

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: - (1997)

Heft: [2]: Rapport de gestion : rapport

Artikel: Rapport d'activité du Contrôle des finances

Autor: Sommer

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-544945>

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: 14.03.2025

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 le cadre de nos révisions ordinaires, nous contrôlons le respect des prescriptions légales en matière de gestion financière et de clôture des comptes, en particulier des critères de la régularité de la comptabilité, de la sécurité, de l'emploi économe et rentable des fonds, de la gestion et de l'efficacité.

Nous devons exercer efficacement nos activités de révision dans ces cinq domaines suivant une stratégie définie en fonction des risques et respectant le principe de la proportionnalité.

2.1.2 Révisions de services cantonaux et mandats

Nos révisions ont porté sur les domaines suivants: 168 services cantonaux (134 l'an dernier), 12 dans le secteur du bâtiment, 1 dans celui de l'informatique, 20 mandats (fondations, associations, etc.), ce qui donne un total de 201 unités de révision (169 l'an dernier).

2.1.3 Révision du compte d'Etat 1996 (révision finale)

2.1.3.1 Rapport de révision interne du 11 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.

Nous avons consigné les résultats de nos examens dans le rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1996 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 30 mai, nous avons adressé ce résumé aux destinataires du rapport de révision interne, accompagné de notre recommandation d'approuver le compte d'Etat 1996. 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 1996 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 1997.

2.1.3.2 Rapport d'adoption du compte d'Etat 1996

Dans ce rapport nous avons recommandé au Conseil-exécutif d'approuver le compte d'Etat 1996 à l'intention du Grand Conseil, sur la base des résultats de nos examens, malgré les réserves et les contestations que nous avons émises et en tenant compte des provisions inscrites au compte d'Etat 1996 et dans la clôture des comptes de la DFAG au 31 décembre 1996 au titre des pertes prévisionnelles de la DFAG que le canton doit prendre en charge en vertu de la garantie de l'Etat.

Dans notre rapport d'adoption du compte d'Etat 1996 nous exprimons des observations concernant la BCBE et la DFAG, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, la comptabilité fiscale NESKO, la politique appliquée en matière d'amortissements, les impôts, les Chemins de fer des Alpes bernoises (BLS), la Caisse de pension bernoise et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois, la Bedag, le projet Nouvelle gestion publique «NOG 2000» ainsi que d'autres points. Nous retenons en outre les chiffres suivants de la clôture des comptes (ACE 822 du 7.4.1997):

	1996 en mio. fr.	1995 en mio. fr.	Ecart en mio. fr.	Ecart en %
Excédent de charges du compte de fonctionnement (y compris provisions DFAG)	560	752	- 192	- 25
Insuffisance de financement (sans provisions DFAG)	220	437	- 217	- 50
Endettement net	7455	6435	+ 1020	+ 16
Découvert du bilan	3787	3226	+ 561	+ 17
Degré d'autofinancement (sans provisions DFAG)	+ 36%	- 17,8%	+ 53,8%	

Conformément à l'article 2, 2^e alinéa LF, le compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. L'article 16 LF exige en outre que le découvert soit compensé à moyen terme par des excédents du compte de fonctionnement.

Etant donné que depuis 1990, le compte de fonctionnement n'est plus équilibré et que le découvert du bilan accumulé depuis sept ans s'élève à 3,7 milliards de francs au 31 décembre 1996 et continue de croître, l'équilibre et la compensation à moyen terme stipulés dans la LF sont transgressés. Le temps est donc venu où nous devons, en vertu du principe de la légalité, exprimer une restriction pour violation des articles 2 et 16 LF dans le cadre du rapport d'adoption du compte d'Etat 1996.

2.1.3.3 Approbation par le Conseil-exécutif

Par arrêté du 11 juin (ACE 1423), le Conseil-exécutif a approuvé le compte d'Etat 1996 et l'a transmis au Grand Conseil.

