'intention du conseil d'administration et du Conseil-exécutif. Lors de l'audition du 10 mai, l'organe de révision a répondu au catalogue de questions concernant le rapport de gestion ainsi que le bilan et le compte de résultats 1998 que nous lui avons posées en collaboration avec la Direction des finances. Le 26 mai, conformément à l'article 14, 2<sup>e</sup> alinéa LBI, le Contrôle des finances a remis à la Direction des finances sa prise de position sur le rapport de gestion et les comptes 1998 de la Bedag Informatik.

Le Directeur des finances a chargé le Contrôle des finances de vérifier si les coûts/blocs de coûts de production TI (centre de calcul) et les prix demandés au canton par ce dernier étaient ou non équitables. Nous avons discuté des résultats de notre examen lors de l'entretien final que nous avons eu le 12 janvier avec la direction de la Bedag Informatik et la Direction des finances, et nous les avons consignés dans un rapport transmis au mandant le 14 janvier. Le 11 août, la Direction des finances et la Bedag Informatik ont décidé de mettre en œuvre les recommandations contenues dans notre rapport, soit:

- conclure un contrat-cadre portant sur les prestations mutuelles (garantie d'utilisation des prestations, aménagement des prix);
- définir le montant de couverture nécessaire pour garantir l'exploitation des activités clés du canton et raisonnable au plan économique;
- préciser l'orientation stratégique de la Bedag Informatik, en particulier celle du domaine de production TI;
- élaborer un instrument permettant de garantir à l'avenir l'adéquation entre les prestations et les prix.

La réalisation des deux dernières recommandations est encore en cours actuellement.

#### 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. Durant toute l'année, nous conseillons les unités pilotes et la direction de projet, que nous accompagnons dans la Nouvelle gestion de l'administration 2000 (NOG 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 1998, nous avons examiné sur place les 11 projets pilotes NOG 2000 caractérisés dans le compte d'Etat par leurs comptes spéciaux. Nous avons inscrit nos propositions et nos recommandations dans les rapports de révision correspondants ainsi que, sous forme de résumé, dans le rapport de révision interne concernant le compte d'Etat. A la demande de la Direction de l'instruction publique, une révision NOG a en outre été effectuée en collaboration avec l'inspecteur des finances de la ville de Thoune auprès de l'école professionnelle du commerce et de l'industrie (Gewerblich Industrielle Berufsschule, GIB). La Promotion économique qui, en vertu de la loi, est chargée d'accomplir ses tâches en se fondant sur les principes de la gestion de l'administration orientée vers l'efficacité, et qui présente pour la première fois des comptes spéciaux dans le compte d'Etat 1999, a fait l'objet d'une révision intermédiaire NOG.

Par ailleurs, le Contrôle des finances a rédigé une prise de position critique sur l'ordonnance exploratoire relative aux bonus et malus dans la nouvelle gestion publique.

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 dans les groupes de travail «Aspects de la révision» et «Handbuch betriebliches Rechnungswesen» de la DGP NOG 2000.

### 2.3.3 ERKOS (Contrôle des résultats des subventions cantonales)

Le Contrôle des finances s'est renseigné sur la manière dont les activités de la conférence ERKOS, des responsables d'ERKOS au sein des Directions et de l'Office d'organisation, responsable de la coordination étaient menées. Notre examen portait tout particulièrement sur le respect des dispositions de la loi sur les subventions cantonales (LCSu) et de l'ordonnance sur les subventions cantonales (OCSu). Ainsi avons-nous recommandé à l'Office d'organisation d'intégrer au plan de contrôle des résultats 2000 à 2003 toutes les subventions cantonales qui existaient déjà en 1994 et n'ont pas été révisées depuis lors. A l'avenir nous accorderons davantage d'attention à la mise en œuvre des propositions découlant des contrôles des résultats.

