

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Commission de gestion

Geschäftsprüfungs-
kommission

Services parlementaires
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone +41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Rapport d'activité 2016 de la Commission de gestion

**Proposition de la CGes au Grand Conseil : pri-
se de connaissance**

Version : 4 mai 2017

Table des matières

Avant-propos	3
1 Thèmes prioritaires	4
1.1 Foyer d'éducation de Prêles	4
1.2 Rôle du canton dans l'extraction de gravier et les décharges	5
1.3 Directives de la CGes	7
2 Activités des sections.....	9
2.1 Affaires communes.....	9
2.2 Bureau.....	13
2.3 Section FIN/ECO/INS	17
2.4 Section TTE/JCE/CHA.....	26
2.5 Section SAP/POM	27
3 Examen préliminaire de rapports.....	33
4 Interventions de la CGes	33
5 Coordination et participation.....	34
5.1 Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC	34
5.2 Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC	34
6 Perspectives	35
7 Proposition	35
ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail.....	36
1) Composition de la commission	36
2) Volume de travail	36
3) Liste des abréviations	37

Avant-propos

La note de bas de page sert à indiquer la source d'une référence, à ajouter un commentaire au texte ou encore à fournir des explications détaillées. Depuis 2014, elle revêt une fonction particulière également pour la Commission de gestion (CGes) : entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014, la loi sur le Grand Conseil exige en effet des commissions qu'elles donnent à l'autorité concernée la possibilité de s'exprimer si elles découvrent des éléments nouveaux ou constatent des dysfonctionnements, mais aussi qu'elles intègrent les prises de position de ladite autorité dans les rapports rédigés à son attention. Au-delà de son caractère novateur par rapport à l'ancienne législation, cette disposition est assez unique en son genre si l'on considère les dispositions légales des autres cantons ou de la Confédération. La CGes satisfait à cette obligation en rapportant les prises de position des autorités concernées dans des notes de bas de page. A son avis, les constats qu'elle dresse et les recommandations qu'elle émet forment la substantifique moelle de ses rapports. Les prises de position des autorités concernées sont une réaction qu'il faut pouvoir distinguer formellement en tant que telle.

La CGes a eu recours à ce procédé pour quatre rapports¹ sans susciter de réaction de la part des autorités concernées. Il en est allé tout autrement pour le rapport de la commission sur le Foyer d'éducation de Prêles : à l'occasion d'une discussion en amont de l'adoption définitive du rapport par l'ensemble de la commission, une délégation du Conseil-exécutif a formulé des réserves sur la manière dont la CGes avait traité la prise de position du gouvernement. Les membres de la commission ont eu l'impression que le gouvernement aurait souhaité que la CGes adapte tout simplement son rapport sur la base de la prise de position gouvernementale et retire certaines recommandations.

La CGes est bien entendu disposée à corriger les erreurs matérielles contenues dans ses rapports. La prise de position d'une autorité concernée doit inciter la commission à réexaminer ses propres conclusions d'un œil critique et, le cas échéant, à les réviser. Cela étant, il appartient in fine à la commission d'apprécier un état de fait en toute indépendance. Il serait discutable, démocratiquement parlant, que la commission de haute surveillance vienne à publier uniquement des rapports prévalidés par l'autorité placée sous sa surveillance. Il incombe à la CGes de mettre le doigt sur ce qui ne va pas, de relever les manquements et de mettre la pression nécessaire pour que des enseignements soient tirés des erreurs commises.

Même si la CGes et les autorités placées sous sa surveillance assument des rôles différents, tous poursuivent un but commun : faire avancer le canton. De telles frictions peuvent, in fine, être vues comme témoignant du sérieux avec lequel les deux parties remplissent leurs fonctions respectives.

Pour conclure, je tiens à remercier cordialement tous les membres de la commission pour leur investissement et leur soutien. Je forme mes vœux pour que la commission fasse preuve du même esprit critique et résolu pour examiner la marche des affaires du gouvernement et de l'administration durant l'année à venir.

Peter Siegenthaler, président de la Commission de gestion

¹ Rapports d'activité 2014 et 2015 de la Commission de gestion, rapport « L'asile dans le canton de Berne – Analyse de la Commission de haute surveillance » du 25 février 2014 et rapport « L'asile dans le canton de Berne – rapport sur la mise en œuvre des huit recommandations de la CHS » du 13 août 2015.

1 Thèmes prioritaires

1.1 Foyer d'éducation de Prêles

Après dix-huit mois de travaux, la CGes a bouclé durant l'exercice l'examen de la tendance à la baisse du taux d'occupation et des problèmes d'exploitation qui en découlent au Foyer d'éducation de Prêles. Elle a publié un rapport intitulé « [Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles](#) », qu'elle a adopté à l'unanimité à l'intention du Grand Conseil, qui en a pris connaissance durant la session de novembre à 132 voix contre une et cinq abstentions.

Au moment de commencer son examen, la CGes s'était fixé pour but de faire la transparence par rapport au Grand Conseil et à l'opinion publique sur les motifs qui avaient conduit le canton à consacrer 38,2 millions de francs à la rénovation et à l'agrandissement de bâtiments qui – comme il s'est fait jour au fil de son enquête – ne seraient plus affectés au but prévu quatre ans seulement après la fin des travaux. Compte tenu de l'examen approfondi réalisé par le Contrôle des finances et de l'audit externe commandé par la Direction de la police et des affaires militaires (POM) en février 2015, la CGes a renoncé à mener ses propres investigations pour compiler les résultats obtenus et les évaluer du point de vue du parlement.

De l'avis de la CGes, la fermeture du Foyer d'éducation de Prêles quatre ans après la fin de travaux de rénovation et d'agrandissement est due aux erreurs considérables commises par les offices impliqués dans le dossier, soit l'ancien Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPL) et l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Des erreurs encore aggravées par des facteurs externes. Pour la commission, cette planification ratée est due pour l'essentiel aux éléments suivants :

- **Analyse des besoins insuffisante** : la planification a été entreprise alors qu'on ne disposait d'aucune donnée fiable et pertinente sur l'évolution future du besoin de places d'hébergement pour des jeunes au comportement problématique. Facteur aggravant : l'absence d'une telle planification au plan national.
- **Développement de projet bancal** : les travaux d'élaboration du projet ont été lancés avant même que l'on dispose d'une stratégie d'exploitation aboutie.
- **Calculs de rentabilité inexistant** : la stratégie d'exploitation s'est contentée d'effleurer les questions opérationnelles et économiques.
- **Projet risqué sans avantage pour le canton** : en consacrant 38,2 millions à ce projet, le canton a pris des risques alors même que la part de jeunes Bernois sur le nombre total de jeunes hébergés à Prêles était faible depuis des années.
- **Controlling pour les projets d'envergure** : il n'y a pas eu d'organe supérieur en mesure d'évaluer le projet de manière critique à l'échelle cantonale et de tirer à temps la sonnette d'alarme.
- **Adjudication des travaux d'étude** : les critères d'aptitude et d'adjudication étaient insuffisamment ciblés sur le mandat, de sorte que le canton l'a confié à un bureau sans expérience particulière de la construction de telles institutions.
- **Ambitions revues à la baisse** : compte tenu d'un risque de surcoûts, des travaux de rénovation ont été abandonnés, alors qu'il était évident qu'ils seraient indispensables un jour ou l'autre.

Dans son rapport, la CGes a appelé le Conseil-exécutif à tirer des leçons de cette affaire pour de futurs projets de construction. La commission a formulé ses attentes dans quatre recommandations : elle demandait que la méthode des coûts complets soit appliquée dans les meilleurs délais, que tout projet de construction se fonde à l'avenir sur une étude approfondie et circonstan-

ciée des besoins, que le canton réduise au maximum les risques qu'il prend dans les projets ne servant que marginalement ses besoins et que le gouvernement ne se lance dans des études de projets qu'une fois qu'il dispose de stratégies d'exploitation abouties.

Dans sa prise de position sur ce rapport, le Conseil-exécutif a souligné qu'il comprenait les recommandations de la CGes et les appliquerait de manière appropriée. Compte tenu des procédures déjà appliquées par l'OIC, les recommandations n° 2 (étude des besoins) et n° 4 (stratégies d'exploitation abouties) sont d'ores et déjà suivies. Le calcul des coûts complets des immeubles cantonaux demandé par la recommandation n° 1 sera largement appliqué avec l'introduction du compte immobilier au 1^{er} janvier 2018. Quant aux risques liés aux projets ne servant que marginalement les besoins du canton, ils seront désormais évalués et présentés en détail en application de la recommandation n° 3.

La CGes a bouclé ce dossier en indiquant qu'elle accordera désormais une importance particulière à la mise en œuvre des recommandations formulées dans son rapport lorsqu'elle examinera la réalisation d'affaires de crédit.

1.2 Rôle du canton dans l'extraction de gravier et les décharges

Fin 2016, la CGes a informé le public par voie de communiqué de presse des résultats de ses investigations sur le rôle joué par le canton dans l'extraction de gravier et les décharges. En se fondant sur l'analyse de divers documents, des réponses écrites du Conseil-exécutif et de l'audition des chefs des deux offices les plus touchés, la commission a relevé trois domaines dans lesquels il faut apporter des améliorations :

- **Répartition des tâches au sein de l'administration** : l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) est l'autorité directrice en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport (EDT). Elle a pour tâche de veiller à la réalisation des objectifs fixés dans le plan sectoriel EDT, notamment de garantir des réserves suffisantes. L'Office des eaux et des déchets (OED) remplit également plusieurs tâches. Il exerce la haute surveillance sur les entreprises et les sites de stockage et octroie les autorisations d'exploiter et d'aménager des décharges. D'autres offices cantonaux sont également impliqués en tant qu'autorités spécialisées. Pour la commission, les interfaces entre les deux offices principalement concernés (OACOT et OED) sont confuses. Du fait de la répartition du travail, aucun office et donc aucune Direction n'assume la responsabilité finale de la réalisation des objectifs et ne prend rapidement des mesures lorsque les buts principaux risquent d'être manqués. La pénurie aiguë et incontestable de décharges dans plusieurs régions prouve clairement que l'objectif prioritaire du plan sectoriel EDT n'est pas atteint. La CGes demande donc une révision et une simplification des compétences au sein des autorités cantonales.²

² Se fondant sur l'art. 55, al. 1 LGC, la CGes a envoyé un courrier au Conseil-exécutif le 16 février 2017 pour qu'il puisse prendre position sur le rapport d'activité. Le gouvernement y a donné suite le 5 avril 2017 en adressant à la commission divers commentaires par écrit. L'art. 55, al. 3 LGC exige que les rapports élaborés par les commissions du Grand Conseil dans lesquels elles formulent des recommandations contiennent également l'avis de l'autorité concernée. La CGes applique cette consigne en indiquant les propositions d'adaptation – pour autant qu'elle ne les reprenne pas tacitement (p. ex. correction d'erreurs) – dans une note de bas de page.

