

**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:** - (2002)

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

**Artikel:** Rapport d'activité du Contrôle des finances

**Autor:** Sommer

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-544964>

### **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 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 2001

##### 2.2.1.1 Rapport du 28 mars sur la révision du compte d'Etat

A la demande du Directeur des finances, nous avons confirmé le 26 février la plausibilité des résultats provisoires du compte d'Etat 2001. Nous avons consigné les résultats de nos examens dans le rapport de révision concernant le compte d'Etat 2001 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 2001 du 18 avril

Dans notre rapport d'adoption, nous avons recommandé au Conseil-exécutif d'approuver le compte d'Etat 2001 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 la réserve ci-après. Nous avons recommandé à la Commission des finances de proposer au Grand Conseil d'adopter le compte d'Etat 2001.

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

#### Réserve concernant le compte d'Etat 2001:

En 2001, la gestion financière correspond aux prescriptions légales, avec la réserve suivante:

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.

#### 2.2.2 Révisions des services

Nous avons effectué un contrôle de la gestion financière et de la reddition des comptes de 169 (en 2000: 148) unités administratives

et avons émis, pour 16 d'entre elles, des constatations et des remarques d'une grande importance. Dans quatre 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.

#### 2.2.3 Révisions des constructions

Dans onze cas (en 2001: 10), 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 ou une fois le projet achevé.

#### 2.2.4 Révisions de l'informatique

La Direction des finances, responsable de la technologie d'information du canton, a reçu le 31 janvier notre rapport concernant l'appréciation des risques dans le domaine informatique des Directions et de la Chancellerie d'Etat. Ce rapport est une synthèse des risques majeurs et met en évidence le besoin d'action au niveau interdirectionnel.

Nous avons soumis à un examen les droits d'accès à l'application BESIS des Services psychiatriques universitaires et du Centre psychiatrique de Münsingen. Nous avons recommandé de considérer les différents niveaux de confidentialité des bases de données lors de la prochaine édition ou le prochain projet de développement de ce progiciel.

L'application «Adminsoft» est un outil de gestion administratif central des cliniques de médecine dentaire. Elle permet le recensement des prestations fournies et la facturation de traitements dentaires. Notre rapport du 6 novembre comprend des recommandations concernant l'optimisation du contrôle de gestion, une meilleure rentabilité, les droits d'accès ainsi que l'amélioration de la coordination technique pour le transfert des données. La direction administrative universitaire a été rendue attentive à la multitude d'applications informatiques en provenance de fournisseurs tiers dans les instituts et cliniques universitaires. La présence d'un éventail aussi large d'applications informatiques va à l'encontre d'un emploi économe des ressources. Souvent les applications de tiers ne répondent que de manière insuffisante aux critères de la révision. Nous avons recommandé à la direction administrative d'évaluer la mise en place d'une application unique pour le recensement et la facturation de prestations. Cette solution, mise au point en coopération avec les instituts et les cliniques, devrait être pourvue d'un transfert de données normalisé vers FIS 2000.

#### 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. Le 12 février, 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.

Nos appréciations des risques ont principalement porté sur:

- la Banque cantonale bernoise / Dezennium-Finanz AG;
- la Bedag Informatik;
- la Fondation bernoise de crédit agricole;
- les BKW FMB Energie AG;
- la BLS AG;
- l'Assurance immobilière;
- la Caisse de pension bernoise et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois.

Nous n'avons dans aucun cas constaté le besoin de constituer des provisions supplémentaires au 31 décembre.

Le Contrôle des finances acquiert une vue d'ensemble des risques potentiels qui émanent des participations moyennant l'analyse de la solvabilité. Celles-ci jugent de la fiabilité financière des entreprises. Les analyses se basent pour l'essentiel sur les données publiées dans les rapports de gestion des sociétés respectives. Pour les entreprises de transport concessionnaires (ETC) nous avons fait l'analyse de solvabilité moyennant la méthode Z-Score. Nous avons demandé à l'Office des transports publics (OTP) par lettre du 25 novembre de valider le traitement des prêts conditionnellement remboursables dans le compte d'Etat 2002. Pour le surplus, nous avons demandé à l'OTP de veiller sur un financement à bon compte des ETC.

