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: - (2003)

Heft: [2]: Rapport de gestion : Rapport

Artikel: Rapport d'activité du Contrôle des finances

Autor: Sommer

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-544947

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 14.07.2025

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 2002

2.2.1.1 *Rapport sur la révision du compte d'Etat*

Suite à l'ACE 2391 du 26 juin 2002, nous avons assujetti le résultat provisoire du compte d'Etat 2002, tel qu'il se présentait au 14 février, à un examen de plausibilité. Celle-ci a été confirmée le 26 février à l'adresse du directeur des finances et de l'Administration des finances.
Nous avons consigné les résultats de nos examens dans le rapport de révision concernant le compte d'Etat 2002 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 2002*

Dans notre rapport d'adoption du 17 avril, nous avons recommandé au Conseil-exécutif d'approuver le compte d'Etat 2002 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 reddition 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 2002.
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 2002:

En 2002, 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 194 (en 2002: 169) unités administratives et avons émis, pour 12 (16) d'entre elles, des constatations et des remarques d'une grande importance. Dans 6 (4) cas, nous n'avons pas pu remettre notre attestation ou alors nous avons dû assortir celle-ci de réserves concernant la 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.

2.2.3 Révisions des constructions

Dans 10 cas (en 2002: 11), 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

2.2.4.1 *Appréciation des risques*

Nous avons remis à jour en janvier l'appréciation des risques avec les responsables des Directions et de la technologie d'information des Directions ainsi que de la Chancellerie d'Etat. Elle portait sur l'appréciation des risques dans le domaine informatique que nous avions engagée entre octobre 2000 et novembre 2001. Nous avons pu constater que dans de nombreux cas, nos recommandations ont été suivies. Le domaine «planification et organisation» profite de mesures réalisées ou planifiées (centralisation d'infrastructures et/ou modification organisationnelles) et a pu poser des jalons importants. Le domaine «installation et exploitation» signale une augmentation d'installations standard et de systèmes de gestion, ceci notamment à la suite des prescriptions cantonales d'harmonisation des systèmes d'information. Ces mesures sont conçues de manière à améliorer l'efficience économique à plus long terme.
Nous avons établi des questionnaires pour les audits informatiques des services dans les domaines suivants, tenant compte ainsi de notre appréciation de risque pour les systèmes informatiques des Directions:

- protection et sécurité des données;
- structures organisationnelles des systèmes informatiques;
- rapports avec les tiers;
- gestion de projets;
- ressources humaines.

D'avril à décembre nous avons évalué les risques dans les domaines «protection et sécurité des données», «structures organisationnelles des systèmes informatiques» (contrôle de gestion) et des «rapports avec les tiers» auprès de 17 services (d'un total de 73). Nos rapports les mentionnent.

2.2.4.2 *Révisions*

Nous avons présenté le 27 octobre notre planification stratégique d'audit pour la TXA que nous avons mise au point avec l'entreprise

Deloitte & Touche SA à une délégation de l'Intendance des impôts. En novembre nous avons commencé l'audit du premier domaine «taxation assistée par ordinateur».
La compagnie Ernst & Young (E & Y) a procédé entre janvier et août à une appréciation des risques du système de gestion des données sur le personnel PERSISKA, sur mandat du Contrôle des finances et en coopération avec ce dernier. Compte tenu de son analyse des risques, E & Y conclut que l'intégrité des données peut être considérée élevée.
L'Office de gestion et de surveillance (OGS) de la JCE a été prié le 12 mai de prendre position concernant le rapport présenté à notre demande par E & Y sur l'appréciation des risques du logiciel de gestion des affaires courantes des préfectures. Les recommandations à l'adresse de l'OGS sont de respecter dorénavant les principes de la planification et de l'organisation de projets informatiques et d'en assurer un contrôle plus serré, de garantir l'efficacité du controlling, de renoncer à des développements autonomes et d'améliorer la gestion des coûts.

2.2.4.3 *Autres domaines*

Nous avons demandé à la Direction des finances par lettre du 6 août de charger la Bedag Informatique SA de faire analyser son système de sécurité RACF (Resource Access Control Facility) ainsi que les procédures administratives concernées par une institution compétente et neutre.
L'Office d'organisation (OO) est le service central compétent pour les questions informatiques. A ce titre, il est responsable de la planification, du financement, de la disposition opérationnelle et de la gestion du système d'information BEWAN. L'OO nous a informé le 29 octobre du progrès des différentes activités concernant la tarification BEWAN 2004. Nous nous référons aux informations ainsi qu'à la documentation reçue pour la tarification 2004 et la considérons innovatrice et économique. La plupart des prestations BEWAN sont fournies par les mêmes entreprises depuis 1995. Le volume des coûts a augmenté depuis lors, passant de 5 millions à 11 millions de francs par année. Il n'y a pas eu de mise au concours générale de ces prestations durant cette période. Nous avons recommandé à l'OO d'examiner si les prestations fournies par des tiers (exploitation, transmission et développement subséquent) ne devaient pas être assujetties pour des raisons économiques à une nouvelle mise au concours selon les dispositions de l'ordonnance cantonale sur les marchés publics.