2.1.4 Révision du compte d'Etat 1997 (révision intermédiaire)

En vertu de l'article 28, 4^e alinéa LF, la Direction des finances a établi des «rapports intermédiaires concernant la clôture des comptes pour 1997». Le Conseil-exécutif en a pris connaissance le 2 juillet

1997 (ACE 1654) et le 29 octobre 1997. L'excédent de charges a été estimé respectivement à env. 254 millions de francs et env. 336 millions de francs contre 255 millions de francs dans le budget 1997.

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 prévoyons en outre d'effectuer des contrôles et des recensements dans les domaines particuliers suivants: compte routier, informatique, legs et fondations non autonomes, comptes spéciaux «NOG 2000». Le résultat de la révision intermédiaire sera intégré au rapport de révision interne concernant la vérification du compte d'Etat 1997.

2.2 Questions particulières

2.2.1 Appréciation globale: évaluation des risques

Objectif: au cours de cet exercice, nous nous sommes à nouveau penchés sur la question de «l'appréciation globale: évaluation des risques». L'appréciation globale a pour but de faire la lumière sur la situation financière du secteur de l'Etat ainsi que sur les relations et interdépendances qui lient le canton et les sociétés qu'il «régit» et les entreprises «engagées» à ses côtés puisqu'elles accomplissent des tâches publiques. Cette appréciation, qui permet de mieux évaluer les risques à venir, ne se limite pas aux sociétés dans lesquelles le canton a une participation importante ou envers lesquelles il a des obligations légales (p. ex. garantie de l'Etat), mais englobe toutes les institutions pour lesquelles le canton a pris des engagements politiques (p. ex. Assurance immobilière).

Le 26 mai, nous avons présenté au groupe de travail «Relations entre le canton et ses entreprises publiques ou d'économie mixte» un projet de «concept d'appréciation globale: évaluation des risques» qui se fonde sur les principes énoncés dans l'ACE 994/1995 et les concrétise. Il s'agit là en gros de désigner les entreprises concernées par cette appréciation globale et de préciser les principes de l'évaluation des risques, de la surveillance et de la gestion des participations ainsi que les compétences.

Par lettre du 29 juillet, le groupe de travail nous a transmis sa prise de position sur notre projet qu'il a qualifié de précieux auxiliaire pour la mise en œuvre des principes 2, 7, 8, 10, 17, 19 et 20 de l'ACE 994/1995. Il a par ailleurs estimé que ce projet était en partie trop détaillé. Aussi lors d'une séance commune organisée le 12 septembre avons-nous convenu que le groupe de travail préparerait un contre-projet dont nous discuterions en décembre.

Et le 12 décembre, nous recevions un projet «Annexe au rapport d'exécution 1997 du groupe de travail «Relations entre le canton et ses entreprises publiques ou d'économie mixte»: mécanismes de contrôle surveillance des participations (gestion des risques)». Les travaux n'ont donc pas pu être achevés à fin 1997.

Nous rendons compte aux chiffres 2.2.2 à 2.2.4 ci-après de certains points prioritaires de l'appréciation globale: évaluation des risques.

2.2.2 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 26 mai un rapport à l'intention du Conseil-exécutif sur l'évaluation des risques réalisée dans le cadre des clôtures des comptes 1996 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. Nous sommes parvenus aux conclusions suivantes:

- les documents fournis et les informations recueillies concernant la clôture des comptes 1996 de la BCBE ne font état d'aucun risque particulier;

- 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 400 millions de francs au débit du compte d'Etat 1996 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 91,143 millions de francs de perte opérationnelle inscrits au compte des pertes et profits 1996 de la DFAG.»

2.2.3 BEDAG Informatik

Dans le cadre de la révision du compte d'Etat 1996 et sur mandat de la Direction des finances, le Contrôle des finances a présenté le 30 avril 1997 un rapport sur la clôture des comptes 1996 de la Bedag Informatik.

