



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur le contrôle des finances (LCCF)**

(Du 16 août 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le Conseil d'Etat a décidé de présenter une loi spécifique au contrôle cantonal des finances (CCF) en remplacement des dispositions ad hoc figurant actuellement dans la loi sur les finances, du 21 octobre 1980. Il entend démontrer ainsi l'importance qu'il accorde à la surveillance financière de l'administration du canton de Neuchâtel. Le projet de nouvelle loi traité dans le présent rapport n'est pas une simple remise à jour des articles 48 à 57 de la loi sur les finances, mais constitue le résultat d'un travail en profondeur visant à proposer une réglementation moderne, comparable aux standards appliqués par la majorité des autres cantons suisses.

Le Conseil d'Etat considère important de confirmer et de rendre explicite l'indépendance du service chargé de contrôler les finances de l'administration. Les activités de contrôle et d'audit de ce service doivent ainsi résolument se distinguer des bases légales qui portent sur l'organisation de la gestion budgétaire et financière de l'Etat. La loi proposée s'adapte en outre à la terminologie généralement utilisée en Suisse, où l'on préfère la notion de contrôle à celle d'inspection.

Comme jusqu'à présent, mais plus explicitement, le CCF est indépendant dans l'exercice de son activité. Cette indépendance est définie comme le fait de n'être exposé à aucune situation susceptible d'altérer l'objectivité des contrôles et de leurs résultats, en réalité ou en apparence. Elle permet d'examiner les finances de l'Etat, ainsi que des institutions et établissements de droit public ou privé, de façon objective et approfondie. Cette indépendance organique implique nécessairement l'absence de toutes directives ou recommandations dans l'accomplissement des tâches spécifiques du CCF.

Le CCF est un service de l'administration cantonale dirigé par un spécialiste de la révision. Il peut assister le Conseil d'Etat dans ses tâches de surveillance financière. Il traite avec le Conseil d'Etat.

Conséquence de son indépendance, le CCF doit être doté du personnel lui permettant de remplir sa mission telle que prévue dans le présent projet. Il doit en outre être soumis à une révision périodique de ses comptes et de ses prestations par un spécialiste externe.

Les activités du CCF s'exercent en priorité sur les services et offices de l'administration cantonale. Le Conseil d'Etat peut toutefois décider une extension de sa surveillance sur d'autres entités liées à l'Etat. Il peut en outre lui confier des mandats spéciaux dans son

domaine de compétence. Certaines dispositions légales permettent également à d'autres entités de confier des mandats au CCF.

En résumé, le projet présenté propose d'instituer un CCF indépendant et suffisamment doté en personnel compétent. Cet instrument indispensable au bon fonctionnement de l'Etat vise à une meilleure maîtrise par le Conseil d'Etat des risques inhérents au fonctionnement des entités de l'administration cantonale. Il joue finalement un rôle essentiel de prévention contre des actes de malversations ou des risques d'insuffisances ou de lacunes graves de gestion.

1. INTRODUCTION

1.1. Pourquoi une loi sur le contrôle des finances

Le Conseil d'Etat a décidé de "sortir" le cahier des charges de l'inspection des finances de l'actuelle loi sur les finances et de rédiger une loi propre au contrôle cantonal des finances. Il entend ainsi démontrer l'importance qu'il accorde à la surveillance financière de l'administration du canton de Neuchâtel. Le projet de nouvelle loi qui fait l'objet du présent rapport n'est pas une simple remise à jour des articles 48 à 57 de la loi sur les finances, mais constitue le résultat d'un travail visant à présenter une loi moderne. Ce travail s'est notamment basé sur les expériences vécues par le service de l'inspection des finances jusqu'à ce jour et sur l'évolution des bases légales et des pratiques dans les autres cantons suisses et au niveau fédéral.

Ainsi, la tendance actuelle dans les autres cantons est également de sortir le cahier des charges du service de contrôle des finances de la loi sur les finances et de créer une base légale propre à l'entité de contrôle cantonale. La Conférence des responsables des contrôles des finances de Suisse alémanique a du reste concrétisé cette tendance par la rédaction d'une loi modèle spécifique.

Le Conseil d'Etat a en outre considéré important de confirmer et de rendre explicite l'indépendance du service de l'inspection des finances. Les activités de contrôle et d'audit de ce service doivent de la sorte se distinguer clairement des activités qui portent sur l'organisation de la gestion budgétaire et financière de l'Etat. Le fait de créer une base légale propre au contrôle des finances permet par ailleurs également de supprimer des confusions encore possibles.

1.2. Historique

La création du contrôle des finances date de 1966. Le Conseil d'Etat avait alors établi par arrêté du 2 décembre 1966 une entité administrative propre chargée du contrôle des finances de l'Etat de Neuchâtel.

Avant 1966, le contrôle des finances se trouvait étroitement lié au service financier et les fonctions s'y confondaient largement. Les activités de contrôle étaient alors régies par un règlement daté de janvier 1919. En 1966, un règlement spécifique a été arrêté par le Conseil d'Etat pour le service financier. Ces deux règlements consacraient la mise en place de deux entités indépendantes l'une de l'autre. Cependant, durant les premières années de fonctionnement du contrôle des finances, de nombreuses tâches de gestion et d'exécution sont encore restées de sa compétence. Il s'agissait notamment de la gestion des machines comptables, des loyers de tiers et du portefeuille des assurances de l'Etat.

L'arrêté de 1966 a placé le contrôle des finances sous l'autorité du chef du Département des finances. Ce service se composait d'un contrôleur, d'un adjoint et du personnel administratif nécessaire. Il avait pour attribution la surveillance de la comptabilité générale de l'Etat, de celles des départements ainsi que des bureaux administratifs et judiciaires, de la comptabilité des fonds spéciaux appartenant à l'Etat ou gérés par celui-ci, et de la comptabilité des établissements et institutions dépendant de l'Etat. Le contrôle des finances devait effectuer les contrôles formels permettant d'attester l'exactitude, l'intégralité, la légalité, la régularité des opérations comptables et l'exactitude des inventaires. Les contrôles devaient en principe avoir lieu à l'improviste; chaque administration devait être contrôlée au moins une fois par année, et selon les disponibilités deux fois par année.

Dans la pratique, les contrôles s'effectuaient principalement par une supervision avant paiement de l'intégralité des ordonnances de dépenses, de caisses, de virement et de salaires. Les autres contrôles consistaient en des contrôles de caisses à l'improviste et des contrôles des comptabilités décentralisées. Le personnel disposait de tous pouvoirs d'investigations.

Depuis 1968, le Conseil d'Etat a œuvré petit à petit à consolider l'indépendance du contrôle et à renforcer son effectif, afin de non seulement contrôler les comptabilités décentralisées, mais également les comptes de l'Etat. Cette évolution a surtout été marquée en fin des années septante, suite à une affaire de détournement de fonds. Cette dernière a conduit à un renforcement de l'effectif du service et a démontré la nécessité d'intensifier son indépendance et de clarifier son fonctionnement par une nouvelle base légale formelle soumise au Grand Conseil.

Le 21 octobre 1980, le Grand Conseil a adopté la loi sur les finances, qui inclut aux articles 48 à 57 le cahier des charges régissant ce qui est devenu le service de l'inspection des finances de l'Etat. Le concept de la loi sur les finances ressort très largement de la loi cadre adoptée en 1978 par la Conférence des directeurs cantonaux des finances en même temps que le nouveau modèle comptable dit plan "Buschor", du nom de son principal auteur. Les articles figurant dans la loi cadre relatifs à la surveillance des finances en ont été repris sans trop de modifications.

La stratégie et les méthodes de travail du service de l'inspection des finances ont par la suite évolué parallèlement aux mutations de l'administration et de la profession d'expert-comptable. Cette évolution a notamment été accentuée par le développement de l'informatique administrative et financière dans un nombre toujours plus important de domaines. Elle s'est largement transcrite dans un nouveau règlement du service de l'inspection des finances daté du 13 janvier 1993, abrogeant le règlement de 1966. Cette nouvelle base légale formelle avait pour objectif d'intégrer les changements intervenus dans l'environnement du service de l'inspection des finances, notamment le renforcement de son indépendance et la prise en compte de l'évolution de l'informatique ainsi que des méthodes et techniques de révision, de même que l'évolution de son champ d'activité en permettant une facturation des prestations de révision annuelle des entités paraétatiques.

La seconde moitié des années nonante a été marquée par diverses évolutions importantes dans les techniques et méthodes de travail du service de l'inspection des finances. Ces dernières ont été mises en adéquation avec les mutations de la profession d'expert-comptable et du domaine de l'audit interne. Il s'est agi principalement de la prise en compte de la notion de risque dans la planification des révisions. Les analyses de procédures sont privilégiées lorsque les entités à contrôler traitent des données de masse et que les procédures de travail sont complexes. L'informatique a également pris une place toujours plus importante, tant au plan de l'audit des applications informatiques utilisées par l'administration, que comme instrument de travail pour effectuer les contrôles et élaborer les rapports.

En 1997, le service de l'inspection des finances a effectué une réflexion approfondie sur ses bases légales, sur son fonctionnement, de même que sur ses techniques et méthodes de travail. Il a notamment profité des excellents contacts entretenus avec les services homologues des autres cantons latins et le Contrôle fédéral des finances pour effectuer un benchmarking. En décembre 1997 le Conseil d'Etat a pris connaissance d'un rapport sur les lignes directrices actuelles et futures du service de l'inspection des finances. Ce rapport, outre le fait d'informer le gouvernement sur le résultat des analyses et réflexions menées, soumettait à l'appréciation du Conseil d'Etat diverses propositions de modifications des bases légales régissant les activités du service, soit la loi sur les finances de 1980 et le règlement de 1993.

Suite au rapport de décembre 1997, le service de l'inspection des finances a mis en place par étape les propositions retenues par le Conseil d'Etat. Celui-ci et la commission de gestion et des finances ont été informés de ces évolutions au travers des rapports d'activités semestriels, dont le premier a été rédigé pour le premier semestre 1998. Dans l'attente d'autres modifications à faire inscrire dans la loi sur les finances, les bases légales n'ont pas été adaptées durant la législature 1997-2001. En effet, il n'avait pas été jugé opportun de présenter des modifications de la loi sur les finances en plusieurs étapes.

Au début de la dernière législature, le Conseil d'Etat a accepté la proposition de créer un groupe de travail chargé de proposer une loi sur le contrôle des finances. Ce groupe de travail était composé du chef du service juridique, accompagné d'un juriste, du chef du service de l'inspection des finances, de son adjoint et du responsable technique et méthode. Les principales options du projet ont été discutées avec la cheffe du Département des finances et des affaires sociales d'alors.