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 26 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 Informatique;
- la Fondation bernoise de crédit agricole;
- les BKW FMB Energie AG;
- l'Assurance immobilière;
- la Caisse de pension bernoise et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois;
- la BLS AG et
- les autres entreprises de transport concessionnaires.

Le Contrôle des finances acquiert une vue d'ensemble des risques potentiels qui émanent des participations moyennant l'analyse de la solvabilité. Celle-ci juge de la fiabilité financière et de la solvabilité des entreprises. Il ne s'agit cependant pas de déterminer la valeur intrinsèque d'une entreprise au sens étroit du terme. Les analyses se basent pour l'essentiel sur les données publiées dans les rapports de gestion des sociétés respectives.

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 la fiabilité des nouveaux instruments de gestion (Assurance) pour les responsables des projets pilotes.
Nous avons recommandé à la direction du projet NOG 2000 le 29 janvier d'insérer une norme relative à l'approche consolidée des risques dans l'ordonnance d'application de la loi sur le pilotage des finances et des prestations. Le Contrôle des finances est d'avis qu'une synthèse, au niveau cantonal, du management des risques gérés actuellement au niveau des Directions et de la Chancellerie d'Etat est une base indispensable pour la conduite de l'Etat.
Dans la perspective de la généralisation de NOG 2000, nous avons examiné de manière approfondie les plans de tenue d'un compte spécial de l'Université, des hautes écoles spécialisées bernoises ainsi que des cliniques psychiatriques. Nous avons examiné plusieurs simplifications pour la comptabilité des immobilisations dans le cadre des subventions d'investissement. La direction du projet FIS 2000 nous a demandé de participer à différents tests d'enchaînement.
Dans le cadre de l'examen du compte d'Etat 2002, nous avons révisé les douze comptes spéciaux publiés. 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 du système collectif d'incitation (ordonnance sur le bonus-malus), nous avons constaté des défauts dans la méthode et rappelé une fois de plus que l'utilisation des 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.
Nous avons par ailleurs exprimé notre crainte que la formulation de certains indicateurs de prestation et d'effet ne pouvait répondre avec certitude aux attentes concernant la définition des objectifs d'effet et l'évaluation de leur degré de réalisation dans le cadre de la généralisation de NOG 2000 au 1er janvier 2005.

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 la méta-évaluation de deux contrôles de l'uti-

lisation des subventions cantonales, autrement dit nous les avons évalués sous l'angle de la méthode, de l'exhaustivité, de la traçabilité et de la pertinence. En principe nous jugeons positivement les contrôles «subventions aux institutions sises en dehors du canton selon accord sur les hôpitaux» et «promotion de spécialités régionales». Il faut cependant admettre que le premier contrôle ERKOS ne permet pas d'identifier toutes les interdépendances qui aboutissent finalement aux recommandations. A notre avis, le deuxième rapport ne donne pas d'explications suffisamment claires pour pouvoir identifier l'effectivité et l'efficience de la subvention.

2.3.2 Révisions de mandats

Nous avons effectué, en tant qu'organe de révision, 18 révisions (en 2002: 19) auprès d'organisations (fondations, associations, fondations dépendantes et legs) qu'un intérêt public prépondérant justifiait. Dans un cas (2002: 2), nous avons fait une constatation concernant la régularité et une remarque de grande importance.
Nous avons donné suite à la demande du Commandement de police d'assumer l'audit des exercices 2003, 2004 et 2005 du concordat de police des cantons du Nord-Ouest de la Suisse.

2.3.3 Rapport sur les crédits pour la généralisation de NOG 2000

Le Contrôle des finances a été chargé par l'ACE 4267 du 11 décembre 2002 de passer en revue la gestion et surveillance des crédits accordés au projet «Nouvelle gestion publique NOG 2000». L'objectif était de contrôler la gestion des crédits d'engagement et des crédits complémentaires accordés. Le Contrôle des finances a fait avec son rapport du 11 avril une appréciation de l'utilisation des crédits en fonction de leur affectation, de l'organisation du projet, de la gestion et du contrôle du projet. Il a relevé quelques faiblesses significatives dans le déroulement du projet et a formulé sept recommandations. La Direction des finances a été chargée par l'ACE 1315 du 7 mai de mettre en œuvre ces recommandations, en coopération avec les nouveaux organes de NOG 2000. Depuis lors, le Contrôle des finances assiste le comité directeur ainsi que la direction du projet NOG 2000 de ses conseils et participe à la révision des dispositions.

2.3.4 Rapport concernant des projets de construction

Le Contrôle des finances a été chargé le 18 février par la Commission des finances du Grand Conseil d'examiner la conformité de l'exécution des projets de construction «Contournement de Kirchberg» et «Nouvelle Maternité cantonale» à la mise au concours (offres, descriptifs des travaux). Il s'agissait notamment de vérifier si certaines économies réalisées lors de l'adjudication avaient servi à financer de nouvelles prestations ou des améliorations du standard d'exécution. Le Contrôle des finances a remis son rapport à la mandante le 3 juillet. Nous avons présenté les résultats de l'audit aux Commissions des finances et de gestion le 19 août et demandé le jour même à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) de prendre position par écrit au sujet de deux divergences qui concernent la Maternité cantonale. L'argumentation présentée le 5 septembre par la TTE a été convaincante à nos yeux. La Direction prévoit de tenir compte dorénavant de notre point de vue. Nous avons donc renoncé à prendre d'autres mesures pour des raisons d'économie administrative.