Par lettre du 14 mai 1997, le Conseil-exécutif a demandé au Contrôle des finances de répondre à d'autres questions concernant le rapport du 30 avril 1997 sur la Bedag Informatik, ce que le Contrôle des finances a fait par lettre du 4 juillet 1997.

Le 3 septembre 1997, le Conseil-exécutif faisait appel au professeur Peter Forstmoser pour rédiger un rapport d'expertise concernant les éventuelles responsabilités en relation avec la Bedag Informatik et ses filiales. L'expert livra la 1^{re} partie de son rapport le 10 octobre et la 2^e le 17 novembre.

M. M. Kaiser du Contrôle des finances a en outre collaboré à la task-force Bedag, se consacrant plus particulièrement aux domaines des immeubles et du capital de dotation; il a rédigé à ce sujet un rapport en date du 25 février qu'il a remis à l'expert.

2.2.4 Caisse de pension bernoise (CPB) et Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB)

Dans le cadre de la révision du compte d'Etat 1996, nous avons pris connaissance des rapports et des comptes des deux caisses et proposé à la Direction des finances de régler les points suivants à propos de la CPB et de la CACEB:

1. intégration des réserves pour risques de fluctuation des cours dans le découvert de la réserve mathématique;
2. assimilation du découvert de la réserve mathématique à une dette, redétermination de l'intérêt et amortissement de la dette, ainsi que suppression de la garantie de l'Etat.

Par lettre du 18 septembre, le Directeur des finances nous informait qu'il n'existait aucune indication ni d'ordre économique ni juridique selon laquelle les réserves pour risques de fluctuation des cours ne devraient pas être considérées comme partie intégrante du découvert de la réserve mathématique.

Pour éviter toute évolution injustifiable de la CPB et de la CACEB, le Conseil-exécutif a arrêté par ACE 2627 du 12 novembre 1997 des lignes directrices visant à coordonner les travaux de révision des bases légales des deux caisses de pension actuellement en cours. Au chiffre 8 de cet arrêté, le Conseil-exécutif envisage de transférer le découvert de la réserve mathématique des engage-

ments éventuels aux dettes. Le chiffre 9 prévoit en outre un examen de la question de la garantie de l'Etat. Il est prévu que les nouvelles bases légales entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

2.2.5 Révision des unités pilotes NOG 2000

Dans le cadre de la révision du compte d'Etat, nous avons examiné sur place les comptes spéciaux des sept unités pilotes NOG 2000 du 24 février au 14 mars 1997. Les clôtures définitives des comptes de 1996 ne nous ont été remises que le 23 avril.

Dans notre rapport du 9 juin sur la révision des comptes 1996 des sept unités pilotes NOG 2000, nous avons présenté nos conclusions, contestations et recommandations et commenté la prise de position commune de la Direction des finances sur le projet de rapport. Nous avons adressé notre rapport aux destinataires du rapport de révision interne sur l'examen du compte d'Etat 1996 ainsi qu'aux sept unités pilotes NOG 2000.

Par lettre du 29 août, nous avons informé le chef du Service parlementaire de révision de l'état d'avancement du contrôle des clôtures intermédiaires des sept unités pilotes NOG 2000 au 30 juin et lui avons indiqué que les résultats de nos révisions intermédiaires n'étaient pas encore complètement prêts dans la perspective des débats budgétaires (notamment de la discussion du budget 1998 des comptes spéciaux des unités pilotes NOG 2000). Vu la situation, nous avons signalé l'importance accrue de l'exigence formulée par la Commission des finances selon laquelle les clôtures intermédiaires devaient être prêtes en temps voulu.

Au 1^{er} janvier 1998 le projet «NOG 2000» est étendu à des projets pilotes dans toutes les Directions et la Chancellerie d'Etat (cf. ACE 1907 du 20.8.1997). Le Contrôle des finances a consulté les concepts d'exploitation déjà prêts et pris les premiers contacts avec les personnes concernées.