1.3. Changement de dénomination

La dénomination actuelle du service de l'inspection des finances crée régulièrement des confusions avec le service des contributions, dans le sens où ce service emploie des inspecteurs. Elle peut de plus avoir une connotation policière inopportune, la police cantonale employant également des inspecteurs.

La tendance actuelle en Suisse va dans le sens d'une dénomination de l'entité de contrôle et de surveillance appelée "contrôle cantonal des finances (CCF)". Cette dénomination a donc été retenue. De plus, afin de souligner le métier d'expert-comptable qu'exercent les collaborateurs du CCF, il a été retenu pour eux la dénomination d'auditeur-trice des finances, ce qui correspond également à la terminologie utilisée dans les diverses normes applicables à la profession.

1.4. Système de surveillance financière en Suisse

Il ressort de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 que *"la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration"*. L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) relevait pour sa part en 1992 que: *"A mesure que s'opère une prise de conscience de l'opinion publique, celle-ci exige de façon croissante que les personnes ou organismes chargés de gérer les deniers de l'Etat rendent compte de leur gestion"*. Force est de constater la similitude de ces deux déclarations qui fixent les principes fondamentaux du contrôle des comptes des collectivités publiques.

Partant de ces fondements, l'INTOSAI a publié au niveau international un code de déontologie et des normes de contrôle. Elle recommande aux entités de contrôle régionales de suivre ces principes et recommandations.

L'audit interne est une profession bien organisée, portée par plus de 80 instituts nationaux, fédérés à l'Institute of Internal Auditors (IIA) qui regroupe plus de 77.000 membres répartis dans plus de 120 pays. L'IIA a également défini un code de déontologie et des normes professionnelles pour la pratique de l'audit interne qui doivent guider les auditeurs internes dans la réalisation de leur mission et la gestion de leur activité. A la différence de l'INTOSAI qui ne regroupe que les institutions de contrôle régionales ou nationales, l'IIA s'adresse à tous les auditeurs internes, aussi bien ceux des institutions de contrôle des collectivités publiques, que ceux des banques, assurances et autres grandes entreprises privées.

En Suisse, la mise en exergue d'irrégularités financières a valu à plusieurs cantons (Berne, Valais, Vaud et Genève, notamment) une réforme complète de la fonction du contrôle financier accompagnée d'un renforcement des organes de contrôle. Ces réformes ont conféré auxdits organes une autonomie très importante, ainsi qu'un accès beaucoup plus marqué des législatifs aux travaux de contrôles.

Face à l'accroissement des responsabilités des exécutifs, on observe en outre un renforcement des moyens de contrôle des parlements, par exemple par la création de commissions d'enquête ad hoc. D'une manière générale, les législatifs tendent, dans leur activité de haute surveillance des exécutifs, à ne plus se satisfaire des seules explications données par ceux-ci ou par les organes qui en dépendent, mais réclament de pouvoir mener leurs propres investigations ou d'en déléguer l'exécution à des tiers indépendants.

Le canton de Neuchâtel n'a fort heureusement pas connu les mêmes difficultés que celles susmentionnées. Cela ne l'a pas empêché de faire évoluer les bases légales de son institution de contrôle, principalement en 1980 avec l'adoption de la loi sur les finances. Il est cependant devenu nécessaire aujourd'hui de prendre en compte l'évolution de l'environnement général des collectivités publiques, ainsi que des adaptations de bases légales mises en place dans d'autres cantons suisses ou au niveau de la Confédération.

Il est ainsi utile de faire ressortir ici les principales caractéristiques des entités de contrôle suisses.

1.4.1. Déclaration de Lima

Comme exposé plus haut, l'INTOSAI est une organisation qui s'engage pour la mise en place de conditions générales optimales pour les institutions supérieures de contrôle des finances. Elle a défini dans la déclaration de Lima des directives pour le contrôle des finances. La section 5 de la déclaration a la teneur suivante:

- 1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent assumer leur rôle de la manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures.*
- 2. Bien que les institutions de l'Etat ne puissent être absolument indépendantes de celui-ci puisqu'elles en font partie, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent pouvoir jouir de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.*
- 3. L'établissement des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire doivent être précisés dans la Constitution; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi. En*

particulier, un tribunal suprême doit assurer une protection juridique contre toute entrave à l'indépendance et au pouvoir de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

L'indépendance financière occupe ainsi une place centrale dans ces directives.

1.4.2. Confédération

Pour sa part, le Contrôle fédéral des finances (CDF) est soumis uniquement à la Constitution et à la loi qui régit ses activités. Il assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales, ainsi que le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale. Il fixe chaque année son programme de révision qu'il communique à la Délégation des finances et peut refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation du programme de révision. Le directeur du CDF a compétence de nommer ses collaborateurs, le droit du personnel de la Confédération leur étant applicable. Le directeur est nommé par le Conseil fédéral pour une durée de six ans, et sa nomination est approuvée par l'Assemblée fédérale.

Le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet sans le modifier à l'Assemblée fédérale. L'Assemblée fédérale fixe l'effectif et la rétribution du personnel du CDF lors de l'approbation du budget de l'administration générale de la Confédération. Le CDF peut faire appel à des experts si la tâche à accomplir requiert des connaissances particulières, ou si elle ne peut pas être exécutée par le personnel attribué.

Le CDF exerce la surveillance financière selon les critères usuels de la régularité et de la légalité, ainsi que de la rentabilité. Au titre de la rentabilité, il examine si les ressources sont employées de manière économe, si la relation entre coût et utilité est avantageuse et si les dépenses consenties ont l'effet escompté. Sont notamment soumis à la surveillance du CDF, sous réserve des réglementations spéciales, les collectivités, les établissements et les organisations, indépendamment de leur statut juridique, auxquels la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques, de même que les entreprises dont la Confédération détient plus de 50% du capital social. L'ensemble des rapports du CDF sont notamment remis à la Délégation des finances. Le CDF correspond en outre directement avec les Commissions des finances et la Délégation des finances des Chambres fédérales.

1.4.3. Canton de Berne

La loi bernoise du 1^{er} décembre 1999 règle la surveillance des finances par le contrôle des finances. Elle peut être considérée comme l'une des plus avancées de Suisse. Le contrôle des finances y constitue un service indépendant au sein de l'administration cantonale bernoise; il est autonome dans l'accomplissement de ses fonctions, et est uniquement soumis à la Constitution et à la loi. Il seconde tant le Grand Conseil que le Conseil exécutif dans la surveillance des finances. En sus des missions usuelles, il vérifie la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière. Le responsable du service est nommé pour une période de fonction de 4 ans par le Conseil exécutif après avoir entendu la commission des finances du Grand Conseil. Le Grand Conseil confirme cette nomination. Le chef de service engage le personnel de son service.

Les activités du contrôle des finances sont régies par une convention de prestations qui est arrêtée par le Grand Conseil sur proposition du Conseil exécutif et de la commission des finances. Le contrôle des finances peut avoir recours à des experts ou à des sociétés

de révision s'il ne peut pas assumer certaines tâches avec l'effectif ordinaire de son personnel.

La commission des finances désigne un service de révision externe et lui attribue un mandat portant sur la vérification des comptes du contrôle des finances et de la qualité de ses prestations. Le contrôle des finances gère un compte spécial et il est seul compétent pour arrêter ses dépenses de fonctionnement dans le cadre du budget et de la convention de prestations. Le budget et le plan financier du contrôle des finances sont repris par le Conseil exécutif sans modification dans le budget et le plan financier du canton, de sorte qu'ils sont soumis tels quels au Grand Conseil.

En sus de l'administration cantonale et des autorités judiciaires, les établissements cantonaux, les organisations et personnes extérieures à l'administration auxquelles le canton confie des tâches publiques ou bénéficiant de prestations cantonales sont soumis à la surveillance du contrôle des finances. Celui-ci procède à la révision annuelle des comptes de l'Etat. Il peut recevoir ou refuser des mandats spéciaux confiés par la commission des finances, le Conseil exécutif, une direction de département, la chancellerie d'Etat ou une autorité judiciaire suprême. Le Conseil exécutif invite périodiquement le chef du contrôle des finances à un échange de vues. Le contrôle des finances traite en outre directement avec la commission des finances. Un rapport d'activité est remis chaque année au Grand Conseil et au Conseil exécutif sur ses activités. Les résultats de la révision annuelle des comptes de l'Etat sont communiqués à la commission des finances ainsi qu'au Conseil exécutif. Chaque trimestre, le contrôle des finances informe la commission des finances et le Conseil exécutif des résultats les plus importants de ses révisions. Les documents et les rapports du contrôle des finances ne sont pas publics, à l'exception du résumé des résultats de la révision des comptes de l'Etat, de la révision des comptes annuels des établissements cantonaux et du rapport d'activité annuel.

1.4.4. Canton de Vaud

La loi régissant les activités du contrôle cantonal des finances du canton de Vaud date de 2005 et constitue un chapitre de la loi sur les finances. En outre, selon la nouvelle Constitution vaudoise, il est prévu la création d'une Cour des comptes, dont le projet de loi devrait être soumis au Grand Conseil durant l'été 2006.

Jusqu'ici, le contrôle financier est effectué par le contrôle cantonal des finances, qui est un service autonome et indépendant, administrativement rattaché au Département des finances. Le responsable en est nommé par le Conseil d'Etat après consultation des bureaux des commissions des finances et de gestion. Les comptes et la gestion du contrôle cantonal des finances sont contrôlés chaque année par un réviseur externe désigné par le Conseil d'Etat. Le contrôle cantonal des finances est à disposition de la commission des finances et de la commission de gestion du Grand Conseil pour l'exercice de leur haute surveillance sur le gouvernement, l'administration et les tribunaux, et du Conseil d'Etat pour les contrôles usuels et les mandats spéciaux. Dans le cadre du budget, il peut s'adjoindre des spécialistes lorsque des connaissances particulières sont requises dans le cadre de l'exécution d'un mandat ou que ses effectifs sont insuffisants (art. 56, al. 2, LFin).

Le contrôle cantonal des finances vérifie chaque année les comptes et le bilan de l'Etat. Il rédige un rapport à l'attention du Grand Conseil, à qui il recommande l'approbation des comptes annuels et du bilan de l'Etat, avec ou sans réserve, ou le renvoi des comptes au Conseil d'Etat.