S'agissant du point 1.2, le Conseil-exécutif indique dans sa prise de position que les compétences et, partant, les interfaces entre l'OACOT et l'OED sont réglées de manière univoque dans la législation cantonale sur les constructions et en matière de protection des eaux, et que les deux offices ne rencontrent guère de difficultés dans la pratique. En revanche, il admet qu'il faut régler les problèmes d'engorgement des voies d'élimination pointés du doigt. Lors du renouvellement des plans directeurs EDT qui interviendra en 2017, les instances cantonales devront s'employer à augmenter les capacités des décharges lorsque nécessaire. « Parmi les approches envisageables pour apporter des améliorations à court terme figurent également l'édiction de nouveaux plans de quartier

- **Controlling** : le renforcement du controlling était un des grands objectifs de la dernière adaptation du plan sectoriel EDT en 2012. Le canton est responsable de la collecte, de l'évaluation et de la publication des données déterminantes pour l'aménagement du territoire et la gestion de l'environnement. Il doit aussi procéder à des relevés des quantités de matériaux extraits d'une part et stockés d'autre part. En se fondant sur les données collectées, il examine la réalisation des objectifs et le respect des consignes, et publie périodiquement un rapport de controlling. De l'avis de la commission, l'OED et l'OACOT ne remplissent pas suffisamment cette tâche :
 - **Collecte des données** : les données recueillies annuellement par l'OED sont insuffisantes pour obtenir des indications quant à la réalisation des objectifs supérieurs.
 - **Préparation des données** : le dispositif de controlling prévoit qu'un des objectifs est de déterminer rapidement si des mesures doivent être prises. Bien que le calcul des réserves effectives dépende de nombre de facteurs, il est essentiel pour la CGes de collecter régulièrement les données de manière à générer des indicateurs concrets. Il y a donc aussi un retard à combler dans ce domaine.
 - **Publication des données** : le plan sectoriel EDT impose aussi la publication à intervalles réguliers de rapports de controlling. Le dernier remonte à 2008, le prochain est prévu pour 2017. La CGes juge cette interruption de neuf ans beaucoup trop longue.
 - **Observation du marché** : le plan sectoriel EDT charge le canton de l'observation du marché et de faire appel à la Commission fédérale de la concurrence (COMCO) ou au Surveillant des prix s'il suspecte une infraction au droit de la concurrence. Le canton n'a pas satisfait à cette consigne de manière suffisante jusqu'à présent.
- **Intervention du Grand Conseil** : la CGes estime que des améliorations doivent également être apportées s'agissant de l'intervention du Grand Conseil et des responsables politiques. Dans le domaine EDT, les compétences du parlement se limitent en gros à l'examen du plan sur l'aménagement du territoire une fois tous les quatre ans. Toutefois, cet outil est inapproprié pour vérifier la réalisation des objectifs et l'efficacité des mesures prises puisqu'il se projette principalement vers l'avenir. Compte tenu de la portée politique du domaine EDT, la commission pense que le Grand Conseil doit être associé plus étroitement au contrôle de la réalisation des objectifs EDT, comme c'est déjà le cas pour la stratégie énergétique ou la stratégie économique.

Dans sa prise de position à l'attention de la CGes, le Conseil-exécutif a reconnu le potentiel d'optimisation relevé par la commission. Il a annoncé vouloir analyser ces lacunes dans le rapport de controlling suivant et examiner les questions en matière de compétences et d'interfaces dans le cadre de la réforme en cours des Directions. La CGes contrôlera la mise en œuvre de ces améliorations.

Se fondant sur le communiqué de presse de la CGes, un juge d'instruction du Tribunal administratif s'est adressé à la commission et l'a priée de lui mettre à disposition des documents relatifs au besoin de décharges et à la planification des décharges. Chargé d'instruire la plainte portant sur le plan de quartier cantonal pour la décharge d'Eyacher à Thierachern, il partait du principe que ces documents pourraient lui servir pour la procédure d'instruction. La CGes a rejeté la demande, expliquant dans un courrier adressé au juge d'instruction pourquoi elle estimait qu'il n'y avait aucune obligation d'autoriser le Tribunal administratif à consulter des dossiers relatifs aux investigations menées par la commission dans le cas évoqué. Dans son argumentation, la commission a souligné en particulier que la loi attribuait certes aux commissions des droits particu-

cantonaux, une plus grande souplesse en matière d'attestation des besoins et la définition de sites d'exploitation et de décharges supplémentaires comme réserves dans les plans directeurs régionaux. A moyen terme, il s'agit également de simplifier le processus – aujourd'hui laborieux – de planification régional. »

liers en matière d'information (art. 81, al. 3 ConstC) mais que ces droits étaient destinés exclusivement à l'accomplissement de leur mission. Celle-ci consiste à exercer un contrôle parlementaire et, partant, politique des activités du canton, à contrôler l'exercice des responsabilités politiques et à exercer une responsabilité démocratique. A cette fin, il est impératif que les séances et les documents de séance de la CGes restent confidentiels (art. 12, al. 1 LGC, art. 4 LIn). Cette confidentialité est indispensable, notamment pour assurer la libre formation de l'opinion des membres de la commission et, par exemple, garantir que les personnes éventuellement auditionnées par la commission puissent faire des dépositions véridiques (cf. art. 45 LGC). Vient s'y ajouter le fait que si la confidentialité du travail des commissions n'est plus garantie, le droit d'information des commissions de surveillance ne se justifie plus, si bien que la CGes ne pourrait plus s'acquitter pleinement de sa tâche.

Contrôle extraordinaire du Contrôle des finances de l'impact sur le canton de Berne

Outre l'examen de la responsabilité du canton, la CGes s'était fixé pour objectif, lors de son enquête, de mesurer l'impact financier sur le canton en tant que maître d'ouvrage de la situation prévalant dans le domaine de l'extraction de gravier et des décharges sur sol bernois, notamment du manque aigu de décharges. En cours d'enquête, la commission est toutefois parvenue à la conclusion qu'au vu de ses moyens limités, elle peinerait à gagner une vue d'ensemble de la situation tarifaire et, partant, à calculer le dommage financier potentiel pour le canton. Elle a donc décidé de demander au Contrôle des finances de procéder à un contrôle extraordinaire, dont elle a défini le périmètre et le contenu en août. Elle l'a chargé d'examiner, sur la base d'un comparatif avec d'autres cantons et de vérifications dans les offices concernés, le niveau des prix pratiqués pour le gravier, le béton et la décharge de matériaux dans le canton de Berne, et l'impact, au cours des cinq dernières années, d'éventuelles différences de prix sur le canton en tant que maître d'ouvrage d'un grand nombre de projets de construction et d'ouvrages de génie civil. La CGes fera connaître les résultats de ce contrôle extraordinaire dans son rapport d'activité 2017.

1.3 Directives de la CGes

Soucieuses d'harmoniser au mieux les procédures au sein des commissions du Grand Conseil, les commissions ont adopté en automne 2014 – quelques mois après l'entrée en vigueur de la révision du droit parlementaire – des règlements plus ou moins identiques. Le règlement de la CGes prévoit en outre que la commission édicte des directives sur les principes de l'exercice de la haute surveillance. La commission a élaboré ces directives au cours de l'exercice et les a adoptées en fin d'année. Les directives de la CGes précisent les dispositions légales applicables à la haute surveillance, en s'appuyant sur les directives de l'ancienne Commission de haute surveillance (CHS). Elles reflètent par ailleurs la pratique en matière de haute surveillance que la CGes a élaborée au cours des deux ans et demi suivant l'entrée en vigueur du nouveau droit parlementaire. Elles intègrent, enfin, le fruit des discussions menées par la commission à l'occasion d'une retraite (cf. ch. 2.1.4).

Ces directives prévoient notamment que la CGes s'emploie à soigner une collaboration ouverte et constructive avec le Conseil-exécutif, l'administration cantonale, les commissions du Grand Conseil, les autres organisations chargées de tâches publiques et toutes les autres instances et autorités, et qu'elle fonde son action sur les principes de l'équité et de la transparence. Elles définissent également que la CGes adopte une démarche consensuelle et que les décisions et évaluations soient prises autant que possible à l'unanimité.

La commission y a ajouté un catalogue des éléments déterminants pour qu'un dossier soit traité par la CGes, à savoir lorsqu'au moins une des conditions ci-après est remplie :

- le sujet traité comporte des risques majeurs ;
- il s'agit d'un élément de portée financière majeure ;
- des questions stratégiques et/ou concernant toute l'administration cantonale se posent en lien avec l'élément concerné ;
- l'élément contrôlé reflète potentiellement des problèmes systémiques ;
- des indices laissent présumer l'existence de graves erreurs de gestion au plus haut niveau ;
- des indices laissent présumer la persistance de manquements déjà constatés ;
- la confiance du public envers l'administration et les autorités dans le sujet traité est ébranlée du fait de reproches formulés publiquement ;
- il s'agit d'un sujet de haute importance politique, économique ou sociale.

Enfin, les directives prévoient que la CGes peut élaborer des schémas et des guides dans des champs d'activité spécifiques. Outre l'adoption des directives, la commission a, durant l'année, pris connaissance du schéma relatif à l'exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques (Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben) et adopté le schéma relatif à l'exercice de la surveillance sur des postes à responsabilités (Ausübung der Aufsicht über Funktionsträger).

2 Activités des sections

2.1 Affaires communes

2.1.1.1 Contrôle de la mise en œuvre et des effets des affaires de crédit

Conformément à son mandat de haute surveillance, la CGes charge le Contrôle des finances de vérifier l'exécution de certaines affaires de crédit.³ Les effets des mesures découlant de ces affaires l'intéressent également, l'efficacité comptant parmi les critères essentiels de la haute surveillance.⁴ Pour analyser les effets des affaires de crédit, la commission se fonde sur les objectifs déclarés dans le rapport qui accompagne chaque affaire du Grand Conseil.