2.2.6 Crédits d'engagement NESKO-A de l'Intendance des impôts

L'Intendance des impôts a clôturé ces crédits d'engagement avec 5,8 millions de francs de coûts en moins pour un crédit global (renchérissement compris) de 52,9 millions de francs et des dépenses de 47,1 millions de francs. Compte tenu de la proposition que nous avons émise dans notre rapport de révision du 15 mars 1996 consistant à imputer un montant total de quelque 5,6 millions de francs aux crédits d'engagement, le montant des coûts en moins n'est plus que de quelque 0,2 million de francs. Vu ce montant, nous estimons inutile d'en appeler au Conseil-exécutif pour réaliser une procédure de règlement des contestations (art. 49 LF).

Dans l'intérêt des projets à venir, nous avons prié la Direction des finances de charger les services compétents d'élaborer des directives régissant les points qui donnaient lieu à des interprétations divergentes, à savoir:

- la délimitation entre suivi/entretien et développement des projets;
- la prise de décision et le décompte concernant les objets achetés ou loués/pris en leasing;
- le calcul du renchérissement dans le domaine de l'informatique.

2.2.7 Contrôle des résultats

Dans le cadre de la révision que nous avons effectuée à l'Institut de marketing et de gestion d'entreprise de l'Université de Berne, nous avons vérifié la régularité de la comptabilité, l'emploi économique et rentable des fonds et également procédé à des contrôles des résultats. A cet égard, les examens ne portent plus tant sur

l'input (finances, personnel, investissements) que sur les prestations de l'administration et leurs résultats (= l'output).

Nous avons communiqué nos résultats à l'Administration de l'Université et lui avons recommandé de tenir compte, dans le cadre du projet global «Expertise des tâches de l'Université de Berne» actuellement en cours, des besoins en instruments de direction modernes (aperçu de l'état des finances ainsi qu'indication des résultats des prestations dans les domaines majeurs enseignement, recherche et prestations de services ainsi que gestion des instituts). Une fois que nous disposerons des différents rapports (projets partiels gestion stratégique et gestion opérationnelle), nous verrons de quelle façon notre recommandation a été suivie, en fonction de quoi nous la retravaillerons.

2.2.8 Fonds de loterie

Dans notre rapport du 14 mars, nous avons constaté dans le cadre de notre révision finale des comptes 1996 du Fonds de loterie la régularité de la tenue des comptes et de la gestion ainsi que le respect des consignes inscrites dans l'ACE 1059 du 17 avril 1996 «Planification des liquidités du Fonds de loterie de 1996 à 1998». A la suite de cette révision, nous avons vérifié le contrôle des crédits d'engagement du Fonds de loterie et constaté, dans notre rapport du 24 juillet, sa régularité, à l'exception des points faisant l'objet de contestations.

2.2.9 Contrôle de la taxation fiscale

En vertu de l'article 20, 2^e 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». Comme nous l'avons indiqué dans le rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1996, l'Inspection a réalisé la même année des contrôles de la taxation conformément à l'article 20, 2^e alinéa du décret concernant la taxation auprès des six autorités de taxation et de la section «Personnes morales» avec le concours des autorités de taxation.

Des contrôles ont en outre été effectués à la section «Taxes des successions et donations et impôts supplémentaires» et dans les six autorités de taxation, portant notamment sur le système de contrôle interne ainsi que sur des cas déterminés de contribuables à fortune élevée et revenus nuls. Les rapports concernant les résultats des contrôles nous ont été transmis pour acte. Nous assistons, en fonction des capacités dont nous disposons, les activités de contrôle de l'Inspection depuis 1990.

2.2.10 Projet de répartition des tâches entre le canton et les communes; mise en œuvre du rapport intermédiaire (ACE 0968 du 25. 4. 1997)

Le Conseil-exécutif a notamment donné au comité du projet global (CPG) du projet de répartition des tâches entre le canton et les communes le mandat d'analyser et de mettre à jour les flux financiers entre le canton et les communes et d'en dresser un aperçu sur la base des données de 1996.