Les rapports de contrôle sont transmis au président du Conseil d'Etat, au chef du Département des finances, au chef du département concerné et aux présidents des

commissions de gestion et des finances du Grand Conseil. Par ailleurs, si le contrôle cantonal des finances découvre ou soupçonne des irrégularités à caractère pénal, il avise immédiatement le Conseil d'Etat, afin que toutes les mesures utiles soient prises, ainsi que les présidents des Commissions des finances et de gestion.

1.4.5. Loi modèle de la Conférence des contrôles des finances de Suisse alémanique

Une loi modèle pour le contrôle des finances, du 22 juin 2001, a été élaborée pour servir d'inspiration aux législations cantonales en matière de contrôle des finances. Elle est relativement progressiste et plusieurs cantons (comme Berne et Zurich) ont des bases légales qui en sont proches.

Le contrôle des finances est ici l'organe supérieur de contrôle financier, qui soutient le parlement dans son rôle de haute surveillance, et le gouvernement, l'administration, la justice et les établissements publics autonomes dans l'exécution de leur mission. Il est indépendant et autonome et est administrativement subordonné soit à la commission de gestion du législatif, soit à la présidence de l'exécutif.

Son chef est désigné pour 6 ans soit par le parlement sur proposition de l'exécutif, soit par l'exécutif avec approbation par le parlement. Il est rééligible et peut être démis de ses fonctions en cas d'insuffisance professionnelle ou de manquement grave à son devoir. Il est responsable de la gestion de son personnel et compétent en matière de nomination, promotion ou licenciement. Les collaborateurs sont soumis à la législation cantonale en matière de personnel.

Le contrôle des finances établit son budget, que l'exécutif reprend sans modification dans sa proposition du budget soumise à l'approbation du législatif.

Des commissions d'enquête parlementaires, le Conseil d'Etat, les départements, le Tribunal cantonal et les établissements publics autonomes peuvent donner des missions spéciales au CCF et l'utiliser comme organe de conseil en matière financière. Le CCF peut refuser des mandats qui mettraient en danger le programme de révision ordinaire.

Le CCF informe au moyen d'un rapport d'activité trimestriel ou semestriel la commission de gestion, et, s'ils sont concernés, l'exécutif, la justice et les organes supérieurs des établissements publics autonomes.

Un rapport d'activité annuel est préparé à l'attention du parlement et de l'exécutif, qui informe sur les grands axes de l'activité de contrôle et sur les constatations et jugements importants. Le rapport est publié.

Le CCF a accès à toutes les informations nécessaires à l'exécution de son mandat, des règles de procédure particulières étant prévues pour les informations soumises à la protection des données.

1.5. Normes applicables dans le domaine du contrôle des finances par le CCF

1.5.1. Préambule

Les activités du service de l'inspection des finances de l'Etat de Neuchâtel sont régies par les articles 48 à 57, regroupés sous le titre VII, intitulé "Organe administratif de contrôle", de la loi sur les finances du 21 octobre 1980, ainsi que par le règlement concernant l'inspection des finances selon arrêté du Conseil d'Etat du 13 janvier 1993.

En son article 2, le règlement stipule que *"l'inspection des finances applique les principes généraux reconnus en matière de révision comptable et informatique de contrôle administratif et d'examen du contrôle interne"*.

A l'article 3 du règlement, il est prévu que l'inspection des finances est dirigée par un spécialiste de la révision, en principe titulaire du brevet fédéral d'expert-comptable diplômé.

Ces dispositions réglementaires prennent en compte les évolutions intervenues dans le domaine du contrôle financier des collectivités publiques depuis l'élaboration de la loi sur les finances de 1980 et sont reprises dans la nouvelle loi sur le contrôle cantonal des finances qui est proposée.

1.5.2. Normes professionnelles applicables

1.5.2.1. Normes internationales d'audit interne (normes IIA)

Ces normes, édictées par l'Institute of Internal Auditors, régissent la pratique professionnelle d'audit interne (appelée aussi révision interne). Elles correspondent à un critère de qualité pour un service d'audit interne.

Les grands thèmes traités par les normes IAA sont:

Normes de qualification	Normes de fonctionnement
Missions, pouvoirs, responsabilités	Gestion de l'audit interne
Indépendance	Planification de l'audit interne
Objectivité	Gestion des ressources
Compétence	Management des risques
Conscience professionnelle	Planification des missions
Formation continue	Accomplissement de la mission
Programme d'assurance	Communication des résultats
Programme d'amélioration de la qualité	Surveillance des actions de progrès

1.5.2.2. Ligne de conduite de l'audit interne

La ligne de conduite de l'audit interne est éditée par l'ASAI et reprend les différents principes de l'audit interne - les normes IAA précitées - en les illustrant de commentaires relatifs à leur application pratique, donnant ainsi une vue d'ensemble de l'audit interne actuel, de ses activités, devoirs et responsabilités.

1.5.2.3 Normes d'audit suisse (NAS)

Les NAS sont édictées par la Chambre fiduciaire des experts-comptables et fiscaux et sont appliquées dans le cadre de révisions de comptes annuels en tant qu'organe de révision externe. Ces normes sont une adaptation pour la Suisse des normes internationales d'audit (International Standards of Auditing, "ISA"), publiées par l'International Auditing and Assurance Standard Board (IAASB).

Les grands chapitres des NAS sont les suivants:

Chapitres	Résumé des thèmes importants
Introduction	Cadre conceptuel
Responsabilités	Objectifs et principes généraux en matière d'audit d'états financiers, contrôle de qualité, documentation des travaux, fraude et erreur
Planification des travaux	Planification des travaux, connaissance de l'environnement et des activités, caractère significatif (matérialité)
Contrôle interne	Evaluation du risque et contrôle interne, audit informatique, externalisation
Eléments probants	Eléments probants, confirmations de tiers, procédures analytiques, sondages et méthode de sélection d'échantillon, audit des estimations comptables, événements postérieurs à la date de clôture, déclaration d'intégralité
Utilisation des travaux d'autres professionnels	Utilisation des travaux d'un autre auditeur, de l'audit interne ou d'un expert
Conclusion de l'audit et rapports	Rapport de l'auditeur sur les états financiers, données comparatives, autres informations présentées dans le rapport de gestion
Domaines spécialisés	Missions spéciales, examen d'informations financières prévisionnelles
Services connexes	Review, examen d'informations financières sur la base de procédures convenues, compilation d'informations financières

1.5.2.4. Manuel suisse d'audit (MSA)

Le Manuel suisse d'audit est un guide de référence complet dans le domaine de l'audit, tant interne qu'externe. Il donne des détails pratiques complétant les NAS et les autres normes professionnelles. Il est édité par la Chambre fiduciaire et est utilisé pour la formation et le perfectionnement des membres de la profession d'expert-comptable et pour leur pratique quotidienne. Il contient un chapitre consacré aux administrations publiques.

1.5.2.5. Les autres directives et instructions d'audit

La Chambre fiduciaire émet périodiquement des directives ou des instructions d'audit qui traitent de sujets spécifiques et que les membres doivent observer.

1.5.3. Autres principes généralement reconnus en matière de révision comptable

Quant aux autres principes généralement reconnus, qui ne découlent pas des normes ci-dessus, on peut citer notamment le Code de déontologie et les normes de contrôle de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Ces normes de contrôle contiennent les chapitres suivants:

Chapitres
Postulats de base du contrôle des finances publiques
Principes généraux du contrôle des finances publiques
Normes déontologiques
Normes d'application du contrôle des finances publiques (programmation, supervision, contrôle interne, conformité aux bases légales, information probante, analyse des états financiers)
Normes des rapports

1.6. Consultation

Le projet de loi soumis à votre autorité a été mis en consultation le 31 mars 2006 auprès des partis politiques représentés au Grand conseil et des services centraux de l'administration cantonale. Le parti radical neuchâtelois, le parti libéral-ppn, ainsi que le parti socialiste, de même que les services centraux concernés ont répondu à la consultation.

Les partis qui ont répondu à la consultation ont tous salué la volonté du Conseil d'Etat de renforcer l'indépendance du Contrôle des finances et de matérialiser son importance au moyen d'une nouvelle loi. Par ailleurs, des remarques et des propositions d'amendement ont été émises, dont il a été tenu compte dans le cadre du présent rapport. Certains articles de la loi ont ainsi été modifiés et le commentaire en a été complété et adapté.

2. COMMENTAIRE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI SUR LE CONTRÔLE DES FINANCES

Article premier – Objet

Cette disposition mentionne que la loi règle la surveillance des finances par le contrôle cantonal des finances (CCF). D'autres instances exercent également des formes de surveillance des finances de l'Etat, comme par exemple la commission de gestion et des finances du Grand Conseil.

A l'instar d'autres cantons qui ont créé des lois spécifiques définissant le cahier des charges de l'organe interne de contrôle des comptes de leur administration, le canton de Neuchâtel se propose d'abroger les articles 48 à 57, regroupés sous le titre VII, intitulé "Organe administratif de contrôle", de la loi sur les finances du 21 octobre 1980. Désireux d'affirmer l'indépendance et la spécificité de son organe de contrôle, il veut créer une loi sur le contrôle des finances.

Cette nouvelle loi s'adapte à la terminologie généralement utilisée en Suisse, laquelle préfère la notion de contrôle à celle d'inspection, cette dernière dénomination ayant une connotation souvent péjorative pouvant laisser croire à tort qu'il s'agit d'une inspection du type de celles exercées par la police ou par un service des contributions. Le terme de contrôle paraît ainsi mieux correspondre au travail qui est réellement effectué par le service chargé de la surveillance des finances. Avant 1980, le service de l'inspection des finances se dénommait d'ailleurs déjà "contrôle des finances".

Art. 2 – But

Cette disposition mentionne le but de la loi sur le contrôle des finances, à savoir que le CCF assure en toute indépendance la vérification de la gestion financière et de la comptabilité des entités mentionnées à l'article 12.

Le CCF est indépendant dans l'exercice de son activité. Par ailleurs, l'indépendance est une exigence des normes professionnelles que le CCF se doit de respecter, à savoir les normes internationales d'audit interne (normes IIA) et les normes d'audit suisses (NAS). Elle est définie comme le fait de n'être exposé à aucune situation susceptible d'altérer l'objectivité, en réalité ou en apparence. Elle permet en outre d'examiner les finances de l'Etat et des institutions et établissements de droit public ou privé, mentionnés à l'article 12, de façon objective et approfondie. Concrètement, l'indépendance organique signifie que le CCF est libre de toutes directives ou recommandations dans l'accomplissement de ses tâches spécifiques. Ni le Conseil d'Etat, ni les organes du Grand Conseil et ceux de la Confédération ne sont habilités à intervenir dans son activité de contrôle. Le Conseil d'Etat, conscient de l'importance d'un contrôle objectif, efficace et étendu, propose de favoriser l'indépendance du CCF dans la façon dont il exerce son activité.