Durant l'exercice, la CGes a bouclé le programme de contrôle de 2015 en analysant les affaires suivantes :

- JCE 0491/2011 : crédit-cadre 2012 à 2015 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (7 mio CHF)
- INS 894/2012 : Maurice E. and Martha Müller Foundation : subvention d'investissement 2012-2015 pour le Zentrum Paul Klee ; autorisation de dépenses pour l'attribution d'un crédit d'engagement pluriannuel (crédit d'objet) (1,6 mio CHF)

Crédit-cadre 2012 à 2015 relatif à l'aménagement du territoire – contrôle de la mise en œuvre :

Depuis 2000, le Grand Conseil approuve des crédits-cadre sur quatre ans destinés aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Les moyens ainsi mis à disposition visent à encourager l'élaboration et la réalisation de plans et de projets communaux, supracommunaux ou régionaux. Les bénéficiaires sont des conférences régionales, des régions d'aménagement et des communes ainsi que des organisations offrant des prestations en matière de droit régissant les constructions, l'aménagement et la protection de l'environnement ainsi que des prestations en matière de chemins de randonnée et de pistes cyclables. La gestion de ces crédits-cadre incombe à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT).

Le contrôle extraordinaire du crédit-cadre 2012 à 2015 relatif à l'aménagement du territoire mené par le Contrôle des finances visait à vérifier la procédure de subvention de l'OACOT, la conformité de l'utilisation du crédit par rapport au but, le respect des conditions et d'éventuels financements multiples ainsi que l'état du crédit-cadre au 31 août 2015. Dans le rapport établi à l'intention de la CGes, le Contrôle des finances a conclu que le crédit a fondamentalement été utilisé de manière conforme au but. Il a souligné d'une part que la procédure de subvention pouvait être optimisée, en particulier la mise à jour des documents relatifs à la procédure, ainsi que la réalisation et la documentation des contrôles des subventions allouées. D'autre part, il a relevé que les crédits n'avaient pas été gérés selon les directives légales, puisque l'OACOT ne les avait pas comptabilisés au moment de l'allocation des subventions mais seulement lors de leur versement. De l'avis du Contrôle des finances, il en résulte un risque de dépassement de crédit (ce qui fut le cas pour le crédit-cadre de 2012 à 2015) et d'absence d'autorisation de dépenses valable pour les subventions déjà allouées.

³ Cf. article 37, alinéa 2, lettre b RGC.

⁴ Cf. article 60, lettre b RGC.

Dans un courrier adressé à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), la CGes a reconnu que le contrôle extraordinaire avait donné des résultats satisfaisants dans l'ensemble tout en indiquant qu'elle attendait de l'OACOT qu'elle résolve les points faibles identifiés. Selon la CGes, c'est surtout la gestion du crédit-cadre qu'il faudrait revoir. C'est pourquoi elle a appelé la JCE à indiquer les mesures qu'elle comptait prendre pour s'assurer qu'à l'avenir, les crédits-cadre en faveur de l'aménagement du territoire soient gérés conformément aux directives légales. La JCE a informé la CGes que l'OACOT avait d'ores et déjà ordonné un changement de pratique : à l'avenir, les crédits-cadre ne seraient comptabilisés qu'une fois que toutes les subventions allouées pendant la durée du crédit en question auraient été versées. Cette mesure retarderait certes le décompte final des crédits-cadre mais les subventions seraient comptabilisées durant la « bonne » période. Après consultation du Contrôle des finances, la CGes a reconnu dans un courrier adressé à la JCE que cette adaptation constituait une solution valable pour prévenir les dépassements de crédit. Un autre avantage qu'elle a relevé est la possibilité de comparer des crédits-cadre portant sur différentes périodes pour en dresser le bilan (cf. aussi point ci-après).

Crédit-cadre 2012 à 2015 relatif à l'aménagement du territoire – contrôle des effets :

Comme l'indique le Conseil-exécutif dans son rapport sur cette affaire de crédit, les subventions allouées par le canton visent à encourager l'élaboration et la réalisation de plans et de projets communaux, supracommunaux ou régionaux. Pour analyser les effets du crédit-cadre 2012 à 2015 relatif à l'aménagement du territoire, la CGes s'est donc renseignée auprès de la JCE sur le bilan de réalisation de quelques plans et projets sélectionnés en 2015. La JCE a répondu à la commission qu'il n'existait aucun relevé quantitatif à ce propos mais elle a néanmoins apporté quelques données qualitatives sur l'efficacité des subventions allouées. Dans son rapport final à l'intention de la JCE, la CGes a reconnu qu'il était difficile d'attester l'efficacité de tels instruments financiers incitatifs. Il n'est sans doute pas possible d'évaluer leur effet incitatif dans les cas sélectionnés, leur caractère déterminant dans la réalisation des plans et projets en question et leur éventuelle réalisation même en l'absence des subventions allouées (effets d'aubaine). C'est pourquoi la CGes a qualifié d'autant plus nécessaire la conduite de contrôles matériels efficaces par l'OACOT, pour limiter le risque de versement de subventions injustifiées. Comme la JCE l'a confirmé à la commission, l'OACOT a amélioré son système de contrôle suite au contrôle extraordinaire réalisé par le Contrôle des finances « pour pouvoir encore mieux documenter les processus ». La CGes a admis qu'il y avait eu des améliorations tout en rendant la JCE attentive au fait qu'elle ne devait pas se contenter, selon le Contrôle des finances, d'améliorer la documentation des processus, mais qu'il fallait en particulier aussi qu'elle procède à des contrôles matériels systématiques des différents comptes au moment du décompte final.

Subvention d'investissement 2012-2015 pour le Zentrum Paul Klee – contrôle de la mise en œuvre :

Ce contrôle extraordinaire visait en particulier à vérifier la gestion et l'utilisation correctes du crédit. Dans son rapport à l'intention de la CGes, le Contrôle des finances a confirmé que le crédit avait généralement été utilisé de manière conforme au but. Il a toutefois relevé qu'il n'aurait pas dû être traité comme une subvention d'investissement mais plutôt comme un crédit complémentaire à la subvention d'exploitation, sachant qu'il a servi quasi exclusivement au remplacement d'équipements (IT, multimédia, guides audio). L'examen du Contrôle des finances a par ailleurs mis au jour différents points faibles dans le versement de la subvention d'investissement et dans le contrôle de son utilisation par l'Office de la culture (OC) : la procédure de subvention s'est certes déroulée selon un schéma clairement établi, mais l'office ne dispose pas d'un système de

contrôle interne (SCI) formel et orienté vers les risques. Le Contrôle des finances a également constaté que le recours à des subventions de tiers et le contrôle de l'utilisation des subventions pouvaient être optimisés. Outre ces constats, il est parvenu à la conclusion que le financement à moyen et long terme de l'entretien des bâtiments du Zentrum Paul Klee (ZPK) n'était pas assuré, de sorte qu'il a recommandé à la Direction de l'instruction publique (INS) d'élaborer une stratégie en la matière.

A l'appui d'une analyse de ces résultats, la CGes a appelé l'INS à mettre en œuvre les mesures et les recommandations formulées dans le rapport, non seulement pour les futures subventions au ZPK, mais aussi pour toutes les subventions d'investissement et d'exploitation allouées dans le cadre du soutien à la culture. La commission considère comme prioritaire l'amélioration du SCI et du controlling à l'OC. Par ailleurs, elle recommande d'optimiser les processus en lien avec d'éventuelles subventions de tiers : compte tenu de la situation financière du canton, la commission a dit qu'elle attendait de l'OC comme des bénéficiaires de subventions soutenus dans le cadre de l'encouragement des activités culturelles qu'ils tirent le meilleur parti possible des subventions de tiers, que ce soit sous forme de subventions d'exploitation, pour des projets ou des investissements. Enfin, la CGes a annoncé qu'elle vérifierait la mise en œuvre des mesures et des recommandations formulées par le Contrôle des finances en temps utile dans le cadre d'une autre affaire de subvention d'investissement. Elle a enjoint l'INS de lui adresser le projet de stratégie sur le financement de l'entretien des bâtiments du ZPK une fois que la Direction l'aura élaborée.

Comme l'INS l'a indiqué dans sa réponse écrite à la commission, l'OC mettra en œuvre différentes mesures dans les mois à venir sur la base du rapport du Contrôle des finances. En revanche, l'office ne voit aucune raison de mettre en place un processus traitant des subventions de tiers. La loi sur l'encouragement des activités culturelles règle clairement la part versée par le canton aux subventions d'exploitation. En approuvant les contrats de prestations, les institutions culturelles s'engagent à générer des moyens propres, à intégrer des tiers au financement et à tirer le meilleur parti possible de cette possibilité. Les subventions de tiers sont par ailleurs traitées lors des entretiens de reporting. S'agissant des subventions allouées à des projets, le canton participe de manière subsidiaire à la subvention versée par la commune-siège. Enfin, l'INS a indiqué à la commission qu'elle couvrirait sur papier ses réflexions sur le financement à moyen et long terme de l'entretien des bâtiments du ZPK et les lui ferait parvenir.

Subvention d'investissement 2012-2015 pour le Zentrum Paul Klee – contrôle des effets :

Cette subvention d'investissement visait directement à la mise en œuvre de diverses mesures liées à l'entretien et à la rénovation des bâtiments. Comme l'a montré le contrôle extraordinaire du Contrôle des finances, les mesures énumérées dans le rapport sur l'affaire de crédit n'ont pas toutes été réalisées, certaines ayant été remplacées par d'autres dépenses (p. ex. pour du mobilier). Selon le rapport du Conseil-exécutif, le crédit devrait en outre servir entre autres à maintenir la valeur de l'immeuble. Compte tenu des résultats du contrôle extraordinaire, qui montrent clairement que cet objectif n'a de loin pas été atteint, la CGes a renoncé à procéder à un contrôle des effets. Elle a préféré concentrer ses efforts sur l'élaboration, par l'INS, d'une stratégie à même de garantir le financement à moyen et long terme de l'entretien des bâtiments du ZPK.