En octobre/novembre 1997, le Contrôle des finances a procédé au recensement des flux financiers qui lui avait été confié dans le cadre du projet partiel 1 «Flux financiers» et l'a comparé avec les chiffres de son étude préliminaire du 24 janvier 1995.

Les flux financiers classés sous la rubrique «Communes» et qui dépassaient les 5 millions de francs en 1996 ont été soumis à une

analyse détaillée. Lorsque des décalages ou des écarts ont été constatés entre les chiffres des comptes d'Etat 1993 et 1996, on a donné de brèves justifications (p. ex. modification des bases légales, mesures du Plan d'équilibre des finances [MEF] ou du Programme de relais [PdR], changement de pratique comptable, nouveau flux financier ou suppression d'un flux financier). Les résultats ont été transmis au CPG dans le rapport du 4 décembre 1997.

2.3 **Rapports avec le Conseil-exécutif et le Service parlementaire de révision**

2.3.1 **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, 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.

2.3.2 **Elimination des divergences par le Conseil-exécutif (art. 49 LF)**

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

2.3.3 **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, 2^e alinéa, lettre d de la loi sur le Grand Conseil, le chef du Service parlementaire de révision a examiné la qualité d'un certain nombre de révisions que nous avons effectuées auprès des services cantonaux. Il a chaque fois discuté du résultat avec nous.

Les rapports d'activité soumis par le chef du Service parlementaire de révision à la Commission des finances ont à chaque fois été portés à notre connaissance.

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 double surveillance financière soit supprimée et que le Contrôle des finances ait désormais le statut d'organe indépendant et se tienne à la disposition du gouvernement et du parlement.

L'organisation du projet a débuté les travaux opérationnels au printemps. M. P. Sommer, chef du Contrôle des finances, est membre de la direction générale du projet et M. M. Kaiser collabore à la direction technique générale.

2.4 **Ressources humaines**

2.4.1 **Vue d'ensemble**

Statistique des postes au 31 décembre 1997

Occupation des postes soumis à l'obligation de gestion

Unité administrative	Nombre		Postes à 100%		Total
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
Contrôle des finances	21	6	20,70	4,20	24,90
Total intermédiaire	21	6	20,70	4,20	24,90
Comparaison avec l'exercice précédent	20	7	19,60	5,20	24,80

2.4.2 **Changements dans le personnel d'encadrement**

Fin octobre, M. Max Gisin, suppléant du chef d'office, a quitté ses fonctions au Contrôle des finances, où il travaillait depuis 25 ans, pour partir à la retraite anticipée. Son départ s'est accompagné d'une réorganisation: la section d'état-major a été rebaptisée Gestion et surveillance et inclut désormais aussi le domaine de l'économie d'entreprise; dans le même mouvement, la section des révisions a elle aussi changé de nom et s'intitule désormais audit interne. C'est M. Martin Kaiser, chef de la section Economie d'entreprise et surveillance, qui assume maintenant la suppléance du chef d'office.

2.4.3 **Formation et perfectionnement**

Les collaboratrices et collaborateurs ont de nouveau eu la possibilité de se perfectionner à l'école de cadres ou en participant à des cours ou séminaires dans les domaines de la révision, de la comptabilité, du bâtiment, de l'informatique, etc.

Du 20 au 22 octobre, nous avons organisé un séminaire interne à Douannes. Comme chaque année, ce séminaire a abordé des thèmes qui ont une importance fondamentale pour le travail du Contrôle des finances.

2.4.4 **Remarques/Réseau informatique du Contrôle des finances**

Par ACE 2629 du 12 novembre 1997, le Contrôle des finances a été habilité à réaliser le projet informatique FK-NET qui comprend l'acquisition de matériel, d'un réseau et de logiciels (bureautique ainsi que planification/assistance des révisions). La plus grande partie de la mise en œuvre a été achevée en 1997. Le logiciel de révision ne sera mis en exploitation qu'en 1998.

Berne, mars 1998

Contrôle des finances du canton de Berne

Le chef: Sommer