Art. 3 – Principes

L'article 6 prévoit que le chef du CCF est un spécialiste de la révision. Cette disposition a pour but de garantir que le CCF exerce son activité dans le respect des principes reconnus de la révision, tel que le prescrit l'article 3. Actuellement, ces principes sont notamment ceux de la révision interne, qui se basent sur les normes internationales d'audit interne (normes IIA) et les lignes de conduite de l'Association suisse d'audit interne (ASAI), et ceux de la révision externe, découlant du Manuel suisse d'audit (MSA) et des normes d'audit suisses (NAS) ainsi que sur la littérature y relative. La référence générique à des normes reconnues a toutefois été préférée à l'énumération de normes précises ou de principes généraux. D'une part, la documentation y relative est volumineuse et technique, d'autre part il s'agit de pouvoir s'adapter aux évolutions des normes professionnelles sans pour autant devoir modifier la loi.

Le CCF a pour mission de vérifier la conformité de la comptabilité et de la gestion financière avec les principes reconnus en la matière. Il a été renoncé à énumérer de manière exhaustive les tâches du CCF pour privilégier une formulation plus générale au moyen des termes génériques "comptabilité" et "gestion financière". Comme pour le premier alinéa, et pour les mêmes raisons, il est fait référence aux principes reconnus en matière de comptabilité et de gestion financière, applicables au domaine public. Ces principes sont notamment contenus aujourd'hui dans la loi sur les finances (LFIN), dans la loi modèle sur les finances des cantons (LMFC), dans le Modèle de compte harmonisé (MCH), dans le Manuel suisse d'audit (MSA), et dans les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards, normes internationales applicables au secteur public), ainsi que dans la littérature y relative. En particulier, la surveillance financière comprend le contrôle de la régularité, de la légalité et de l'emploi judicieux et économe des moyens.

Certaines bases légales cantonales prévoient que le contrôle cantonal des finances vérifie la rentabilité, l'opportunité et l'efficacité de la gestion financière. En pratique, ces dispositions sont difficilement applicables. En effet, d'une part, les notions précitées présupposent l'application des principes préconisés par la nouvelle gestion publique, en particulier l'existence de contrats de prestations et d'instruments de mesure de la performance. D'autre part, le contrôle de ces éléments dépasse souvent le cadre des audits financiers et opérationnels de la compétence des experts-comptables et requiert le recours à des experts des domaines concernés. La mention explicite de ces obligations

de contrôle aurait donc des conséquences financières importantes, car il faudrait soit, à l'instar du contrôle fédéral des finances, créer une cellule spécialisée et engager le personnel adéquat, soit prévoir de faire appel à des experts indépendants sous la forme de mandats. Pour ces raisons, mais aussi parce que ces contrôles sont dans une certaine mesure effectués sous la thématique de l'emploi judicieux et économe des moyens, il a été renoncé à les prévoir explicitement dans le présent projet. Si l'évolution des principes de gestion financière publique devait toutefois les rendre inéluctables et praticables, la formulation générique choisie permettrait, sous réserve des règles budgétaires applicables, d'adapter la pratique du contrôle cantonal des finances sans devoir modifier la base légale.

Comme jusqu'à présent, le CCF proposera toutes mesures qu'il juge utiles, telles que des mesures de rationalisation, ou attirer l'attention sur des dépenses qui lui paraissent évitables ou sur la possibilité de proposer de nouvelles recettes. En effet, la connaissance de l'entité dans son ensemble et la qualification professionnelle de ses collaborateurs conduisent naturellement le CCF à émettre des suggestions visant à améliorer la gestion des entités contrôlées sur la base des constatations effectuées dans le cadre de ses révisions. Cette observation correspond d'ailleurs en tous points à la définition internationale de l'audit interne (selon les normes IAA) qui est: *l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ces objectifs, en évaluant par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.*

Comme cela est prescrit par les principes précités, il est essentiel que le CCF n'exerce aucune tâche d'exécution, telle que la tenue de comptabilités, la présidence de groupes de travail, etc. En effet, il ne serait pas conforme au principe d'indépendance de devoir vérifier l'activité de ceux qui lui confient de telles tâches. De plus, cela poserait la question de la propre surveillance de l'activité d'exécution du CCF. Une erreur ou une faute dans cette dernière activité, toujours possible, pourrait ébranler la confiance dont le CCF doit jouir.

Les normes professionnelles suivies par le CCF stipulent que les auditeurs internes doivent posséder les connaissances, le savoir-faire et les autres compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités individuelles. Le chef du CCF doit donc avoir à sa disposition les compétences nécessaires pour l'exécution efficace de ses missions, en particulier une connaissance étendue des principes, procédures et techniques d'audit, des principes et procédures comptables et une compréhension des principes et des concepts de gestion, des méthodes quantitatives et des systèmes informatiques et leurs risques. Tant dans le cadre des activités régulières qu'à l'occasion d'éventuels mandats spéciaux, des connaissances des spécificités des collectivités publiques et des capacités de communication, tant orales qu'écrites, sont également nécessaires. Etant donné l'évolution constante des domaines professionnels concernés, ces connaissances doivent être complétées et mises à jour par une formation continue adéquate.

Le risque existe que, pour des raisons de restrictions budgétaires notamment, le service soit insuffisamment doté en personnel ou que celui-ci soit insuffisamment qualifié. Une telle situation aurait pour conséquence que le CCF serait contraint d'adapter son programme et ses techniques de travail aux moyens à sa disposition, notamment en espaçant ou en reportant ses visites dans chaque service. Cela aurait pour conséquence l'augmentation du risque d'occurrence de malversation par la diminution de l'effet préventif de contrôles réguliers, la possible non-détection en temps opportun de problèmes et une augmentation de leur conséquence financière potentielle pour l'Etat. Dans un tel cas de figure, le CCF informera le Conseil d'Etat de manière circonstanciée

et rendra compte de la situation dans son rapport d'activité annuel, attirant ainsi l'attention sur le risque couru et ses effets financiers potentiels.

Art. 4 – Contrôle cantonal des finances

Le contrôle cantonal des finances est un service de l'administration cantonale. Il peut assister le Conseil d'Etat et le Conseil de la magistrature dans la tâche de surveillance financière qui leur incombe, d'une part dans le cadre des tâches essentielles mentionnées à l'article 13, d'autre part dans le cadre des mandats spéciaux prévus à l'article 15.

Art. 5 – Indépendance

Le CCF traite avec le Conseil d'Etat, qui règle leur relation. Etant donné la nature des activités du CCF, il appartiendra logiquement au chef du département en charge des finances d'assurer pour le Conseil d'Etat la relation avec le CCF. Il s'agit en particulier des questions d'organisation budgétaire, financière, logistique et de ressources humaines courantes. Organiquement le CCF occupe une position d'état-major directement liée au Conseil d'Etat, au même titre que la Chancellerie d'Etat.

Le CCF dispose de l'autonomie nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions et ne reçoit de la sorte ni directives ni recommandations. Cette autonomie découle d'une part de la notion d'indépendance mentionnée à l'article 2 et de la nécessité pour le CCF d'appliquer des normes professionnelles reconnues en matière de révision. Dès lors, il doit pouvoir préparer librement son programme de travail sur la base d'une analyse-risque et définir les méthodes de révision applicables en fonction de l'environnement de contrôle interne existant dans les entités révisées. Son activité ne doit être entravée ni lors de la définition de son plan d'activité, ni lors de l'exécution de ses travaux et lors de l'établissement du rapport.

Art. 6 – Chef du CCF

Le Conseil d'Etat nomme un ou une spécialiste de la révision en tant que chef ou cheffe du CCF. Selon les normes actuelles, il s'agira d'une personne remplissant les conditions d'expert-réviseur selon la Loi fédérale sur la surveillance de la révision. La loi mentionne le terme générique de spécialiste de la révision de manière à pouvoir s'adapter aux changements éventuels de législation en la matière. La complexité et la technicité de la matière, ainsi que les enjeux et les risques liés à l'activité du CCF, imposent le choix d'un professionnel expérimenté dans le domaine de la révision et, si possible, dans la surveillance financière des administrations publiques. Le chef du CCF demeure un fonctionnaire soumis à la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995.

Le mode et la durée de nomination actuels n'ont pas posé de problèmes particuliers jusqu'alors de sorte qu'ils n'ont pas été modifiés. La question d'une nomination périodique s'est posée, mais n'a pas été retenue, tout d'abord en raison de son incompatibilité avec le statut de la fonction publique, mais également en considérant que l'indépendance du chef du CCF pourrait être affectée par la perspective de la reconduction de la nomination.

Art. 7 – Organe de révision

Le CCF doit lui aussi être soumis à une révision périodique de ses comptes et au contrôle de la qualité et à l'évaluation de ses prestations. Ce mandat sera normalement

confié à un spécialiste externe de la révision, personne physique ou morale. Par le biais de son rapport, il informe le Conseil d'Etat et la commission de gestion et des finances.

Le principe d'un contrôle des comptes et de la gestion par un expert externe a été accepté par le Conseil d'Etat suite au rapport de décembre 1997. La périodicité, actuellement une fois par législature, est celle voulue par le Conseil d'Etat; la gestion du mandat est également de la compétence du Conseil d'Etat. Le premier contrôle a été réalisé en 2000.

Art. 8 – Budget

L'élaboration du budget se fait conformément à la procédure valable pour le reste de l'administration, sous réserve d'une légère adaptation de procédure pour tenir compte des spécificités du CCF. Le budget est préparé par le CCF, puis transmis au service financier qui l'incorpore, sans modification, au budget global soumis au Conseil d'Etat. Les modifications éventuelles à apporter au budget du CCF sont discutées avec le Conseil d'Etat conformément à l'article 5, alinéas 2 et 3, de la présente loi. Il s'agit de respecter ici l'autonomie et l'indépendance du CCF.