## 2.2.6 Nouvelle gestion publique (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 2001, 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 trois méta-évaluations du contrôle de l'utilisa-

tion des subventions cantonales, autrement dit nous l'avons évalué sous l'angle de la méthode, de l'exhaustivité, de la traçabilité et de la pertinence. En principe nous jugeons positivement les contrôles «subsidés aux écoles privées du niveau secondaire supérieur», «subsidés de formation, bourses, prêts» et «subsidés selon la loi sur les rives des lacs et des rivières».

### 2.3.2 Révisions de mandats

Nous avons effectué, en tant qu'organe de révision, 19 révisions (en 2001: 20) auprès d'organisations qu'un intérêt public prépondérant justifiait. Dans quatre cas, nous avons fait des constatations et remarques d'une grande importance; dans deux d'entre eux, l'attestation de régularité de la comptabilité et de la reddition des comptes ou la légalité, l'emploi économe et judicieux des fonds ainsi que la rentabilité de la gestion financière n'a pu être confirmée qu'avec des réserves. 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 en 2001 pour la première fois que quelques organisations au sens de l'article 16, lettre b LCCF couraient le danger de devenir insolvables ou d'aboutir à un surendettement. Les entités juridiques concernées ont engagé des mesures d'assainissement dont l'efficacité est cependant incertaine pour l'instant.

### 2.3.3 Rapport sur les avoirs du personnel cantonal en heures supplémentaires et en jours de vacances

La Direction des finances a pris position le 17 mai au sujet de notre rapport du 29 novembre 2001 sur les avoirs du personnel cantonal en heures supplémentaires et en jours de vacances. Notre réponse du 27 mai exprime notre attente que nos recommandations puissent s'insérer dans les travaux concernant le projet PELAG. C'est en effet le seul moyen de garantir l'application uniforme du droit du personnel et l'égalité de traitement entre les Directions et au sein des Directions.

### 2.3.4 Editions scolaires du canton de Berne (ESB)

Par mandat de la Direction des finances et de la Direction de l'instruction publique, nous avons assisté le projet de privatisation des Editions scolaires du canton de Berne. Notre rapport du 18 juin comprend une analyse des estimations de la valeur vénale de l'entreprise, faites par deux experts indépendants (plausibilité). Le rapport fait également l'appréciation des méthodes appliquées pour l'estimation, des bases prises en considération et vérifie les résultats selon leur cohérence. Nous avons donné notre appréciation pour la procédure d'ajustement suivie de l'annulation du financement spécial. En plus nous avons consigné notre avis concernant la dotation des fonds propres pour la nouvelle société Editions scolaires ESB SA).

### 2.3.5 Plausibilité du budget 2003/plan financier 2004-2006 par rapport aux mesures ESPP

Le Contrôle des finances a reçu le 15 août le mandat de procéder à un examen par voie de calcul de la plausibilité des coordonnées financières de l'Examen stratégique des prestations publiques (ESPP) par le Conseil-exécutif. L'enquête englobait la vérification des différents dépouillements de données, des graphiques et des tableaux dans les projets de rapport ESPP, de budget 2003 et de

plan financier 2004–2006. Nous avons vérifié si les mesures ESPP décidées par le Conseil-exécutif pour les différents produits (référence retenue pour l'ESPP) ont bien été prises en compte dans les documents de planification et si le potentiel d'économies susceptible d'être dégagé a bien été ventilé correctement entre les différents exercices. Notre rapport du 21 août confirme que toutes les mesures ESPP adoptées à cette date ont été correctement enregistrées au budget 2003 et au plan financier 2004–2006.

### 2.3.6 **Analyse des frais d'étude de projet, d'architecture et d'ingénierie ainsi que des prestations du maître d'ouvrage de l'Office des bâtiments**

La Commission des finances du Grand Conseil nous a chargé d'examiner les prestations fournies par l'Office des bâtiments. Nous avons étudié l'impact exercé par le volume des mandats adjugés à des tiers sur les effectifs du personnel. Le rapport à l'intention de la mandataire a été délivré le 25 octobre. Dans un souci de rentabilisation, nous avons recommandé un réexamen des cahiers des charges des collaborateurs et collaboratrices de la Section Management de l'entretien, une extension du portefeuille des objets gérés ainsi que le respect rigoureux des arrêtés pertinents du Conseil-exécutif. Le réexamen de l'organisation réclamé dans le programme de législature de 1998 devra impérativement être effectué et porter sur toutes les unités des bâtiments.