Programme de contrôle de 2016 :

Le programme comprend une affaire de crédit :

- SAP 1478/2011 : CHR Spitäler FMI AG, site Interlaken. Rénovation et extension du service des urgences et du bloc opératoire. Crédit d'engagement nouveau pluriannuel (34,5 mio CHF)

Le Contrôle des finances a adressé son rapport sur ce contrôle à la CGes en décembre 2016. La commission l'étudiera en 2017 et rendra compte de ses travaux dans son prochain rapport d'activité.

2.1.2 Analyse d'évaluations

Une tâche majeure de la haute surveillance consiste à vérifier l'efficacité de l'action du Conseil-exécutif et de l'administration.⁵ La commission ayant été très absorbée par d'autres affaires, elle n'a cependant pas eu le temps de procéder à une telle évaluation cette année.

2.1.3 Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires édictées par le Conseil-exécutif

La surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires édictées par le Conseil-exécutif fait partie des attributions de la CGes.⁶ En 2016, aucune ordonnance exploratoire n'était en vigueur ni n'a été adoptée par le Conseil-exécutif ou est entrée en vigueur.

2.1.4 Retraite de la CGes

En mai, dans le cadre d'une retraite de deux jours, la commission a tenu sa séance au Château de Nidau, dans la salle des Chevaliers, pour dresser le bilan de son travail deux ans après l'entrée en vigueur du nouveau droit parlementaire. Avant ce départ en retraite, les trois sections s'étaient réunies pour discuter des forces, faiblesses, opportunités et risques de la CGes. Les résultats de ces échanges ont été débattus de manière plus approfondie lors de la retraite, sous la conduite de l'ancien président de la Commission de haute surveillance, l'ancien député Andreas Blaser. Une grande force de la commission est son esprit de cohésion sans frontières partisans. Les avis étaient cependant partagés quant à l'image de la CGes à l'extérieur. Certains membres estimaient que l'abandon des affaires de relations extérieures et la concentration sur les questions de haute surveillance permettaient à la commission de mieux se singulariser, tandis que d'autres étaient d'avis que la CGes avait perdu de son importance avec la création des nouvelles commissions spécialisées, celles-ci étant en partie appelées à traiter des questions relevant de la haute surveillance. Les membres de la commission étaient toutefois unanimes à considérer qu'à l'avenir, la CGes devait davantage rendre compte de ses activités. Différents éléments de la discussion ont été pris en compte dans l'élaboration des directives de la commission que la CGes a adoptées en octobre 2016 (cf. ch. 1.3).

La retraite a également été l'occasion d'une visite guidée du musée du Château en compagnie de l'ancien préfet Werner Könitzer, qui a évoqué devant les membres de la commission la correction des eaux du Jura et sa figure régionale la plus emblématique, Johann Rudolf Schneider.

⁵ Article 37, alinéa 2, lettre a et article 60, lettre b RGC.

⁶ Article 37, alinéa 2, lettre e RGC.

2.1.5 Directives de la CGes

Se reporter au chiffre 1.3.

2.1.6 Dispositions pour garantir le secret

Les commissions de surveillance ont défini dans leurs règlements qu'elles pouvaient prendre des mesures pour garantir le secret (cf. art. 43, al. 4 LGC). Durant l'exercice, quatre affaires étaient concernées par de telles dispositions : dans le domaine de la protection de l'Etat (cf. ch. 2.5.3) et en matière de promotion économique (cf. ch. 2.3.1), les documents ont été remis à un cercle restreint de personnes. La participation aux séances était également réservée aux seuls membres des sections concernées et à la présidence. S'agissant de la promotion économique, certains documents ont par ailleurs été distribués sous forme d'exemplaires dûment personnalisés. Dans le cadre des investigations sur le rôle joué par le canton dans l'extraction de gravier et les décharges (cf. ch. 1.2), le cercle des personnes autorisées à prendre connaissance de certains documents a été restreint au président et au responsable de section, qui étaient en outre autorisés à les consulter uniquement au secrétariat de la commission. Le président était également le seul habilité à consulter les procès-verbaux des entretiens menés avec les personnes occupant des postes à responsabilités soumis à la surveillance de la CGes (cf. ch. 2.2.5).

2.2 Bureau

Conformément au règlement de la commission, le bureau coordonne le travail des organes de la commission, veille à l'homogénéité du travail et assume les tâches transversales que lui confie la commission.

2.2.1 Heures supplémentaires – limitation de l'avoir maximal sur le compte épargne-temps

A deux reprises, en 2013 et en 2016, le Conseil-exécutif a révisé les dispositions du droit du personnel relatives aux comptes épargne-temps (CET) du personnel cantonal : après l'introduction d'un plafond de 125 jours maximum pour les CET au 1^{er} janvier 2013, le solde maximal a été ramené à 50 jours au 1^{er} janvier 2016. Les dispositions transitoires prévoient que les soldes horaires disponibles sur les CET excédant 50 jours devront impérativement être ramenés à ce plafond par compensation ou indemnisés financièrement jusqu'à fin 2019 au plus tard. La réduction à 20 jours est facultative pour les soldes compris entre 20 et 50 jours.

Pour obtenir un aperçu de l'état des heures supplémentaires du personnel cantonal, la commission a adressé diverses questions écrites à la Direction des finances (FIN) durant l'exercice, notamment sur le nombre d'agents et d'agentes comptabilisant des soldes CET supérieurs à 50 jours au 1^{er} janvier 2016, sur le total de ces soldes et sur les mesures de réduction prises. Les réponses apportées par la FIN ont donné lieu à des questions complémentaires, que la commission a soumises à la FIN dans un deuxième courrier. La CGes souhaitait s'enquérir notamment sur les cas isolés évoqués par la FIN dans sa première réponse, dont les soldes CET au 1^{er} janvier 2016 dépassaient 125 jours. Certaines de ces questions n'obtiendront une réponse qu'en janvier 2017. La commission gardera donc ce thème à l'ordre du jour durant l'année à venir et en rendra compte de manière exhaustive dans son rapport d'activité 2017.

2.2.2 Processus et méthodes de travail du Conseil-exécutif

Fin 2015, la CGes avait demandé au Conseil-exécutif où en était la mise en œuvre des mesures visant à renforcer la conduite politico-stratégique qui avaient découlé du projet « Réforme gouvernementale 2003-2008 ». Dans sa réponse écrite, le Conseil-exécutif a présenté à la commission une série de mesures prises depuis la dernière réforme gouvernementale : optimisation des données statistiques mises à disposition, amélioration constante du contrôle des participations (élaboration de directives sur les profils d'exigences des membres de conseils d'administration et de fondation, stratégies de surveillances, etc.), plus forte implication de la Conférence des secrétaires généraux dans le suivi et le pilotage de projets interdirectionnels revêtant une importance stratégique (p. ex. IT@BE, stratégie en matière de personnel), dialogue annuel sur les risques avec la CGes et réduction du nombre d'affaires gouvernementales de 4000 à 5000 par an dans les années 1990 à moins de 2000 par an depuis 2010 grâce à la délégation d'affaires aux Directions et aux offices. D'une part, l'idée d'un cockpit de direction de toute l'administration au niveau du Conseil-exécutif n'a pas été réalisée, au motif principal que la nécessité d'un tel système n'est pas suffisamment avérée. D'autre part, le Conseil-exécutif a également renoncé à créer un état-major de prospective à l'image de celui dont s'est dotée l'administration fédérale, jugeant qu'un tel organe d'alerte précoce serait disproportionné pour un canton comme Berne. De plus, l'étude de scénarios d'avenir et de leurs implications pour le canton de Berne est une tâche permanente non déléguable du collège gouvernemental ; plusieurs séances de réflexion auxquelles ont assisté des experts externes ont eu lieu en 2016. Le Conseil-exécutif estime que l'objectif visé de renforcer la conduite politico-stratégique a été atteint grâce aux mesures mises en œuvre et qu'il n'y a pas lieu d'en prendre d'autres à l'heure actuelle. En revanche, il a fait part à la CGes de sa préoccupation face aux évolutions induites par la réforme du droit parlementaire : selon lui, les nouvelles commissions permanentes se sont trop occupées de questions opérationnelles et les travaux en amont des délibérations en commission se sont intensifiés. Toujours d'après le gouvernement, il en a résulté une charge de travail supplémentaire pour l'administration et le Conseil-exécutif, mettant également en péril sa conduite politico-stratégique.

La commission a pris connaissance des explications et des conclusions du Conseil-exécutif. Sachant que, dans l'intervalle, le Conseil-exécutif a annoncé vouloir procéder à une réforme des Directions et que la commission est partie du principe que les aspects qui lui tenaient à cœur seraient examinés dans le cadre de la réorganisation prévue, elle a décidé en mai 2016 de boucler le traitement de la thématique des processus et des méthodes de travail du Conseil-exécutif.

2.2.3 Commissions spécialisées

Fin 2014, la CGes avait demandé au Conseil-exécutif une liste des commissions cantonales désignées en vertu de l'article 37 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA) et qui ont pour but de mettre des connaissances extérieures à l'administration au service de l'accomplissement des tâches publiques (appelées commissions spécialisées). Cette demande a marqué le début d'échanges écrits avec le Conseil-exécutif en 2015, au cours desquels la CGes a formulé deux recommandations : d'une part, sa demande a montré qu'il n'existait aucune vue d'ensemble des commissions spécialisées désignées et que la liste des commissions de l'administration cantonale publiée chaque année dans l'Annuaire officiel en ligne n'était pas exhaustive. La commission a donc recommandé au gouvernement de compléter l'Annuaire officiel, dans un souci de transparence. D'autre part, elle a demandé un examen ciblé des commissions spécialisées désignées. En réponse, le Conseil-exécutif a dit sa volonté de confier à la Conférence des secrétaires généraux la recherche de solutions concrètes pour analyser les commissions spécialisées et d'informer la CGes de la procédure choisie (cf. rapport d'activité 2015 de la CGes).

Environ six mois après cette annonce, la CGes s'est enquis au début de l'exercice auprès du Conseil-exécutif sur l'état d'avancement des travaux. La proposition remise par le gouvernement

à la commission à cette occasion prévoyait que la Chancellerie d'Etat demande une fois par an aux Directions d'analyser les commissions relevant de leur domaine de compétences sous l'angle de l'efficacité, de la nécessité, des attributions et de la composition ainsi que d'actualiser les listes. Les listes mises à jour seraient ensuite compilées en une seule liste générale remise au Conseil-exécutif pour prise de connaissance et à la CGes pour approbation. En parallèle, cette liste générale serait, comme jusqu'à présent, publiée sur Internet sous la rubrique « *Annuaire officiel, Commissions de l'administration centrale* ». De l'avis du gouvernement, cette solution pragmatique lui assurerait une vue et un contrôle d'ensemble sur toutes les commissions de l'administration cantonale.