Certaines lois plus progressistes en matière de contrôle financier des collectivités publiques ne donnent pas à l'exécutif la compétence de modifier le budget de l'entité chargée du contrôle des finances. Ainsi, l'article 2, alinéa 3, de la loi fédérale sur le contrôle des finances (LCF, RS 614.0) donne cette compétence à l'Assemblée fédérale, alors que l'article 9 de la loi bernoise sur le contrôle des finances et l'article 7 de la loi modèle sur le contrôle des finances de l'Association professionnelle des contrôles des finances de Suisse alémanique prévoient que l'exécutif reprend sans le modifier le projet de budget présenté par son entité de contrôle. Ces procédures budgétaires très avant-gardistes ne correspondent pas aux institutions neuchâteloises et elles n'ont donc pas été retenues dans le projet de loi.

Art. 9 – Emoluments

Les entités mentionnées à l'article 12, alinéa 1, sont soumises d'office à la surveillance du CCF et, à ce titre, ne font pas l'objet d'une facturation d'emoluments, sauf dans les cas où leur financement dépend de tiers. A contrario, les autres entités, qui ne sont pas rattachées directement à l'Etat, font l'objet d'une facturation d'emoluments sur la base du nombre d'heures nécessaires à l'accomplissement de la prestation et des frais effectifs encourus. Cette disposition a notamment pour objectif l'égalité de traitement entre les entités qui doivent recourir aux services payants d'un réviseur et celles pour lesquelles le Conseil d'Etat a désigné le CCF.

Le Conseil d'Etat fixe le tarif, en principe de manière à assurer la couverture des coûts.

Lorsque le CCF agit par délégation de la Confédération, la facturation s'opère conformément aux normes du droit fédéral, y compris pour les experts éventuellement mandatés.

Art. 10 – Recours à des mandataires

Dans le cadre des dispositions légales en matière de budget et de crédits, le CCF doit pouvoir faire appel à des mandataires externes.

L'exécution de certaines tâches spécialisées requiert des connaissances particulières. Il s'agit notamment de domaines techniques tels que la révision informatique et les audits

de la construction, pour lesquels des spécialistes-métiers (informaticiens, ingénieurs, etc.) doivent être impliqués. Par ailleurs, si de nombreux mandats spéciaux au sens de l'article 15 de la présente loi devaient être confiés au CCF, celui-ci pourrait ne pas pouvoir les assumer avec l'effectif ordinaire de son personnel. Dans ce cas, un mandat spécial pourrait être confié au CCF avec un crédit supplémentaire permettant la sous-traitance partielle à des experts externes, le mandat restant sous la responsabilité du CCF qui en coordonnerait l'exécution.

Art. 11 – Collaboration avec des tiers

Il semble judicieux pour le canton de collaborer avec des tiers dans certains domaines pointus de la surveillance financière. La présente disposition crée la base légale à cet effet. On peut envisager par exemple la collaboration avec d'autres cantons dans le domaine de la révision informatique ou dans le contrôle des constructions. En fonction de leur forme, les collaborations envisagées sont soumises à l'autorité compétente selon la procédure prévue par les bases légales applicables.

Art. 12 – Entités soumises au contrôle

Les activités du service s'exercent en priorité sur les services et offices de l'administration cantonale. Le Conseil d'Etat peut décider une extension de la surveillance du CCF sur d'autres entités liées à l'Etat.

L'alinéa 1 de cette disposition prévoit que l'activité du service s'exerce tout d'abord, et cela va de soi, sur l'administration cantonale et les autorités judiciaires, lesquelles sont déjà soumises au contrôle de l'inspection des finances en vertu du droit actuel (art. 51, al. 1, let. b, de la loi sur les finances du 21 octobre 1980). Ce contrôle, d'ordre strictement comptable et financier, ne concerne que les aspects organisationnels qui y sont liés. Toujours selon l'alinéa 1, l'activité du CCF porte aussi sur les structures non dotées de la personnalité juridique, telles que la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC).

L'alinéa 2 de cet article donne la compétence au Conseil d'Etat d'étendre l'activité du contrôle cantonal des finances à certaines structures et personnes, tout en fixant la mesure de ce contrôle. Il s'agit des établissements cantonaux de droit public dotés de la personnalité juridique (let. a), tels que la Caisse de pensions de l'Etat, établissement de droit public créé par la loi concernant la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel, du 19 mars 1990 (LCP, RSN 152.551); la Caisse cantonale de compensation, établissement de droit public institué par la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et sur l'assurance-invalidité, du 6 octobre 1993 (RSN 820.10); l'Etablissement cantonal de prévention et d'assurance des dommages dus à l'incendie et aux éléments naturels, établissement de droit public, régi par la loi sur la préservation et l'assurance des bâtiments, du 29 avril 2003 (LAB, RSN 863.10). Il s'agira aussi des personnes morales et autres organismes de droit privé dans lesquels l'Etat détient une participation majoritaire (let. b), tels que du Développement économique du canton de Neuchâtel Sàrl (DEN), société à responsabilité limitée et Neode Parc scientifique et technologique Neuchâtel S.A. (NEODE), société anonyme. Pourront également être contrôlés les bénéficiaires de subventions cantonales (let. c). Ceux-ci doivent en effet pouvoir prouver qu'ils ont utilisé les fonds mis à leur disposition par le canton conformément aux prescriptions légales. On notera qu'il pourra s'agir de subventions octroyées pour couvrir des déficits. C'est dans une telle hypothèse que les communes du canton pourraient le cas échéant être contrôlées. Le Conseil d'Etat pourra finalement décider de soumettre au contrôle financier du CCF les personnes privées qui effectuent des tâches de droit public (let. d), les groupements d'autorités (let. e) et les organismes intercantonaux et interrégionaux (let. f).

Art. 13 – Tâches essentielles

L'alinéa premier de cette disposition énumère les tâches essentielles du CCF. Elles recouvrent celles définies à l'article 52 de la loi sur les finances du 10 septembre 1980 et l'article 7 du règlement concernant l'inspection des finances de l'Etat, du 13 janvier 1993, mais sont exprimées au moyen de la terminologie actuelle, tenant compte de l'évolution intervenue depuis en matière de contrôle des finances publiques. Ces tâches sont prioritaires par rapport à celles mentionnées aux articles 15 et 16, notamment si l'effectif du service n'est pas suffisant pour permettre leur exécution sans empêcher ou restreindre celle des tâches essentielles définies ici.

La liste des tâches essentielles comprend le contrôle des comptes d'investissements, dans le sens où ceux-ci sont également examinés depuis 2001 sous l'angle métier (contrôles effectués par des réviseurs spécialisés dans des domaines techniques). Actuellement, des contrôles dits "métiers", se font dans le domaine des constructions immobilières et routières. Ces contrôles sont effectués par un auditeur qui a une formation d'architecte et qui est partagé entre le CCF de l'Etat de Vaud et le CCF de l'Etat de Neuchâtel. Le contrôle métier du domaine de l'informatique est principalement effectué par une fiduciaire mandatée par le CCF. Il n'est pas exclu que d'autres domaines doivent à l'avenir être examinés sous l'angle métier.

Il en va de même avec l'analyse du bouclage annuel des comptes retenue par le Conseil d'Etat suite au rapport déposé par le service en décembre 1997. Celle-ci consiste en un contrôle des opérations de clôture annuelle des comptes, telles que la comptabilisation des amortissements, de provisions ou du bouclage fiscal qui s'effectue par rotation et par sondage dans le cadre de l'analyse risque du service.

Dans certains cantons, comme Genève et Vaud, l'entité chargée de la surveillance effectue chaque année un contrôle annuel des comptes avec rapport au Grand Conseil, proposant d'approuver ou non, cas échéant avec ou sans réserve, les comptes de l'Etat. Dans d'autres cantons, comme Jura et Valais, une procédure identique est prévue mais limitée au bilan de l'Etat. Il a été renoncé à introduire cette tâche supplémentaire dans le projet de loi neuchâteloise, car elle impliquerait des coûts supplémentaires par une augmentation conséquente de la dotation en personnel du CCF, aujourd'hui déjà insuffisante. Par ailleurs, la situation actuelle semble satisfaisante, aucune demande n'ayant été enregistrée dans le sens d'une modification de la pratique.

Art. 14 – Surveillance en dehors de l'administration cantonale

La possibilité de permettre au service d'effectuer des contrôles ponctuels dans des institutions publiques ou privées créées par l'Etat ou auxquelles l'Etat a confié l'exécution d'une tâche publique ou accordé une subvention va dans le sens de la loi sur les subventions qui, en son article 29, alinéa 3, précise "*Le Conseil d'Etat peut en outre charger l'organe de révision de son choix de procéder à des contrôles ponctuels auprès des institutions subventionnées*". Il reste que le CCF doit mettre la priorité sur le contrôle et la surveillance financière des offices et services de l'administration cantonale. Pour des raisons financières, un contrôle systématique de certaines subventions importantes n'a pas été envisagé. Il est plus efficace de permettre au CCF d'intervenir ponctuellement sur la base de son analyse des risques.

Dans son principe, la surveillance financière étatique des entités mentionnées à l'article 12, alinéa 2, est du ressort des services et offices de tutelle de celles-ci. Ces derniers effectuent cette activité en se basant notamment sur les rapports des organes de révision externes, auxquels des cahiers des charges sont parfois imposés. C'est par exemple

ainsi que le service de la santé publique a édicté une directive aux organes de contrôle des institutions du secteur neuchâtelois de la santé publique, du 22 janvier 2001, et qu'il effectue annuellement une analyse du contenu des rapports des organes de contrôle des institutions concernées. Dans ce cadre, la mission du CCF est de vérifier que la surveillance financière exercée par le service de la santé publique sur ces entités subventionnées est adéquate et effective. Compte tenu des circonstances, notamment en présence de problèmes comptables ou financiers complexes, il pourrait s'avérer nécessaire que le CCF intervienne directement auprès des entités concernées, ce que prévoit expressément la présente disposition.

Il n'a pas été jugé opportun de prévoir que la révision annuelle des comptes des communes soit effectuée par le CCF. D'une part, la situation actuelle, avec l'intervention de fiduciaires privées, semble satisfaisante. D'autre part, un tel changement impliquerait une augmentation d'effectif considérable et des problèmes d'organisation importants liés à la courte période durant laquelle toutes les communes bouclent leurs comptes.

Art. 15 – Mandats spéciaux

Le CCF est l'organe compétent en matière de surveillance financière de l'Etat et il peut assister le Conseil d'Etat dans sa tâche de surveillance financière, en vertu de l'article 4 de la présente loi. Dès lors, il est naturel que le Conseil d'Etat puisse confier au CCF des mandats spéciaux dans son domaine de compétence. Certaines dispositions légales permettent à d'autres entités de confier des mandats au CCF, notamment la commission judiciaire dans le cadre de la haute surveillance du Tribunal cantonal. C'est en particulier le cas de l'article 6, alinéa 1, lettre *b*, du règlement de fonctionnement de la commission de gestion et des finances, du 28 septembre 1998, qui permet à ladite commission et à ses sous-commissions de demander des études au CCF. Les services de l'administration ne sont pas habilités à confier directement des mandats spéciaux au CCF.