### 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 généraux de l'administration cantonale», la DGP CCPR (Manuel Calcul des coûts, des prestations et des rentrées financières), la Commission de mise en œuvre NOG 2000, la DP TXA, la DP Documentation de la clôture annuelle, l'EP Comptabilité des immobilisations, le GT Projet partiel E4 V+W et le GT «Review» de la Conférence des finances, le GT transformation des ESB en société anonyme ainsi qu'un séminaire concernant la régularité de la comptabilité et la reddition des comptes communaux. Nous avons pris position concernant la conception de transfert vers FIS 2000 et nous avons recommandé d'insérer quelques fonctions complémentaires pour la gestion des ressources humaines dans le logiciel Time-Packer.

Le Contrôle des finances a rédigé plusieurs prises de position dans le cadre de procédures cantonales de co-rapport et de procédures fédérales de consultation.

En plus le Contrôle des finances a 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<sup>er</sup> 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 2001, le Contrôle des finances a recouru au Conseil-exécutif pour lancer une procédure d'élimination des divergences selon l'article 27 LCCF. Nous avons demandé au Conseil-exécutif de diminuer la subvention cantonale ordinaire 2002 d'une institution bénéficiaire d'un montant de 533 500 francs (compensation avec la subvention cantonale de 2002). Cette réduction est motivée par les provisions constituées pendant l'exercice 2000 et les réserves réalisées par le bénéficiaire. Les principes de la 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. Par l'ACE 4321 du 18 décembre, le Conseil-exécutif a conclu que le montant n'a pas été utilisé à juste titre pour la constitution de réserves. L'arrêté confirme que le contrôle de l'utilisation des subventions cantonales (Art. 16, lit. a LCCF) par le Contrôle des finances doit veiller à ce que les principes de la gestion financière, soit la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, soient respectés. Le cas échéant la cause est mieux servie par la restitution d'éventuels excédents d'exploitation au canton que par la constitution de réserves. La restitution, la compensation ou la réduction de la subvention cantonales n'ont pas été imposées parce que la législation sur les subventions ne prévoit pareilles sanctions que si l'entité subventionnée n'accomplit pas ses tâches correctement, qu'elle les accomplisse de manière insatisfaisante ou qu'il y ait désaffectation des fonds. Il n'y a pas d'indice dans le cas présent d'un accomplissement lacunaire des tâches. De plus, la Direction de l'instruction publique a été chargée de réviser la convention de prestations avec la fondation de manière à ce que les dispositions de la législation sur les finances soient appliquées par analogie.

#### 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 et le plénum de la Commission des finances. Le Contrôle des finances a en outre participé à d'autres séances de la 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, 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. Deux séances ont eu lieu. Le 25 février, le Contrôle des finances soumettait au Comité son deuxième reporting des finances et des prestations au 31 décembre 2001, en vertu de la convention de prestations 2001/2002 du 1<sup>er</sup> novembre 2000. La séance du 18 juin portait sur le reporting des finances et des prestations au 31 mai, les résultats de l'enquête du Contrôle des finances auprès de sa clientèle ainsi que la convention de prestations pour 2003/2004. Le Comité a aussi pris connaissance du jugement global donné par

l'organe de révision. La société BDO Visura qui détient ce mandat a attesté la qualité professionnelle des travaux et des prestations fournies par le Contrôle des finances. Elle a par cette occasion confirmé que la présentation du compte administratif et la gestion financière correspondent aux dispositions légales.

## 2.7 Ressources humaines/organisation

### 2.7.1 Effectifs du personnel

Statistique des postes au 31 décembre 2002

Occupation des postes soumis à l'obligation de gestion

Unité administrative	Hommes	Femmes	Postes à 100%		Total
			Hommes	Femmes	
Contrôle des finances	24	6	22,50	4,00	26,50
Comparaison avec l'exercice précédent	21	5	20,40	3,40	23,80

### 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.

Le Contrôle des finances a initié et organisé deux séminaires «bases de l'audit interne» qui ont eu lieu du 15 au 19 avril et du 26 au 30 août. 27 participants et participantes externes et huit collaborateurs et collaboratrices du Contrôle des finances ont participé à cette activité qui a été jugée enrichissante.