2.3.5 Plausibilité du budget 2004/ plan financier 2005–2007 par rapport au rapport complémentaire ESPP

Le Contrôle des finances a reçu le 28 juin le mandat de la Direction des finances de procéder à un examen des chiffres, éditions, graphiques et tableaux compris, des projets de rapport complémentaire ESPP, de budget 2004 ainsi que de plan financier 2005–2007. Notre rapport du 19 août confirme que toutes les mesures ESPP adoptées et déployant un impact financier ont été enregistrées intégralement et correctement au budget 2004 et au plan financier 2005–2007, sous réserve de quelques remarques mineures.

2.3.6 Ecole SELF (Schule für Erwachsenenbildung, Leitung und Führung)

Nous avons examiné les comptes 2001 et 2002 de la SELF sur mandat de la Direction de l'instruction publique. Notre rapport du 23 décembre demande l'établissement formellement et matériellement correct de ces comptes, non seulement de l'école SELF mais aussi de l'association. De notre avis, l'utilité publique de l'institution n'est pas assurée. Les honoraires, frais et charges excessifs sont selon nous problématiques et intolérables. La promesse et le versement de nouvelles subventions au bénéfice de SELF doivent être reportés jusqu'à ce que les comptes annuels soient présentés de manière correcte, les nouvelles dispositions requises mises en place, l'accréditation cantonale reconfirmée et la reconnaissance du diplôme renouvelée.

2.3.7 Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB)

La Direction de l'instruction publique nous a chargés le 15 décembre de procéder à un contrôle spécial auprès de la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB). L'objectif de l'enquête en cours lors de la rédaction du présent rapport est de reconstituer et de présenter la gestion stratégique et opérationnelle des années 1989–2003 et d'identifier les erreurs commises dans ce contexte, le dommage subi, les responsabilités et les demandes de dédommagement éventuelles.

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). Il s'agit en particulier 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, la DP GERES, la DP Comptabilité des immobilisations, le GT Projet partiel ordonnances et directives LFP et le GT «Review» de la Conférence des finances, le GT «investissements, bilan et subventions» ainsi qu'un groupe d'expert «Imputation des prestations».
Le Contrôle des finances a rédigé plusieurs prises de position dans le cadre de procédures cantonales de co-rapport et de procédures cantonales et fédérales de consultation.
De 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 1er 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

Il n'y a pas eu de procédure d'élimination des divergences selon l'article 27 LCCF au cours de la période sous rapport.

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 aussi 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

Deux séances ont eu lieu. Le 27 février, le Contrôle des finances soumettait au Comité son reporting des finances et des prestations au 31 décembre 2002, en vertu de la convention de prestations 2001/2002. Le Comité a pris connaissance des résultats d'audit de 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 à cette occasion confirmé que la présentation du compte administratif et la gestion financière correspondent aux dispositions légales. La séance du 13 juin portait sur le reporting des finances et des prestations au 31 mai et le renouvellement du mandat de l'organe de révision externe (art. 7 LCCF).

2.7 Ressources humaines/organisation

2.7.1 Effectifs du personnel

Statistique des postes au 31 décembre 2003

Occupation des postes soumis à l'obligation de gestion

Unité administrative	Hommes	Femmes	Postes à 100% Hommes	Postes à 100% Femmes	Total
Contrôle des finances	24	6	22,50	4,00	26,50
Comparaison avec l'exercice précécent	24	6	22,50	4,00	26,50

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 un séminaire «bases de l'audit interne» qui a eu lieu du 25 au 29 août.
Le séminaire de perfectionnement interne a traité de sujets spécifiques de notre métier.

2.8 Projets particuliers

Le Contrôle des finances s'est réorganisé avec effet au 1er septembre, définissant de nouveaux rayons de compétence et de responsabilité.
En coopération avec un fournisseur externe de logiciels, nous avons complété notre système de gestion d'audit par le module de planification Resy-Plan. Il permet de planifier et de gérer les objets, les ressources humaines et les critères de risque.
Les exposés suivants ont par ailleurs été présentés par des collaborateurs du Contrôle des finances:
- L'Office du personnel: exemples concrets d'application pour le logiciel d'enregistrement du temps de travail inova.time;
- Groupe de travail chargé des rapports du canton avec ses entreprises publiques et d'économie mixte et de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie: analyse de solvabilité et résultats moyennant la méthode Z-score;
- Conférence des contrôles des finances des cantons latins: notre approche d'analyse de solvabilité Z-score;
- séminaire des services financiers: deux ateliers au sujet de la «gestion des risques: mise en œuvre de l'ACE 3867/02».

Berne, février 2004

Contrôle des finances du canton de Berne

Le chef d'office: *Sommer*