Après avoir examiné cette proposition dans le détail, la CGes est parvenue à la conclusion que ses attentes en matière de contrôle – pleine et entière transparence et recours parcimonieux aux commissions spécialisées – n'étaient pas remplies. Le 27 juin 2016, elle s'est ainsi décidée à déposer une motion (cf. motion 142-2016, Obtenir une vue d'ensemble des commissions). Le même jour, la commission a écrit au Conseil-exécutif que l'Annuaire officiel adapté au 1^{er} mars 2016 laissait à nouveau planer des doutes quant à l'exhaustivité de la liste publiée. La transparence souhaitée dans le domaine des commissions n'était toujours pas au rendez-vous, d'où l'importance encore plus grande d'obtenir un état des lieux complet. La CGes doute toutefois fortement qu'un tel aperçu général puisse être obtenu si les Directions et la Chancellerie d'Etat, selon la proposition formulée par le gouvernement, analysent périodiquement les commissions spécialisées relevant de leur domaine de compétences pour contrôler si elles sont encore nécessaires et utiles et si la charge financière qu'elles occasionnent reste supportable. En outre, la proposition du Conseil-exécutif ne tient pas compte de deux autres éléments importants aux yeux de la CGes : elle ne permet ni de réduire le nombre – jugé trop élevé – de commissions spécialisées, ni de favoriser une plus grande retenue dans la création de ce genre d'organe.

Le Conseil-exécutif n'a pas encore donné réponse à la motion déposée par la CGes, raison pour laquelle la commission reviendra sur la thématique des commissions spécialisées dans son prochain rapport d'activité.

2.2.4 Activités du Contrôle des finances

Fin 2014, la CGes et la Commission des finances (CFin) avaient décidé d'un commun accord que le traitement des rapports trimestriels du Contrôle des finances serait assuré par la CFin. La CGes s'est donc contentée durant l'exercice de prendre connaissance des quatre rapports du Contrôle des finances. De plus, elle a demandé à la CFin ce qu'elle avait entrepris concernant certaines affaires. S'agissant des observations faites par le Contrôle des finances pour la première fois dans le rapport trimestriel de fin juin 2015 au sujet du Foyer d'éducation de Prêles et réitérées dans les rapports subséquents, les deux commissions ont convenu d'agir ensemble (cf. ch. 1.1).

2.2.5 Surveillance de différents postes à responsabilités

D'après le règlement du Grand Conseil, la CGes fait office d'organe de surveillance du secrétaire général du Grand Conseil, du chancelier et du délégué à la protection des données (art. 37, al. 5 RGC, art. 38, al. 1, lit. d de la loi sur le personnel, LPers). A l'appui de la stratégie de surveillance définie par la commission en 2015 et adoptée en 2016, la présidence de la CGes a mené pour la première fois durant l'exercice un entretien avec ces trois personnes. La commission entend ainsi les consulter une fois par an pour s'informer sur les développements en cours et les défis. Les entretiens permettront à la commission de déployer ses antennes et d'anticiper les crises et les difficultés susceptibles, dans le pire des cas, de déboucher sur une demande de

révocation au sens de l'article 41 LPers. En se fondant sur les entretiens menés, la présidence de la CGes a le sentiment que ces trois personnes apprécient ce dialogue, tout en ayant conscience que la commission n'exerce aucune fonction hiérarchique supérieure. En fin de compte les entretiens conduits en 2016 ont été instructifs et n'ont révélé aucun besoin d'action de la part de la CGes.

La réélection du délégué à la protection des données figurait au programme du Grand Conseil en 2016. Comme il y a quatre ans, la JCE, à laquelle le Bureau de la protection des données est rattaché administrativement et qui prépare la proposition d'élection à l'intention du Conseil-exécutif, s'est adressée par écrit à la CGes pour lui demander son avis. En sa qualité d'organe de surveillance compétent, la CGes a invité unanimement la JCE à proposer au Conseil-exécutif de demander au Grand Conseil la réélection du titulaire actuel, compte tenu du fait que ce dernier se tient à disposition pour un mandat raccourci à deux ans, jusqu'à son départ à la retraite ordinaire en 2019. Dans le même temps, la commission a fait savoir qu'elle approfondirait directement avec le délégué à la protection des données la question de la non-réalisation répétée des objectifs de performance du Bureau de la protection des données définis dans le rapport sur les groupes de produits et de son solde considérable d'heures supplémentaires. A l'occasion de deux entretiens complémentaires avec la présidence de la CGes, le délégué a assuré qu'il compenserait intégralement les heures supplémentaires qui ne faisaient pas déjà l'objet d'un règlement contraignant. La commission a par ailleurs réussi à définir des objectifs de performance atteignables.

Sur proposition de la Commission de justice (CJus), qui a préavisé la candidature proposée à l'intention du Grand Conseil, les députés ont reconduit l'actuel titulaire dans ses fonctions le 23 novembre, avec 103 voix.

Diverses activités en lien avec la réélection du délégué à la protection des données ont montré à la commission qu'il y a lieu de prendre des mesures en ce qui concerne les compétences et les responsabilités actuelles : si la CGes exerce la surveillance sur le délégué à la protection des données, c'est la CJus qui est chargée de préavisé la candidature proposée. Selon la CGes, le rattachement administratif du Bureau de la protection des données à la JCE et la préparation de la candidature par le Conseil-exécutif doivent également être revus. Enfin, il y a lieu de se demander si les compétences des postes à responsabilités ne devraient pas être adaptées. La commission dressera un état des lieux en la matière en 2017.

2.2.6 Autres activités

- **Compte rendu sur les grands projets** : en vertu des articles 319, alinéas 2 et 3 des instructions concernant le pilotage des finances et des prestations (IFP), les Directions sont tenues de présenter chaque année à la CFin et à la CGes un compte rendu standardisé sur tout projet dont le coût total dépasse dix millions de francs. Comme les Directions ne s'étaient pas toutes annoncées d'elles-mêmes durant l'exercice, la CGes a lancé un sondage pour s'assurer qu'elle recevrait bien une vue exhaustive. Comme les années précédentes, ce sont la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) qui sont les principales concernées, avec 14 et 11 grands projets respectivement. Ce sont surtout les projets visant à compléter le réseau des routes nationales (Transjurane, branches Est et Ouest de l'A5 à Bienne), dont les crédits s'élèvent à plusieurs centaines de millions de francs, qui pèsent dans la balance. Après que la commission a décidé en 2015 de se pencher dans le détail sur les projets annoncés, elle a défini durant l'exercice comment elle comptait procéder. A cette fin, elle a élaboré un catalogue de questions qu'elle adresserait à

l'avenir aux Directions concernées en lien avec des projets sélectionnés. Cette procédure devrait être mise en œuvre pour la première fois en 2017.

2.3 Section FIN/ECO/INS

2.3.1 Promotion économique

Cette année encore, la section FIN/ECO/INS a examiné de près la promotion économique du canton. Comme les années précédentes, un entretien de controlling a réuni la section et la Direction de l'économie publique (ECO). La section s'est fait présenter différents chiffres relatifs à la promotion de la place économique bernoise, c'est-à-dire la promotion de l'économie, du tourisme et du développement régional. L'ECO a également fourni des renseignements sur quatre cas ayant bénéficié d'un soutien financier en 2015 en vertu de la loi sur le développement de l'économie, des cas choisis par la section dans une liste caviardée. L'entretien a également porté sur un examen réalisé par l'ECO pour analyser les effets et l'utilité des aides financières et des allègements fiscaux accordés par le canton. A cet égard, la CGes a pu constater avec satisfaction que le recours à ces deux outils a eu un effet positif sur les finances du canton. La CGes a pu régler par écrit quelques questions restées en suspens et a pris connaissance de la promesse faite par l'ECO de mettre en œuvre de nouvelles propositions formulées par la commission pour améliorer le compte rendu sur la promotion économique, ce qui lui a permis de boucler l'examen du compte rendu 2015.

2.3.2 Informatique cantonale – projet IT@BE

La CGes a continué à exercer sa haute surveillance concomitante sur le projet IT@BE en 2016. Elle porte notamment sur la mise en œuvre des 46 recommandations figurant dans le rapport sur l'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale (UPI), qui ont pour objectif d'harmoniser et de centraliser le pilotage de l'informatique dans toute l'administration cantonale et, partant, de réaliser des économies substantielles. En février, la CGes a reçu du Conseil-exécutif le quatrième rapport, qui indiquait que le projet avançait conformément au calendrier et au budget prévus. Début février, le gouvernement a adopté la stratégie cantonale TIC, dans laquelle il a également défini les contours du comité opérationnel TIC, qui sera chargé à l'avenir du pilotage de l'informatique dans toute l'administration cantonale.

En lieu et place d'un nouveau compte rendu, la CGes et la Commission des finances (CFin) ont reçu en mai une documentation très complète, parmi laquelle figurait l'arrêté par lequel le Conseil-exécutif a déclaré close la phase stratégique du projet IT@BE. Elle comportait également un rapport d'évaluation sur le bouclage du projet et le premier rapport annuel de controlling, qui indique qu'à fin 2015, 31 recommandations UPI avaient été réalisées à plus de 50 pour cent, tandis que 15 d'entre elles étaient concrétisées à moins de 50 pour cent. La première réunion du comité opérationnel TIC en mai a marqué le coup d'envoi de la phase de mise en œuvre, prévue sur quatre ans. Le feu vert donné par le Grand Conseil lors de la session de novembre à un crédit de 17,3 millions de francs pour la mise en œuvre de la stratégie TIC a constitué un autre jalon important de ce projet.

En septembre, la section compétente de la CGes a en outre mené l'entretien annuel sur l'informatique, pour s'informer de l'état d'avancement de différents projets informatiques. Après quelques années d'absence, la section compétente de la CFin a également assisté à l'entretien.