Le CCF doit pouvoir refuser les mandats de contrôles spéciaux qui lui sont proposés si ceux-ci portent atteinte à son indépendance. Ce sera notamment le cas lorsque la mission confiée n'entre pas dans le domaine de compétence du CCF, à savoir le contrôle financier, qu'elle consiste en une tâche d'exécution ou qu'elle empêche la réalisation des tâches essentielles définies à l'article 13 par l'utilisation excessive des ressources à disposition. En effet, il est concevable que la dotation en personnel du CCF soit limitée dans le cadre budgétaire de manière à lui permettre d'assumer ses tâches essentielles uniquement, avec une marge de manœuvre très limitée. C'est du moins la situation qui prévaut actuellement. La multiplication des mandats spéciaux pourrait avoir pour conséquence que la mission prioritaire du CCF ne puisse plus être effectuée de manière à atteindre les objectifs fixés notamment dans l'analyse des risques du service. Le CCF motivera naturellement les raisons d'un éventuel refus de mandat spécial. La loi modèle sur le contrôle des finances de l'Association professionnelle des contrôles des finances de Suisse alémanique, ainsi que la loi fédérale sur le contrôle des finances et plusieurs lois cantonales prévoient une telle possibilité de refuser les mandats spéciaux lorsque ceux-ci compromettraient la réalisation du programme de révision ordinaire.

Art. 16 – Principe

Cette disposition permet au CCF d'intervenir directement et sans délai auprès des entités et des personnes soumises à sa surveillance, sans avoir à en référer au Conseil d'Etat ou à une autre autorité, ni avoir à justifier son investigation. Sur le fond, il n'y a pas de modification importante par rapport aux dispositions légales actuelles, à savoir l'article 53 de la loi sur les finances.

Art. 17 – Obligation de collaborer et de renseigner

La rédaction de la disposition légale sur l'obligation de renseigner tient compte de l'évolution technique et organisationnelle de l'administration cantonale. Sur le fond, il n'y a pas de modification importante par rapport à la situation actuelle.

Les entités et les personnes soumises à la surveillance du CCF doivent se soumettre au contrôle et y collaborer activement en transmettant spontanément les informations et documents utiles. Cette obligation rend le contrôle possible et tend à le rendre plus efficace. Les collaborateurs du CCF sont soumis au secret de fonction en vertu de l'article 20 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995. Les collaborateurs des entités soumises au contrôle ne peuvent invoquer l'obligation légale de garder le secret envers le CCF, dans la mesure où les renseignements requis offrent un intérêt pour la vérification comptable. Ce principe s'étend à tout type de secret, y compris le secret fiscal.

Art. 18 – Communication

Pour être à même de mener à bien sa mission, le CCF doit avoir connaissance des décisions ayant une portée financière prises par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil, ainsi que les autorités judiciaires et les départements. En effet, par exemple, la vérification de la conformité des dépenses avec les bases légales est un élément important du contrôle financier dans les collectivités publiques. Afin de garantir une information en temps opportun, il est donc fondamental que les actes en question soient communiqués au CCF directement par leurs émetteurs.

Art. 19 – Relations avec le Conseil d'Etat

Cette disposition institue des rencontres régulières entre le Conseil d'Etat ou une délégation du Conseil d'Etat et le chef ou la cheffe du CCF. Les échanges de vues qui doivent avoir lieu permettront au Conseil d'Etat d'avoir des explications complémentaires sur les affaires traitées par le CCF et de faire un point de situation sur les dossiers qui nécessitent un suivi. Par ailleurs, de telles rencontres seront l'occasion pour le CCF de tenir le Conseil d'Etat informé en dehors des rapports d'activités officiels.

Art. 20 – Relations avec le Grand Conseil

Compte tenu de la nature des missions du CCF, les relations de ce dernier avec le Grand Conseil passent par la commission de gestion et des finances. Comme signalé plus haut s'agissant des mandats spéciaux de l'article 15 de la présente loi, l'article 6, alinéa 1, lettre *b*, du règlement de fonctionnement de la commission de gestion et des finances, du 28 septembre 1998, permet à ladite commission et à ses sous-commissions de demander des études au CCF. Par ailleurs, l'article 5 dudit règlement prévoit d'une part que le CCF établit à l'intention de la commission un rapport annuel d'activité (voir art. 23, al. 2, de la présente loi) et que, d'autre part, les sous-commissions ont accès aux rapports de l'inspection des finances définis à l'article 21 de la présente loi concernant les services du département dont elles assument le contrôle.

Art. 21 – Rapports de contrôle

Toutes les investigations menées par le CCF font l'objet d'un rapport transmis à l'organe contrôlé et aux membres du Conseil d'Etat. Le rapport décrit les bases légales et les objectifs de la mission, les travaux effectués et les observations formulées par le CCF.

S'agissant de la prise de position sur le rapport et sur les demandes ou recommandations qu'il est susceptible de contenir, un délai de 30 jours (au lieu des deux mois actuels) est en général accordé à l'entité concernée. Les divergences entre le CCF et l'entité concernée sont soumises au chef ou à la cheffe de département et au président ou à la présidente du Conseil d'Etat. Dans le cas où un des services centraux est concerné par les observations émises dans le rapport, ce dernier lui sera transmis pour information. Cela lui permettra le cas échéant de prendre les mesures appropriées dans son domaine de compétence, notamment en édictant des directives visant à améliorer les processus de gestion ou le contrôle interne.

Art. 22 – Découverte d'irrégularités

Cet article règle les mesures qui doivent être prises quand le CCF découvre une éventuelle infraction dans le cadre de ses activités. Ce dernier doit prendre sans tarder les mesures conservatoires indispensables et informer le chef ou la cheffe du département concerné ainsi que le Conseil d'Etat. Si le CCF a connaissance, dans le cadre de son activité, d'infractions pénales qui se poursuivent d'office, il les signale au ministère public.

Art. 23 – Rapport de gestion et d'activité

Cet article énumère les rapports qui doivent être présentés périodiquement par le CCF.

Le CCF informe notamment le Conseil d'Etat et les membres de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil au travers d'un rapport d'activité annuel, qui est notamment en conformité avec l'article 5 du règlement de fonctionnement de la commission de gestion et des finances, du 28 septembre 1998.

Art. 24 – Consultation et publicité des documents

Un des principes de la loi cantonale sur la transparence des activités étatiques (LTAE) est de donner un accès ouvert, simple et rapide aux documents officiels à toute personne qui le demande. Les rapports du CCF et ses dossiers tombent sous la définition de documents officiels selon la LTAE et devraient donc être publics. Néanmoins, il convient de relever la spécificité de l'activité du CCF et les conséquences qu'aurait la publicité faite à ces rapports.

Les rapports du CCF sont destinés prioritairement aux responsables des entités révisées et présentent un caractère technique certain, soit au niveau de l'analyse comptable, soit concernant le domaine analysé. Ils sont donc destinés à un public averti et leur rédaction tient compte de cet aspect, utilisant un vocabulaire très technique et faisant référence aux connaissances spécialisées du destinataire. Les rapports contiennent parfois des observations relatives à des manquements ou à des faiblesses de gestion qui mettent en cause nommément ou implicitement les personnes impliquées. Les rapports du CCF donnent quelquefois aussi des indications précises et détaillées sur sa stratégie de révision, sa planification et sur les faiblesses constatées dans certains domaines, tel celui de la sécurité informatique. Une grande partie des rapports du CCF ou de leur contenu est donc potentiellement concernée par les exceptions mentionnées à l'article 23 LTAE, notamment les alinéas 2, lettres a, c, e, et 3, lettre a. Les interprétations erronées de non-spécialistes ou l'utilisation malveillante d'informations relatives à des failles de sécurité ou de contrôle interne pourraient avoir de sérieuses conséquences pour le canton, tant sur les plans financier, politique que sur celui de son image.

La publication des rapports obligerait en outre le CCF à en modifier les caractéristiques rédactionnelles pour les mettre à portée du grand public, au détriment de leur pertinence et de leur utilité pour leurs destinataires prioritaires. La tentation pourrait être grande de mettre en place au fil du temps une double communication, l'une publiée sous forme de rapport, officielle et partielle, et l'autre complète et détaillée sous une autre forme écrite ou orale. Cette dérive a notamment été constatée dans le domaine de la révision des sociétés anonymes, dont les organes de révision émettent à l'attention de l'assemblée générale des actionnaires un rapport standard succinct ne contenant presque aucune information détaillée, mais transmettent par ailleurs simultanément des recommandations ou des remarques sous forme de lettre à la direction ou au Conseil d'administration ("management letter") lesquelles échappent ainsi à la connaissance des actionnaires.

Enfin, en cas de publication des rapports du CCF, des procédures de contrôle de qualité particulières devraient être mises en place afin de donner le "bon à publier" et éviter ou limiter une partie des risques susmentionnés. Tous ces changements de pratique compliqueraient singulièrement l'élaboration des rapports du CCF et impliqueraient un besoin de personnel accru, notamment au secrétariat. Pour finir, la publication des rapports induirait une péjoration des relations de confiance qui existent aujourd'hui avec les entités contrôlées, relations qui permettent de faire évoluer les choses dans le cadre d'un partenariat constructif. On pourrait aussi, en cas de publication, assister à une certaine crispation de part et d'autre, nuisible à l'efficacité du contrôle et à la transparence mutuelle, de même qu'à des contestations interminables des entités contrôlées liées à des aspects purement rédactionnels.

Pour tous les motifs qui précèdent, la nouvelle loi prévoit que, conformément à l'article 20 alinéa 4 de la LTAE, les documents remis au CCF ou émanant de celui-ci ne sont pas publics, à l'exception du rapport de gestion et du rapport d'activité. Ces deux rapports, dans leur forme actuelle, ont une nature de résumé, non technique, qui permet leur publication sans encourir les risques susmentionnés et qui, de plus, peuvent présenter un intérêt évident pour un assez large public.

Il est à relever encore que dans la plupart des cantons romands, les rapports de l'entité en charge du contrôle financier ne sont pas publics, à l'exception des rapports sur le contrôle des comptes pour les cantons qui le réalisent (VD et GE) et les rapports d'activité annuels. Dans les cantons de Vaud et de Genève, le Conseil d'Etat peut toutefois décider de publier les autres rapports de l'entité en charge du contrôle financier.