### 2.3.4 Révision du système informatique

Le Contrôle des finances a effectué, en collaboration avec PricewaterhouseCoopers, une révision du système EVOK (mise en œuvre informatisée de la loi fédérale sur l'assurance-maladie), dans le but d'analyser et d'évaluer le système de contrôle interne et de procéder à des examens du respect des engagements conclus et des résultats. Nous avons en outre vérifié si nos recommandations avaient bien été intégrées au processus de saisie du système.

Le Contrôle des finances a également procédé avec PricewaterhouseCoopers à un examen du système NESKO PM (système de taxation des personnes morales) ainsi qu'à une révision complémentaire des applications NESKO recouvrement, comptabilité fiscale et NESKO-B (système de taxation des personnes physiques). Il s'agissait de vérifier si nos recommandations avaient été mises en œuvre et en particulier si les contrôles avaient été effectués correctement et efficacement.

### 2.3.5 Contrôle de la taxation fiscale

En vertu de l'article 20, 2<sup>e</sup> 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. Le Contrôle des finances a assisté l'Inspection interne dans ses activités de contrôle. Les rapports de révision nous ont été transmis pour acte.

### 2.4 Consultation

Afin de mener à bien notre activité de consultants, des représentants du Contrôle des finances siègent avec voix consultative dans différentes directions générales de projets (DGP) et directions de projets (DP). Concrètement, il s'agit de: DGP/DP NOG 2000, DGP FIS 2000, DGP-SE-2000, DGP EVOK, DP TXA et DP Documentation clôture annuelle.

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.

Quant au domaine du Forensic Investigation, les explications fournies ont permis de soutenir les responsables hiérarchiques des différents échelons de l'administration en leur donnant les moyens de prendre les décisions qui leur incombent en leur qualité de cadres. Ainsi le Contrôle des finances a-t-il contribué à améliorer le

système de contrôle interne de l'administration (SCI) appliqué dans la gestion générale du risque.

### 2.5 Modifications dans la conception des rapports

Au cours de l'exercice sous rapport, le Contrôle des finances s'est à nouveau penché sur ses «produits». A cet égard, la nouvelle conception des rapports a encore été optimisée tant pour ce qui est de l'examen des services que du reporting au Conseil-exécutif. Les modifications consistent d'une part en une adaptation de la terminologie à celle employée dans le domaine de la révision, et d'autre part en ajouts, sous la forme de tableaux permettant de mieux visualiser les révisions comprenant des évaluations globales, lorsque celles-ci exigent que les erreurs constatées soient corrigées avant que l'on confirme la régularité de la gestion financière et de la présentation des comptes.

### 2.6 Rapports avec le Conseil-exécutif et le Service parlementaire de révision

#### 2.6.1 Rapports avec le Conseil-exécutif

Les rapports avec le Conseil-exécutif sont régis par l'ACE 2828 du 8 août 1990.

Le Contrôle des finances a soumis au Conseil-exécutif quatre rapports trimestriels 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.

#### 2.6.2 Elimination des divergences par le Conseil-exécutif (art. 49, 5<sup>e</sup> al. LF)

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

#### 2.6.3 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 (ACE 1844 du 8. 5. 1991).

Contrôle de la qualité: au sens de l'article 47, 2<sup>e</sup> 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 discuté du résultat avec nous. Dans son rapport du 12 octobre, il reconnaît au Contrôle des finances un niveau élevé quant à son organisation, sa façon de travailler et ses rapports, qui lui «permet de remplir son mandat légal de manière appropriée et efficace». Les points positifs relevés sont d'une part le système dit de rating introduit en 1998 dans l'évaluation globale récapitulative et d'autre part la systématisation de l'évaluation des risques. Ces deux outils ont fait leurs preuves et permettront d'élaborer des rapports plus pertinents, en particulier dans la perspective de la réforme de la surveillance des finances. Cette impression favorable est encore renforcée par la nouvelle version, complètement remaniée, du manuel interne d'organisation du Contrôle des finances, publié depuis le 1<sup>er</sup> octobre.