Ont été abordés avant tout la question de l'harmonisation de la téléphonie et le programme « Gestion des affaires et archivage électroniques (GAE) ». Autre temps fort de l'entretien : les informations sur les progrès du projet IT@BE et de l'important sous-projet « Progiciel de gestion intégré (PGI) ». Ce dernier a pour objet le remplacement de deux applications de groupe, FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel). Il n'avait guère été évoqué dans les précédents comptes rendus adressés à la CGes et à la CFin, alors même que le rapport UPI faisait état dans ce domaine du besoin d'agir le plus urgent et y escomptait les économies les plus importantes (15 millions par an).

Après l'entretien sur l'informatique, la CGes s'est demandé s'il était utile qu'elle continue d'exercer la haute surveillance concomitante sur l'informatique dans l'administration cantonale. Après des débats intenses, elle est parvenue à la conclusion que les projets informatiques remplit tous les critères justifiant qu'elle exerce une haute surveillance concomitante et non qu'elle ne soit informée qu'a posteriori : le projet cantonal IT@BE et l'important sous-projet PGI sont des affaires complexes qui comportent de gros risques et qui s'inscrivent sur le long terme.⁷

Selon la CGes, son plus gros défi sera de pouvoir mener à bien sa tâche en dépit de la complexité du sujet. C'est pourquoi elle a indiqué au Conseil-exécutif fin 2016 qu'il était crucial que les prochains comptes rendus qui lui seraient soumis se limitent aux informations strictement nécessaires et soient rédigés en des termes intelligibles pour les destinataires. Elle a précisé au gouvernement les questions auxquelles les prochains comptes rendus semestriels consacrés au projet PGI et adressés à la commission devraient répondre.

2.3.3 Haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques

En 2015, la commission a adopté un programme visant à renforcer la haute surveillance dans le domaine des autres organisations chargées de tâches publiques, qu'elle a mis en œuvre pour la première fois durant l'exercice. Elle fonde son action sur le reporting annuel sur les entreprises, participations et institutions cantonales (RCE), que le Conseil-exécutif adresse à la CGes chaque année vers fin octobre/début novembre. Ce reporting rend compte des activités d'une bonne douzaine des plus importantes participations et organisations cantonales. Outre diverses données chiffrées, il fait également état des événements particuliers survenus durant l'année sous revue, contient une évaluation générale de la Direction en charge du dossier et établit des perspectives pour l'année à venir.

Conformément au programme défini, la commission doit d'une part prendre connaissance du compte rendu dans son ensemble et, le cas échéant, poser des questions sur des évolutions globales mises en évidence dans le compte rendu. Le compte rendu 2015, que la commission a examiné durant l'exercice sous revue, ne faisait mention d'aucune évolution de cette nature. Que les indicateurs de risque soient à l'orange pour un nombre bien moins élevé d'institutions en comparaison des années précédentes montre à la commission que l'année a été plutôt calme. Dans son avis adressé au Conseil-exécutif, la CGes est toutefois revenue sur la discussion en cours depuis un certain temps sur la pertinence du rapport (cf. rapport d'activité 2015 de la CGes). La commission a certes été satisfaite de constater que le rapport RCE avait gagné en pertinence grâce à diverses adaptations. Mis à part ces progrès, la commission se montre toutefois convaincue que le dispositif peut encore être amélioré et a donc recommandé au Conseil-exécutif d'exploiter impérativement le potentiel d'amélioration existant.

⁷ Cf. rapport du 3 décembre 2012 présenté par la Commission de révision du droit parlementaire au Grand Conseil concernant la loi sur le Grand Conseil (LGC) et le règlement du Grand Conseil (RGC), Journal du Grand Conseil du canton de Berne, session de janvier 2013, annexe 2, commentaires des articles 58 à 61 RGC, p. 51.

D'autre part, le compte rendu sert à choisir une organisation pour laquelle la commission examine, à titre d'exemple, comment le Conseil-exécutif a exercé sa surveillance durant l'année en question. A cette fin, la commission a réparti les organisations citées dans le rapport RCE en quatre groupes :

- Participations clés (BKW SA, Banque cantonale bernoise et BEDAG SA)
- Hôpitaux/institutions du domaine de la santé
- Entreprises de transport
- Autres (écoles, institutions culturelles, etc.)

La commission a pour intention à chaque législature de tenir compte des quatre groupes et d'examiner de plus près une organisation par groupe. Comme décidé, elle examinera encore les groupes ci-après d'ici à la fin de la législature en cours :

- Série de contrôle 2016-2017 : groupe « Autres (écoles, institutions culturelles, etc.) »
- Série de contrôle 2017-2018 : groupe « Hôpitaux/institutions du domaine de la santé »

Pour la série de contrôle 2016-2017, dans le groupe « Autres », la CGes a choisi l'organisation suivante :

- Flughafen Bern AG

L'élément décisif dans ce choix a été qu'il s'agit d'une organisation dont l'indicateur était à l'orange dans le rapport RCE de 2015 et dans laquelle le canton ne détient qu'une participation marginale et qu'en raison de cette faible participation, les instances politiques n'y prêtent que peu d'attention – malgré les subventions d'investissement octroyées sporadiquement par le canton. La forte dépendance à une compagnie aérienne et l'environnement de marché difficile pour les aéroports régionaux posent par ailleurs des défis permanents.

A la fin de l'exercice, la commission a demandé au Conseil-exécutif de lui remettre divers documents sur l'activité de surveillance exercée par le gouvernement et la Direction sur Flughafen Bern AG. La CGes rendra compte de la poursuite des contrôles amorcés et donnera le nom de l'organisation choisie pour la série de contrôle 2017-2018 dans son prochain rapport d'activité.

2.3.4 Visite à l'OSP

En fin d'exercice, la section FIN/ECO/FIN s'est rendue à l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle (OSP) pour se faire une idée précise du champ d'activité de l'office et des enjeux auxquels il est confronté. En amont de sa visite, la section avait fait parvenir à l'OSP et à la FIN un catalogue de questions ; elles portaient notamment sur les enjeux rencontrés par l'office, divers aspects liés à son champ d'activité et différents thèmes transversaux (p. ex. infrastructure TIC et planification de l'espace scolaire). La CGes évaluera les résultats de sa visite en 2017 et en rendra compte dans son prochain rapport d'activité.

2.3.5 Indemnités versées aux représentants et représentantes du canton

Voici plusieurs années que la CGes s'intéresse à l'indemnisation des représentants et représentantes du canton siégeant dans des conseils d'administration et de fondation. Outre son appel à remplacer l'ancienne réglementation inadaptée par une solution claire, transparente et uniformisée, la commission avait notamment déploré l'absence de vue d'ensemble de tous les mandats exercés par des représentants et représentantes du canton et des indemnités qu'ils reçoivent à

ce titre, et demandé la tenue d'un registre central. Pour donner plus de poids à sa recommandation, la commission avait rappelé fin 2015 au Conseil-exécutif ses attentes concernant la configuration de la liste à partir de 2017. La CGes souhaite des indications détaillées sur le montant total des indemnités perçues par mandat et sur les allocations de fonction qui seront versées à l'avenir, pour pouvoir apprécier les conséquences financières du nouveau système d'indemnisation (cf. rapport d'activité 2015 de la CGes).

Au début de l'exercice, le Conseil-exécutif a adressé un courrier à la commission pour l'assurer qu'il examinera ses recommandations concernant la configuration de la liste dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation de l'indemnisation au 1^{er} janvier 2017. Il n'est toutefois pas question d'adapter la vue d'ensemble avant cette échéance. Le Conseil-exécutif ne voit aucune raison de contraindre les représentants et représentantes à rendre compte chaque année des indemnités qu'ils ont touchées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, sachant que les règles sont claires et que les indemnités sont conformes au droit. Et d'ajouter que les attentes de la CGes concernant la configuration de la future liste laissent à croire que la commission accorde une grande importance à une telle liste. Il faut toutefois relativiser la situation : il s'agit en tout et pour tout de neuf personnes récipiendaires d'indemnités au titre de représentant du canton, soit douze mandats pour un montant d'indemnisation d'environ 130 000 francs. Pour le Conseil-exécutif, il est évident que la nouvelle réglementation doit définir une procédure à même de garantir l'exhaustivité et l'exactitude des indemnités perçues par le canton. Selon lui, il s'agit toutefois d'une tâche administrative ordinaire sans importance pour la politique cantonale. La CGes a pris connaissance des explications du Conseil-exécutif et a décidé d'examiner la mise en application de ses recommandations sur la base de la première liste des représentants et représentantes du canton qui sera établie sous le nouveau régime à partir de 2017.

En fin d'exercice, la FIN a envoyé à la CGes la liste pour 2015. Dans le même temps, la commission a reçu les dispositions d'application du Conseil-exécutif relatives à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation à partir du 1^{er} janvier 2017. Elle examinera ces documents début 2017.

2.3.6 Activités extérieures au service

En 2015, la CGes avait demandé au Conseil-exécutif de lui remettre une liste des activités annexes et des charges publiques exercées par les cadres supérieurs de l'administration cantonale (classes de traitement 27 et plus). Cette question a constitué le point d'ancrage, durant l'exercice, d'un examen plus approfondi, par la commission, de la thématique des activités hors service du personnel de l'administration cantonale. Pour ce faire, elle s'est concentrée tant sur la pratique en la matière que sur le cadre légal :

- **Charges publiques et activités annexes des cadres du canton** : la liste remise à la CGes par le Conseil-exécutif en juin 2015 contenait plusieurs cas ayant attiré l'attention de la commission du fait de leur charge de travail comparativement élevée due à des activités hors service. Le cas le plus frappant était celui d'un cadre qui, outre son poste à plein temps dans l'administration cantonale, occupait trois charges publiques et deux activités annexes rémunérées. La liste a par ailleurs mis au jour des différences de traitement des activités extérieures au service dans les différentes Directions et à la Chancellerie d'Etat : ainsi, par exemple, les cadres de la SAP prennent presque un tiers du temps consacré à l'exercice de leurs charges publiques sur leurs heures de travail, tandis que les cadres des autres Directions y consacraient seulement six pour cent au maximum de leur temps de travail. Forte de ces constats, la commission nourrit certains doutes sur la

compatibilité des activités hors service d'une partie des cadres de l'administration cantonale avec leur activité professionnelle. Elle s'est dès lors renseignée auprès du Conseil-exécutif sur l'existence, au niveau du gouvernement et/ou des Directions et de la Chancellerie d'Etat, de directives ou de critères permettant d'évaluer si une activité extérieure au service nuit à l'accomplissement des tâches publiques. Elle voulait en outre savoir si le Conseil-exécutif était disposé à faire examiner les activités hors service actuellement exercées par les cadres de l'administration cantonale par l'Office du personnel et à assurer une pratique uniforme en la matière.