L'alinéa 3 de la disposition donne la possibilité au CCF de rendre un de ses rapports public ou d'en donner un accès limité ou assorti de charges. Il s'agit par là de permettre une publication dans le cas où les circonstances le commanderaient. Cela pourrait être notamment le cas si une affaire devait être révélée par la presse, prenant des proportions importantes sur des rumeurs ou des allégations inexacts qu'il s'agirait de corriger par la publication des faits contenus dans un rapport. Par ailleurs, le CCF pourrait, selon les circonstances, donner un accès restreint à une personne concernée par un rapport qui ne figurerait pas dans les destinataires, mais qui aurait un intérêt évident à faire valoir.

En cas de publication, le CCF s'assurera de la transmission préalable à la Commission de gestion et des finances du Grand Conseil pour information. La procédure à respecter sera définie dans le règlement d'application de la présente loi.

3. CONSEQUENCES FINANCIERES ET EFFETS SUR L'ETAT DU PERSONNEL

3.1. Préambule

La loi sur le contrôle des finances n'a pas d'effet financier direct; toutefois, le Conseil d'Etat souhaite augmenter la dotation du CCF afin de lui permettre de remplir sa mission redéfinie dans des conditions adéquates. Le Conseil d'Etat tient ainsi compte des conditions cadres de fonctionnement du CCF, qu'il reconnaît et accepte.

3.2. Coût et dotation actuels du CCF

Le coût net du CCF tel qu'il ressort du budget 2006 de l'Etat est de 1.046.000 francs (arrondi) ou 0,06% du total des charges dudit budget:

	<i>Francs</i>
Charges de personnel	1.071.000.–
Dédommagement canton de VD (collaborateur spécialisé en audit de la construction)	82.000.–
Mandats , expertises, études	50.000.–
Autres BSM.....	18.000.–
Revenus	-175.000.–
Coût net du CCF	1.046.000.–

Actuellement le CCF est doté de 8 postes à équivalent plein temps. Ces postes sont occupés en 2006 par 9 collaborateurs occupant les fonctions suivantes:

- 1 chef de service
- 1 adjoint au chef de service
- 1 responsable technique et méthode
- 0,5 inspecteur des finances spécialisé (selon convention avec le canton de Vaud)
- 3,5 inspecteurs-trices des finances confirmé(e)s
- 1 secrétaire

3.3. Coût et dotation du CCF à futur

Le Conseil d'Etat a été saisi par le CCF de demandes d'augmentation de sa dotation dans le cadre des procédures budgétaires 2005 et 2006. Ces demandes étaient fondées sur une calculation du nombre de collaborateurs nécessaires au CCF pour remplir sa mission selon les conditions cadres actuellement en vigueur. Il n'est donc pas inutile à ce niveau de résumer la manière dont le CCF calcule la dotation nécessaire à la réalisation de ses tâches et les conditions cadres dans lesquelles celle-ci s'inscrit.

Comme indiqué plus haut, la prestation que le service de l'inspection des finances doit prioritairement fournir est l'audit régulier des services et offices de l'administration cantonale. La planification pluriannuelle de ces audits est basée sur une analyse des risques établie par le CCF et sur un temps standard à consacrer par dossier. Le tournus dans chaque service et office dépend du risque inhérent à ceux-ci. L'intervalle entre deux révisions devrait être de 1 à 3 ans pour les services ou offices présentant un risque élevé, de 4 ans pour ceux présentant un risque moyen et de 5 à 6 ans pour ceux sujets à un risque faible.

Jusqu'à ce jour, le temps dont dispose le CCF pour fournir la prestation prioritaire définie ci-dessus est variable et dépend de paramètres qu'il ne maîtrise pas toujours totalement, c'est-à-dire:

- le nombre de postes d'inspecteurs-trices des finances mis à disposition du CCF par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil;
- le temps annuel que le CCF doit consacrer aux mandats de révisions externes des comptes annuels qui lui sont confiés par le Conseil d'Etat (par exemple Caisse de pensions de l'Etat et autres mandats d'entités paraétatiques);
- le budget accordé qui peut être consacré aux mandats d'audits informatiques (2 à 3 mandats par année) et le temps nécessaire à la logistique et aux autres tâches indispensables au bon déroulement de tels mandats confiés à un mandataire externe;
- le temps disponible annuellement du spécialiste en audit de la construction selon convention (nombre de jours maîtrisé par le CCF);
- le temps à consacrer par le CCF aux audits transversaux et autres activités de révision et de conseils (nombre de jours maîtrisé par le CCF);
- le temps nécessaire pour réaliser les mandats spéciaux susceptibles d'être confiés par le Conseil d'Etat ou par les autres entités habilitées à la faire et les autres impondérables non prévisibles.

Il découle de ce qui précède que la prestation fondamentale que doit fournir le CCF est principalement dépendante du nombre de postes qui lui sont attribués par le Conseil d'Etat, respectivement le Grand Conseil. Si ce nombre est insuffisant, le tournus prévu n'est pas respecté et les écarts entre deux révisions peuvent devenir difficilement admissibles et augmenter ainsi les risques encourus par l'administration cantonale. De plus, des révisions trop espacées dans le temps au sein d'une entité ont tendance à limiter de manière importante l'effet préventif inhérent à la mission remplie par le CCF.

Pour ces motifs, la direction du CCF a présenté une estimation détaillée de la dotation permettant de remplir sa mission dans des conditions normales et en respectant les principes de tournus définis, soit en continuant de remplir les mandats de révisions externes confiés au CCF et en disposant de la même enveloppe financière que jusqu'à présent pour réaliser les audits informatiques et avec dédommagement du canton de Vaud pour la mise à disposition selon convention d'un spécialiste à mi-temps en audit de la construction. Les calculs présentés en 2005 concluaient à un manco de 1,2 à 1,5 inspecteur des finances et à un manco de 0,3 poste au niveau du secrétariat. Il faut préciser qu'il était retenu dans cette analyse 40 jours à disposition pour des mandats spéciaux, selon article 15 du projet de loi. A ce jour, un nombre très limité de mandats spéciaux sont confiés au CCF. Suivant l'évolution du nombre de ce type de mandat, il sera nécessaire d'en tenir compte dans la dotation du CCF.

En résumé, le coût financier de la mise à niveau de la dotation du CCF, qui peut être estimé à 1,5 poste d'inspecteur des finances et 0,3 poste de secrétariat, ascende à un montant estimé à 193.000 francs en charges de personnel, 5000 francs pour les frais de biens, services et marchandises, et 7000 pour 3 postes informatiques soit un total estimé à 205.000 francs. La mise à disposition de locaux supplémentaires n'est pas envisagée pour l'instant. Le total des charges nettes de fonctionnement du CCF se monterait ainsi selon les chiffres du budget 2006 à 1.251.000 francs arrondis ou 0,071% du total des charges dudit budget. Le calcul de l'augmentation de dotation selon les coûts analytiques complets basés sur GESPA se monte à 330.000 francs.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat envisage dans le cadre du budget 2007 une dotation supplémentaire d'un poste d'inspecteur des finances et de 0,3 poste de secrétariat. Pour le reste, le situation sera réexaminée ultérieurement.

3.4. Instruments de maîtrise des finances (art. 4, al. 2, LFIN)

Il y a lieu de relever que le projet de loi n'entraîne pas de dépenses nouvelles renouvelables de plus de 500.000 francs, et qu'il n'est par conséquent pas soumis au vote à la majorité qualifiée du Grand Conseil introduit dans le cadre des instruments de maîtrise des finances.

4. EFFETS SUR LES COMMUNES

Le présent projet de loi sur le contrôle des finances n'a pas de conséquences directes sur les communes. Celles-ci n'entrent en effet pas dans le champ de contrôle du CCF. Un éventuel mandat au sens des articles 14 et 15 est toutefois réservé.

5. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat accorde une grande importance au rôle que joue et que doit continuer de jouer le CCF. Celui-ci doit pouvoir poursuivre, dans le respect d'une indépendance réaffirmée, son travail de contrôle à valeur ajoutée pour l'ensemble de l'administration cantonale. Le CCF est et reste ainsi un partenaire indispensable du Conseil d'Etat et de la commission de gestion et des finances du Grand Conseil dans le cadre de la gestion financière et de la maîtrise des risques inhérents à celle-ci. Gage de son efficacité, il doit être doté d'un personnel répondant aux exigences professionnelles de son domaine de compétence et sa dotation doit lui permettre de remplir sa mission dans de bonnes conditions.

Pour tous ces motifs, nous vous invitons à prendre en considération le présent rapport et à adopter le projet de loi ci-après.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 août 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
S. PERRINJAQUET

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi sur le contrôle des finances (LCCF)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 69 et 77 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 août 2006,

décrète:

TITRE PREMIER

Dispositions générales

- Objet **Article premier** La présente loi règle la surveillance des finances par le contrôle cantonal des finances (ci-après CCF).
- But **Art. 2** Le CCF assure en toute indépendance la vérification de la gestion financière et de la comptabilité des entités mentionnées à l'article 12.
- Principes **Art. 3** ¹Le CCF exerce son activité dans le respect des principes reconnus de la révision.
- ²Il vérifie la conformité de la comptabilité et de la gestion financière avec les principes reconnus en la matière.
- ³Le CCF propose toutes mesures qu'il juge utiles, telles que des mesures de rationalisation ou attire l'attention sur des dépenses qui lui paraissent évitables ou sur la possibilité de proposer de nouvelles recettes.
- ⁴Il ne peut pas être chargé de tâches d'exécution.

TITRE II

Organisation

- Contrôle cantonal des finances **Art. 4** ¹Le CCF est l'organe compétent en matière de surveillance financière de l'Etat.
- ²Il peut assister le Conseil d'Etat, le Conseil de la magistrature et les départements dans l'exercice de la surveillance financière qui leur incombe.

- Indépendance **Art. 5** ¹Le CCF est autonome dans l'accomplissement de ses fonctions.
²Le CCF traite avec le Conseil d'Etat.
³Le Conseil d'Etat définit ses relations avec le CCF.
- Chef du CCF **Art. 6** Le Conseil d'Etat nomme un ou une spécialiste de la révision en tant que chef ou cheffe du CCF.
- Organe de révision **Art. 7** ¹Une fois par législature, un réviseur externe vérifie les comptes de fonctionnement du CCF et procède au contrôle de la qualité et à l'évaluation des prestations.
²Le Conseil d'Etat désigne le réviseur externe et lui attribue un mandat. Le réviseur externe doit être agréé au sens des dispositions de la loi sur la surveillance de la révision. Il peut s'agir d'une société fiduciaire.
³Le réviseur mandaté informe le Conseil d'Etat et la commission de gestion et des finances du Grand Conseil des résultats de ses activités.