Le traditionnel séminaire de perfectionnement interne s'est tenu à Grindelwald les 22 et 23 octobre et sur le Gurten le 13 décembre. Les principaux sujets abordés, partiellement présentés par des orateurs externes, étaient les suivants: «Lorsque l'on parle de l'argent – formuler de manière efficace», NOG/FIS 2000: Information sur l'état d'avancement du projet; La loi sur les marchés publics; Les nouveaux standards professionnels de l'Institut d'audit interne (IIA); Surveillance et responsabilité du Contrôle des finances; Evaluations; Contrôle de l'utilisation des subventions cantonales et cas spécifiques de la pratique d'audit. Le séminaire a eu un bon accueil auprès des collaborateurs et collaboratrices; il a suscité un écho positif.

## 2.8 Projets particuliers

Le 21 mai, la Section Contrôle des finances de la Commission des finances nous a rendu visite. Les renseignements demandés ont pu être fournis.

Dans le cadre de l'examen stratégique des prestations publiques par le Conseil-exécutif (ESPP), les groupes de produits du Contrôle des finances ont été analysés pour que puisse être identifié le potentiel d'économies. Les prestations de l'office devraient alors être réduites comme suit d'ici à 2005:

- tâches essentielles (Art. 15 LCCF); un poste;

- mandats de contrôle spéciaux (Art. 16 LCCF): 100 jours de travail (50 à la charge de la Commission des finances / 50 à la charge du Conseil-exécutif);
- activités de conseil (Art. 17 LCCF): 75 jours de travail (50 à la charge de la Commission des finances / 25 à la charge du Conseil-exécutif).

La réduction des activités dans le domaine des tâches essentielles impliquera une prolongation des intervalles d'audit auprès des unités. La réduction des prestations a pour conséquence de diminuer les effectifs de personnel de deux postes à partir de 2005.

Le Grand Conseil a arrêté le 18 novembre sur proposition du Conseil-exécutif et de la Commission des finances la nouvelle convention de prestations pour les années 2003-2004, ceci en conformité avec l'article 10, alinéa 3 LCCF. Le volume des prestations sera maintenu comme par le passé.

Une convention a été conclue entre le Contrôle des finances et l'Office de gestion et de surveillance de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. Elle a pour but d'attribuer clairement les fonctions de surveillance, les compétences et les responsabilités. La convention a été approuvée par la Cour suprême.

L'expérience faite avec notre système de gestion d'audit nous a permis en 2001 de développer la systématique informatisée pour le secteur public «Audit Procedures (APROC)». L'inspection des finances du canton du Tessin a entre-temps acquis une licence pour APROC.

En novembre, l'infrastructure informatique qui avait atteint les limites de capacité et de performance (serveur) a dû être en partie remplacée. L'occasion a été saisie pour passer du système d'exploitation «Windows NT» à «Windows XP Professional».

Le «manuel d'organisation interne» renseigne sur les tâches, les responsabilités et les compétences du Contrôle des finances. Il est également une source d'information sur les principes d'activité et de coopération au sein de l'office. Une révision partielle s'est imposée deux ans après l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur le Contrôle des finances. Les avenants sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Les exposés suivants ont par ailleurs été présentés par des collaborateurs du Contrôle des finances:

- édition de mai du bulletin «OHA» de l'Office d'organisation: «Gestion des risques dans le secteur informatique»;
- séminaire de la chambre fiduciaire: «Gestion des risques et révision interne – mise en œuvre dans le canton de Berne»;
- Administration des finances: «Analyse de solvabilité des entreprises de transport concessionnaires moyennant la méthode Z-Score»;
- Conférence des contrôles des finances francophones: «Evaluation des risques dans le secteur informatique: l'exemple du canton de Berne»;
- 8<sup>e</sup> séminaire international d'audit interne: animation du débat «Expériences avec le Comité d'audit».

Berne, février 2003

Contrôle des finances du canton de Berne

Le chef d'office: *Sommer*