Comme l'a indiqué le Conseil-exécutif à la commission, mises à part les dispositions en vigueur de la législation sur le personnel, il n'existe aucune directive sur l'évaluation des activités hors service du personnel de l'administration cantonale. S'il se dit disposé à adapter les dispositions sur la base des différentes indications formulées par la CGes (cf. point suivant), il ne voit aucune nécessité de prendre d'autres mesures : l'exercice possible d'une activité hors service doit être examinée au cas par cas, par la direction de l'office concerné. L'Office du personnel n'a pas la proximité requise pour procéder à une évaluation au cas par cas. La commission a pris connaissance des explications du Conseil-exécutif. Elle peut comprendre l'argument selon lequel la conciliation d'une activité hors service avec l'activité professionnelle doit être examinée et évaluée au cas par cas. Elle a toutefois rappelé au Conseil-exécutif que certains des cas figurant sur la liste qu'elle avait demandé à recevoir lui ont fait nourrir des doutes à ce propos. Dans ce contexte, elle a exprimé de manière parfaitement claire qu'elle attendait du Conseil-exécutif qu'il incite les membres du gouvernement et plus particulièrement les chefs et cheffes d'office à examiner avec attention la compatibilité des activités hors service exercées par leurs collaborateurs et collaboratrices avec l'exercice de leur activité dans l'administration cantonale.

- **Cadre juridique pour l'exercice d'activités extérieures au service par le personnel de l'administration cantonale :** la loi sur le personnel (LPers) et l'ordonnance sur le personnel (OPers) contiennent diverses dispositions relatives à l'exercice d'activités annexes et de charges publiques. Ainsi, les agents et agentes ont le droit d'exercer une activité annexe pour autant qu'elle soit compatible avec leur fonction et qu'elle n'entrave pas l'accomplissement des tâches inhérentes à leur fonction. C'est le cas lorsqu'il n'y a pas de conflit d'intérêts et que la capacité de travail de l'agent ou de l'agente concernée n'est pas mise à contribution durablement et considérablement. Selon l'OPers, les agents et agentes doivent annoncer toutes les activités annexes rémunérées ; de plus, l'exercice d'une activité rémunérée devant être annoncée requiert une autorisation si la personne y consacre du temps pris sur son temps de travail. Sont généralement autorisées et ne requièrent pas d'annonce ni d'autorisation les activités exercées à titre bénévole (p. ex. au sein d'associations) et les activités d'enseignement (cours et exposés) (activités limitées au sens strict au domaine de spécialisation ; pour un poste à temps plein, les agents et agentes peuvent dispenser au maximum deux cours durant les heures de travail et deux cours en dehors du temps de travail). L'exercice d'une charge publique ne requiert fondamentalement aucune autorisation si la personne concernée n'y consacre pas de temps pris sur son temps de travail. En outre, les chefs et cheffes d'office peuvent octroyer à leurs collaborateurs et collaboratrices un congé payé de 15 jours de travail au maximum par année pour l'exercice d'une charge publique sans qu'il en résulte une réduction du traitement ou le versement des indemnités perçues. L'OPers dresse une liste exhaustive des activités considérées comme des charges publiques (p. ex. membre d'un parlement, d'un exécutif, d'un tribunal ou d'une commission de la Confédération, d'un canton ou d'une commune).

En examinant de près les dispositions relevant de la législation sur le personnel, la commission a identifié plusieurs points à améliorer : par souci de clarté, la législation devrait prévoir explicitement une obligation d'annonce aussi pour l'exercice de charges publiques et devrait définir, comme pour les activités annexes, ce qu'on entend par entrave de l'activité professionnelle du fait de l'exercice d'une charge publique (absence de conflit d'intérêts, absence de nuisibilité durable et considérable de l'activité en question sur le travail). S'agissant des activités annexes, la CGes s'est demandé dans quelle mesure il était même possible, pour l'autorité de surveillance concernée, de contrôler si les dispositions relatives aux activités d'enseignement étaient respectées, sachant que les personnes concernées ne sont pas tenues d'annoncer cette activité. La CGes a par ailleurs fait remarquer que la réglementation relative aux activités d'enseignement est en contradiction avec le principe selon lequel toutes les activités annexes rémunérées doivent être annoncées au chef ou à la cheffe d'office ou au membre du gouvernement compétent en la matière.

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a indiqué que les éventuelles activités annexes sont évoquées dans le cadre de l'entretien d'évaluation annuelle et consignées sur le formulaire d'évaluation des agents et agentes concernés. Quant aux activités d'enseignement exercées sur le temps de travail, elles peuvent être contrôlées au moyen de la saisie du temps de travail. Le Conseil-exécutif a néanmoins reconnu qu'il fallait agir en la matière et a laissé entendre qu'il abrogerait la dérogation à l'obligation d'annonce pour les activités d'enseignement des agents et agentes lors de la prochaine révision de l'OPers. Il s'est également déclaré disposé à examiner les remarques formulées par la CGes à propos de l'exercice de charges publiques – ancrage explicite de l'obligation d'annonce et précision de la compatibilité – à l'occasion d'une des prochaines révisions de la législation sur le personnel.

2.3.7 Traitement des conflits d'intérêt

En 2015, la CGes a étudié la question du traitement des conflits d'intérêt sous un double angle : d'une part, la commission a profité de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics (OOMP) pour poser différentes questions sur la prévention de la corruption au Conseil-exécutif, qui y a répondu en juin 2015. Après que l'Intendance des impôts s'est retrouvée sous les feux de la critique mi-2015 pour sa prétendue proximité avec une entreprise imposée dans le canton de Berne et qu'il se présentait ainsi un exemple concret de traitement des conflits d'intérêt, la commission a mis de côté les réponses générales du Conseil-exécutif en attendant de connaître les résultats de l'enquête externe annoncée par la Direction des finances sur les reproches formulés à l'encontre de l'Intendance des impôts. La FIN a rendu son rapport d'examen fin 2015. A l'exception de quelques constats critiques, l'expert mandaté est parvenu à la conclusion que les reproches étaient infondés.

Durant l'exercice, la CGes a examiné le rapport d'expertise en détail et la thématique des conflits d'intérêt dans son ensemble. Même si la commission adhère d'une manière générale aux conclusions tirées par l'expert externe, elle estime que certaines explications suscitent des interrogations. Ainsi, le fait que le canton n'ait adopté des dispositions légales efficaces sur le comportement à adopter face aux cadeaux et aux invitations qu'au 1^{er} janvier 2015 n'a guère suscité de critiques dans le rapport d'expertise, relève la CGes. La commission a soumis deux propositions au Conseil-exécutif :

- **Code de conduite** : la commission a été satisfaite de constater que le Conseil-exécutif a adopté un code de conduite en mars de l'année sous revue. Elle estime que le code élaboré par le gouvernement est un outil adapté et efficace, dans la mesure où il se limite aux règles fondamentales les plus importantes et qu'il cible les personnes concernées. Elle pense toutefois qu'il ne pourra atteindre l'effet visé que si, comme formulé dans le code de conduite, les cadres dirigeants appliquent eux-mêmes les principes énoncés et qu'ils veillent à leur mise en œuvre.
- **Crédibilité des expertises** : lorsque la directrice des finances a commandé une enquête externe pour clarifier les reproches formulés à l'encontre de l'Intendance des impôts, des voix isolées se sont élevées contre le rapport rendu, le taxant de complaisant. Selon la CGes, ces critiques illustrent de manière exemplaire que la question de l'existence d'un conflit d'intérêt peut se poser également lorsque des directeurs et directrices commandent des expertises externes dans le cadre d'une enquête administrative pour examiner des reproches faites à l'encontre de l'administration. Un simple soupçon de partialité peut déjà suffire à remettre en cause la crédibilité d'une expertise – indépendamment de sa qualité. Les rapports entre mandant et mandataire peuvent suffire à faire naître un tel soupçon, encore renforcé si le mandataire est amené à examiner des reproches susceptibles de lui retomber dessus du fait de la responsabilité de surveillance qui incombe au mandant. Pour éviter à l'avenir tant que faire se peut tout soupçon de partialité d'entrée de jeu, la CGes a recommandé que le Conseil-exécutif choisisse plus soigneusement les personnes auxquelles il confie des expertises externes. Dans les cas problématiques à plus forte raison, il est impératif que l'attribution du mandat soit décidée par le Conseil-exécutif dans son ensemble.

La commission a bouclé cette affaire dans un premier temps en faisant parvenir sa prise de position au Conseil-exécutif. Dans le même temps, elle a décidé d'examiner l'efficacité du code de conduite et d'autres mesures visant à prévenir la corruption – à l'instar de la centralisation des achats – d'ici quelques années.

2.3.8 Haute surveillance dans le domaine de la gestion des risques

En 2015, la CGes avait annoncé au Conseil-exécutif qu'elle passerait en revue la haute surveillance exercée actuellement dans le domaine de la gestion des risques. Elle a bouclé son examen durant l'exercice sous revue en dressant les quatre constats suivants :

- Le dialogue sur les risques sous forme d'entretien doit être poursuivi, eu égard au fait que la CGes continue d'attacher une grande importance à la gestion des risques.
- Le dialogue sur les risques se fondait jusqu'à présent sur les fiches de mesures relatives aux risques généraux⁸ et celles relatives aux risques opérationnels⁹. Ces fiches récapitulent les principaux risques encourus par le canton et présentent les mesures envisagées par les Directions pour les gérer. A l'avenir, la CGes souhaite recevoir uniquement les fiches de mesure relatives aux risques généraux. Elle pourra ainsi se concentrer sur l'essentiel et prévenir dans le même temps toute confusion des responsabilités dans le domaine de la gestion des risques.
- La CGes estime que les fiches de mesure relatives aux risques généraux pourraient être encore plus parlantes (cf. rapport d'activité 2015 de la CGes). Cela vaut en particulier

⁸ Les risques généraux comprennent les risques stratégiques et politiques, les risques à l'échelle du canton, les risques financiers et les risques liés aux participations cantonales.

⁹ Les risques opérationnels incluent quant à eux les risques d'exploitation de l'administration : risques concernant le personnel, risques techniques et risques liés à la responsabilité de l'Etat.

pour l'absence actuelle de consolidation au niveau du canton et d'illustration de l'évolution des risques.