TITRE III

Budget et émoluments

- Budget **Art. 8** Le CCF établit son budget et le présente au Conseil d'Etat.
- Émoluments **Art. 9** ¹Le CCF perçoit des émoluments pour les travaux qu'il effectue pour des entités autres que celles visées à l'article 12, alinéa 1.
²Les entités visées à l'article 12, alinéa 1, peuvent être soumises à émolument si leur financement dépend de tiers.
³Le Conseil d'Etat fixe le tarif.

TITRE IV

Collaboration

- Recours à des mandataires **Art. 10** Dans le cadre de son budget, le CCF peut recourir à des mandataires si l'exécution de ses tâches requiert des connaissances particulières ou s'il ne peut pas les assumer avec l'effectif ordinaire de son personnel.
- Collaboration avec des tiers **Art. 11** Pour permettre au CCF d'assumer ses tâches, le canton peut collaborer avec des institutions publiques ou privées ou adhérer à des conventions intercantionales.

TITRE V

Contrôle et autres tâches

Entités soumises
au contrôle

Art. 12 ¹Sont soumises à la surveillance du CCF:

- a) l'administration cantonale;
- b) les autorités judiciaires;
- c) les structures dépourvues de la personnalité juridique dépendant de l'Etat.

²Sur décision du Conseil d'Etat, l'activité du CCF peut en outre s'exercer notamment sur:

- a) les établissements cantonaux de droit public dotés de la personnalité juridique;
- b) les personnes morales et autres organismes de droit privé dans lesquels l'Etat détient une participation majoritaire;
- c) les structures et les personnes privées bénéficiant de subventions cantonales;
- d) les personnes privées qui effectuent des tâches de droit public;
- e) les groupements d'autorités;
- f) les organismes intercantonaux et interrégionaux.

Tâches
essentielles

Art. 13 ¹Le CCF a pour tâches essentielles:

- a) de vérifier la tenue régulière et le bouclage des comptes de l'Etat;
- b) de contrôler la gestion financière des comptes des unités administratives (révision des services et offices);
- c) de contrôler les activités d'investissement de l'Etat;
- d) de vérifier la fiabilité des systèmes de contrôle interne;
- e) de vérifier la fiabilité des applications informatiques de nature financière et comptable;
- f) de procéder à la révision des comptes annuels des entités prévues à l'article 12, alinéa 2;
- g) de remplir les mandats de contrôle attribués par la Confédération.

Surveillance en
dehors de
l'administration
cantonale

Art. 14 ¹L'activité de contrôle peut selon les besoins s'exercer en dehors de l'administration cantonale.

²L'activité de contrôle hors administration cantonale s'inscrit dans le cadre des missions de contrôles auprès des services et offices de l'administration cantonale, des autorités judiciaires et des structures dépourvues de la

personnalité juridique dépendant de l'Etat, lorsque le CCF juge nécessaire d'étendre le champ de contrôles.

³Ces contrôles sont effectués auprès des entités et des personnes énumérées à l'article 12, alinéa 2.

⁴Si une entité mentionnée à l'alinéa 3 refuse le contrôle, le CCF en informe le Conseil d'Etat, qui prend les mesures appropriées.

Mandats spéciaux **Art. 15** ¹Le CCF peut assumer des mandats spéciaux sur demande du Conseil d'Etat ou de toute autre entité habilitée à le faire.

²Dans le cadre de son indépendance, le CCF peut refuser les mandats de contrôle spéciaux qui lui sont proposés, notamment s'ils n'entrent pas dans son domaine de compétence ou s'ils empêchent la réalisation des tâches essentielles définies à l'article 13.

TITRE VI

Relations avec les autorités et les institutions

Principe **Art. 16** ¹Le CCF traite directement avec les entités et les personnes soumises à sa surveillance.

²Il dispose de tout pouvoir d'investigation et peut intervenir en tout temps.

Obligation de collaborer et de renseigner **Art. 17** ¹Les entités et les personnes soumises à la surveillance du CCF sont tenues de le renseigner, de lui permettre de consulter leurs documents et plus généralement de l'assister dans l'accomplissement de ses tâches. Elles ne peuvent invoquer aucune obligation légale de garder le secret.

²L'accès à tous les fichiers et applications informatiques doit lui être garanti, y compris l'accès aux fichiers et applications gérés dans le cadre de l'entité neuchâteloise sur d'autres sites informatiques que celui de l'Etat.

³Les collaborateurs du CCF qui ont connaissance de faits soumis au secret sont eux-mêmes tenus au secret. Il en est de même pour les mandataires (art. 10) auxquels recourt le CCF.

Communication **Art. 18** ¹La chancellerie d'Etat remet au CCF tous actes du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ayant une portée financière.

²Il en est de même des autorités judiciaires et des départements.

Relations avec le Conseil d'Etat **Art. 19** Le Conseil d'Etat ou une délégation du Conseil d'Etat reçoit régulièrement le chef ou la cheffe du CCF pour un échange de vues.

Relations avec le Grand Conseil **Art. 20** En cas de besoin, les organes du Grand Conseil s'adressent au CCF par la commission de gestion et des finances.

TITRE VII

Rapports

Rapports de
contrôle

Art. 21 ¹Le CCF consigne le résultat de ses investigations dans un rapport qu'il adresse aux membres du Conseil d'Etat, au chancelier d'Etat et à l'organe contrôlé, ainsi qu'aux services centraux de l'administration cantonale s'ils sont concernés par une partie des observations émises.

²Lorsqu'il constate une lacune ou une erreur, le CCF fixe à l'organe contrôlé un délai pour y remédier; il peut formuler des propositions.

³Le CCF invite les organes contrôlés à prendre position, dans un délai déterminé, sur les observations et les recommandations émises dans ses rapports. Si l'organe contrôlé ne se prononce pas dans le délai fixé, ou s'il ne donne pas suite aux recommandations émises, le CCF soumet le cas, avec ses propositions, au chef ou à la cheffe du département intéressé et au président ou à la présidente du Conseil d'Etat.

⁴En cas de divergence, le chef ou la cheffe du département intéressé ou le président ou la présidente du Conseil d'Etat saisit le Conseil d'Etat qui statue définitivement.

Découverte
d'irrégularités

Art. 22 ¹S'il découvre des irrégularités, le CCF prend immédiatement les mesures conservatoires nécessaires et avise sans tarder le chef ou la cheffe du département intéressé et le Conseil d'Etat.

²Le CCF signale au ministère public les infractions qui se poursuivent d'office et dont il a connaissance dans le cadre de ses activités.

Rapport de gestion
et d'activité

Art. 23 ¹Le CCF présente au Conseil d'Etat un rapport annuel de gestion. Ce rapport est communiqué au Grand Conseil.

²Le CCF établit en outre un rapport annuel d'activité, qui est communiqué à chaque membre du Conseil d'Etat, au chancelier d'Etat et à la commission de gestion et des finances du Grand Conseil.

Consultation et
publicité des
documents

Art. 24 ¹Les rapports cités à l'article 23 sont publics.

²Les autres documents remis au CCF ou émanant de celui-ci ne sont pas publics; en particulier, ils ne sont pas accessibles en vertu de la législation en matière de transparence des activités étatiques.

³Toutefois, le CCF peut en toute indépendance prendre la décision de rendre l'un de ses rapports public. Le CCF peut également décider d'un accès limité ou assorti de charges comme le prévoit la loi sur la transparence aux articles 24 et 25.

TITRE VIII

Dispositions finales

Modification du droit en vigueur **Art. 25** Les modifications du droit en vigueur figurent en annexe.

Entrée en vigueur **Art. 26** ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

³Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Modification du droit en vigueur

Le droit en vigueur est modifié comme suit:

1. Loi sur les finances, du 21 octobre 1980

Art. 48 à 57

Abrogés

2. Le terme "inspection des finances" est remplacé par celui de "contrôle cantonal des finances" dans les textes suivants:

- a) article 33, alinéa 2, de la loi sur la viticulture (LVit), du 30 juin 1976;
- b) chiffre 3 de l'annexe intitulée "Liste des fonctions de l'administration cantonale incompatibles avec le mandat de député au Grand Conseil" à la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984;
- c) article 7, alinéa 1, lettre *b*, de la loi sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire (loi sur la haute surveillance, LHS), du 27 janvier 2004;
- d) article 38, alinéa 2, du décret portant adhésion du canton de Neuchâtel à la convention visant à la création de la Haute école ARC Neuchâtel-Berne-Jura et portant abrogation des dispositions légales relatives à la Haute école neuchâteloise (HEN), du 28 janvier 2004.

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<i>RESUME</i>	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Pourquoi une loi sur le contrôle des finances	2
1.2. Historique	2
1.3. Changement de dénomination	4
1.4. Système de surveillance financière en Suisse	4
1.4.1. <i>Déclaration de Lima</i>	5
1.4.2. <i>Confédération</i>	6
1.4.3. <i>Canton de Berne</i>	6
1.4.4. <i>Canton de Vaud</i>	7
1.4.5. <i>Loi modèle de la Conférence des contrôles des finances de Suisse alémanique</i>	8
1.5. Normes applicables dans le domaine du contrôle des finances par le CCF	8
1.5.1. <i>Préambule</i>	8
1.5.2. <i>Normes professionnelles applicables</i>	9
1.5.2.1. <i>Normes internationales d'audit interne (normes IIA)</i>	9
1.5.2.2. <i>Ligne de conduite de l'audit interne</i>	9
1.5.2.3. <i>Normes d'audit suisse (NAS)</i>	9
1.5.2.4. <i>Manuel suisse d'audit (MSA)</i>	10
1.5.2.5. <i>Les autres directives et instructions d'audit</i>	10
1.5.3. <i>Autres principes généralement reconnus en matière de révision comptable</i>	10
1.6. Consultation	11
2. COMMENTAIRE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI SUR LE CONTRÔLE DES FINANCES	11
3. CONSEQUENCES FINANCIERES ET EFFETS SUR L'ETAT DU PERSONNEL	22
3.1. Préambule	22
3.2. Coût et dotation actuels du CCF	22
3.3. Coût et dotation du CCF à futur	22
3.4. Instruments de maîtrise des finances (art. 4, al. 2, LFIN)	24
4. EFFETS SUR LES COMMUNES	24
5. CONCLUSIONS	24
Projet de loi	25