Comptabilité et compte administratif: le Service parlementaire de révision a également vérifié le compte de fonctionnement et le compte des investissements du Contrôle des finances pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 30 septembre 1999. Dans son rapport du 7 décembre, il confirme que la gestion financière et la présentation des comptes sont conformes aux prescriptions légales.

## 2.7      **Réforme de la surveillance des finances**

Le 1<sup>er</sup> décembre, le Grand Conseil a adopté en première et unique lecture la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF). Il est prévu que ce texte législatif entre en vigueur de manière échelonnée à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Avec l'introduction de la LCCF, le canton de Berne en revient au système moniste; le Service parlementaire de révision sera donc supprimé. Désormais, le Contrôle des finances bénéficiera du statut d'organe supérieur de la surveillance des finances – autonome, au plan technique et administratif, par rapport au parlement, au gouvernement et à l'administration – et agira en tant qu'office indépendant, en vertu des principes de la nouvelle gestion de l'administration. Si son activité est soumise uniquement à la Constitution et à la loi, il est chargé d'assister de la même façon le Conseil-exécutif et le Grand Conseil dans l'accomplissement des fonctions de surveillance. Le Contrôle des finances reçoit ainsi un mandat légal très clair dans les domaines de la révision, des examens spéciaux et de la consultation et voit dans le même temps son domaine d'activités s'élargir (révision des établissements cantonaux et des bénéficiaires de prestations cantonales). Sur proposition du Conseil-exécutif et de la Commission des finances, le Grand Conseil conclura avec lui un accord de prestations. En élaborant cette nouvelle loi, le canton de Berne a créé le cadre nécessaire à la mise en place d'une surveillance des finances moderne et efficace, à l'indépendance et à l'efficacité renforcées, qui tient compte des nouvelles conditions applicables en matière d'économie politique, et en particulier du volume et de la complexité croissants des finances publiques.

## 2.8      **Ressources humaines/Organisation**

### 2.8.1      **Effectifs du personnel**

Statistique des postes au 31 décembre 1999

Occupation des postes soumis à l'obligation de gestion

Unité administrative	Hommes	Femmes	Postes à 100%		Total
			Hommes	Femmes	
Contrôle des finances	17	4	16,40	2,40	18,80
Comparaison avec l'exercice précédent	19	6	18,20	4,90	23,10

### 2.8.2      **Changements dans le personnel d'encadrement**

Le 31 mai, M. Franz Bieri, chef de la section Gestion économique, a quitté le Contrôle des finances après sept mois d'activité. Il a été remplacé dès le 1<sup>er</sup> août par M. Christoph Witschi, lic. rer. pol. Par ailleurs, M. Bruno Zysset est parti le 31 octobre après 15 ans de service, dont les cinq derniers à la tête de la section Audit.

### 2.8.3      **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. Un collaborateur a ainsi terminé sa formation complémentaire en tant que controller SIB, alors qu'une collaboratrice a obtenu avec succès le diplôme post-grade fédéral de nonprofit manager, décerné par une haute école spécialisée. Le traditionnel séminaire de perfectionnement interne s'est tenu à Macolin du 25 au 27 octobre. Les principaux sujets abordés, notamment grâce à l'intervention d'orateurs externes, étaient: la gestion des ressources, la révision orientée vers les risques et les processus ainsi que la gestion du risque. Une formation NPM a également été offerte dans les domaines des produits/groupes de produits, des objectifs en matière de prestations et d'efficacité, ainsi que des indicateurs et des normes établis en fonction des objectifs de NOG 2000. Les organisateurs du séminaire ont reçu des échos très positifs de la part des collaboratrices et des collaborateurs.

### 2.8.4      **Manuel d'organisation**

En remaniant son manuel d'organisation, le Contrôle des finances s'est doté d'un nouveau statut organisationnel interne. L'adaptation des principes relatifs à la conduite, à l'organisation et au déroulement des divers processus a permis de réunir les conditions nécessaires pour encourager la synergie de toutes les forces actives au sein d'un Contrôle des finances efficace et moderne.

Berne, février 2000

Contrôle des finances du canton de Berne

Le chef d'office: *P. Sommer*