- La CGes attend à l'avenir que la directrice des finances mais aussi le président ou la présidente du gouvernement participe au dialogue sur les risques. En ciblant son intérêt sur les risques généraux, la commission se concentrera sur les risques qui relèvent de la responsabilité de surveillance de l'ensemble du gouvernement. C'est pourquoi elle trouve pertinent que le président ou la présidente du gouvernement, en sa qualité de représentant du gouvernement dans son ensemble, fournisse des renseignements sur la manière dont cette responsabilité de surveillance est exercée.

Ce dernier point s'est réglé automatiquement durant l'exercice, puisque la directrice des finances était également présidente du gouvernement lorsque le dialogue sur les risques s'est tenu, en novembre 2016. La commission a utilisé cette opportunité pour informer oralement la présidente du gouvernement et la directrice des finances – une seule et même personne – des nouveautés prévues. De prime abord, celle-ci a jugé ces propositions tout à fait réalistes tout en indiquant qu'elle ne souhaitait pas anticiper sur la décision du Conseil-exécutif. La commission devrait recevoir la prise de position écrite du Conseil-exécutif sur les adaptations proposées en 2017, raison pour laquelle elle reviendra sur ce sujet dans son prochain rapport d'activité.

2.3.9 Fondation Jeremias Gotthelf

En 2005 et en 2010, le Grand Conseil a accordé deux subventions prélevées sur le Fonds de loterie pour financer l'édition critique de l'œuvre de Jeremias Gotthelf (6,5 mio CHF) et pour la création d'un centre Gotthelf à Lützelflüh (acquisition et transformation de la paroisse) (3,27 mio CHF). En 2014, l'ancienne Commission de haute surveillance a chargé le Contrôle des finances d'examiner l'utilisation correcte des deux subventions ; puis, sur la base des résultats de l'examen et compte tenu de la longue durée du projet d'édition (30 ans), elle a recommandé à la POM de renforcer la surveillance sur la Fondation Jeremias Gotthelf. La POM a été priée de demander à la Fondation de lui remettre des comptes rendus annuels sur l'utilisation des fonds accordés. La POM a donné suite à cette recommandation et soumet depuis 2014 les rapports annuels de la Fondation à la CGes pour prise de connaissance.

Au début de l'exercice, la CGes s'est tout d'abord penchée sur le rapport de gestion 2014. Ce rapport, tout comme des informations tierces sur la Fondation ainsi que sur le projet d'édition, affilié à l'Université de Berne, ont suscité des interrogations au sein de la commission. Compte tenu de la situation, la commission a décidé de se laisser informer par une délégation de la Fondation dans le détail sur différents aspects liés à la Fondation et à l'édition critique de l'œuvre de Jeremias Gotthelf dans le cadre d'un entretien. Lors de cet entretien, auquel ont participé une délégation de la Fondation et le responsable du projet d'édition ainsi que des représentants de la POM (Fonds de loterie) et de l'INS (Université), il a notamment été question de l'avancement et du financement du projet d'édition, de la stratégie de numérisation et des structures de direction de la Fondation Jeremias Gotthelf. La section compétente a été informée de manière transparente et exhaustive, ce qui lui a permis d'obtenir une bonne vue d'ensemble du sujet, comme la CGes l'a souligné dans un courrier de remerciements adressé aux participants à l'entretien. Les représentants de la Fondation ont par ailleurs promis de fournir davantage d'informations sur le projet d'édition dans le prochain compte rendu et de le rendre plus parlant. Enfin, la CGes a exprimé son attente d'être informée à l'avenir des subventions importantes et des éventuels sponsors du projet d'édition.

Une délégation de la CGes a en outre conduit un entretien informel avec l'actuel propriétaire des biens privés non accessibles au public de Jeremias Gotthelf. A cette occasion, elle a pu consta-

ter que les positions du propriétaire d'une part et de la Fondation et de l'unité de recherche chargée du projet d'édition d'autre part divergeaient trop, du moins à l'heure actuelle, pour pouvoir régler les questions litigieuses concernant l'accès aux biens privés de Jeremias Gotthelf.

En automne 2016, la CGes a pris connaissance du rapport de gestion 2015 de la Fondation Jeremias Gotthelf. Il contient notamment les informations obtenues oralement par la commission au printemps, mais rend également compte du projet d'édition critique de l'œuvre de Gotthelf, ce qui répond au souhait formulé par la commission à l'encontre de la Fondation. Le rapport de gestion ne contenant aucun élément indiquant l'existence de problèmes majeurs, la commission a décidé de renoncer à d'autres activités en la matière durant l'exercice.

2.3.10 Autres activités

- **Loi sur l'encouragement de l'innovation** : le Grand Conseil a adopté la loi sur l'encouragement de l'innovation durant la session de juin. A cette occasion, le parlement a donné suite à une proposition de complément de la commission consultative, qui demandait que la Direction de l'économie publique informe régulièrement le public sur l'exécution de la loi et fournisse des informations complémentaires « à la commission compétente du Grand Conseil ». En amont de la délibération au Grand Conseil, le président de la CGes s'est assuré auprès du président de la Commission des finances, qui agit en tant que commission consultative, que la « commission compétente » est bien la CGes. Cette appréciation a été confirmée par le directeur de l'économie publique durant la délibération de la loi. Aux yeux de la CGes, cette attribution est pertinente, sachant que l'encouragement de l'innovation est étroitement lié à la promotion économique. La CGes était dès lors d'accord avec la proposition faite plus tard dans l'année par l'ECO d'intégrer le compte rendu sur l'encouragement de l'innovation dans le rapport sur la promotion économique.
- **Bilan de retraitement** : dans la perspective de l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), le Contrôle des finances (CF) a, durant l'exercice, passé en revue le bilan de retraitement au 1^{er} janvier 2016 et rédigé un rapport qu'il a transmis au Conseil-exécutif, à la Commission des finances (CFin) et à la CGes. Le CF a dressé un bilan très critique de la situation et constaté 166 manquements : il a critiqué la non-application des directives du manuel sur la mise en œuvre de MCH2 dans le canton et des normes de présentation des comptes. De plus, le projet présente des risques potentiels du fait de la longue période de mise en œuvre, l'absence de directives et la structure décentralisée de l'administration cantonale. Le Conseil-exécutif a largement rejeté ces critiques dans une prise de position très détaillée dont la CGes a reçu une copie. Selon lui, comme le bilan au 1^{er} janvier 2016 constitue un exercice fictif, il serait disproportionné d'appliquer les mêmes standards que pour des comptes annuels. La responsabilité de cette affaire incombant à la CFin, la CGes s'est contentée de prendre connaissance du rapport et des échanges écrits qui ont suivi entre le Conseil-exécutif et la CFin.
- **Temps de travail fondé sur la confiance** : la CGes s'est engagée dès 2015 pour que le Conseil-exécutif ne classe pas deux interventions parlementaires¹⁰ qui demandaient l'instauration du temps de travail fondé sur la confiance pour le personnel cantonal. Durant l'exercice, la CGes a lu dans le rapport de gestion 2015 que le Conseil-exécutif avait interrompu les travaux visant à l'introduction du temps de travail basé sur la confiance. La

¹⁰ 023-2009 Bernasconi « Révision de la politique salariale du canton » / 287-2009 PLR/Kneubühler « Révision de la législation sur le personnel ».

commission a réagi en adressant un courrier au Conseil-exécutif pour lui exprimer sa consternation face à sa manière d'agir, lui disant qu'il était temps de respecter la volonté du parlement et de donner suite à l'appel à l'introduction du temps de travail basé sur la confiance pour les hauts cadres de l'administration cantonale. La Commission des finances a défendu la même position en appelant de manière claire par écrit à l'aménagement du temps de travail basé sur la confiance et à l'élaboration d'un plan de mise en œuvre concret. Dans un courrier adressé aux deux commissions, le Conseil-exécutif a justifié pourquoi il voulait renoncer à l'introduction de ce modèle de temps de travail, relativisant par la même occasion le caractère contraignant des interventions parlementaires. Ces déclarations ont incité la CFin à saisir le Bureau du Grand Conseil sur cette dernière question. Le Bureau a réagi en adressant un courrier au Conseil-exécutif dans lequel il l'invitait sans équivoque à soumettre rapidement au Grand Conseil une révision de la loi dans ce sens.

2.4 Section TTE/JCE/CHA

2.4.1 Rôle du canton dans l'extraction de gravier et les décharges

Cet objet est traité au chapitre 1.2.

2.4.2 Haute surveillance concomitante : place du Wankdorf à Berne

Depuis 2011, la CHS et, depuis le 1^{er} juin 2014, la CGes se tient informée tous les six mois de l'évolution du projet de la place du Wankdorf dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance concomitante. Bien que les travaux soient terminés depuis la fin 2012 et que la CGes ait réduit la cadence des rapports, ce projet a continué à occuper la commission en 2016. La CGes se demandait encore quel était le risque que le consortium fasse valoir des créances élevées, ce qui se solderait en fin de compte par un dépassement de crédit. En milieu d'année, la TTE a écrit à la CGes pour l'informer que des pourparlers directs avaient échoué face aux conceptions trop différentes des droits à des indemnités et que le consortium avait porté cette affaire devant le tribunal arbitral. Cette information a suscité le mécontentement de la CGes, qui en a fait part à la TTE. La commission avait en effet appris de source sûre que le consortium avait déjà engagé la reprise de la procédure de conciliation à l'automne 2015 et que, suite à cela, le canton avait été appelé à prendre position devant l'autorité de conciliation avant la mi-novembre 2015. La CGes a fait savoir à la TTE qu'elle avait du mal à concevoir que rien ne se soit passé entre novembre 2015 et le compte rendu de la TTE à son intention. La commission a alors demandé à la TTE de l'informer de tout potentiel événement pertinent en mai 2017 ou dans le courant de l'année. A la fin de l'année, la TTE a informé la CGes des derniers développements de l'affaire. Comme la commission ne s'occupera pas de ce courrier avant 2017, il faudra y revenir dans le prochain rapport d'activité.

2.4.3 Haute surveillance concomitante : Gymnases des Prés-de-la-Rive à Bienne

Depuis 2013, la CHS, puis la CGes, s'informe tous les six mois de l'avancement du projet de rénovation complète et d'agrandissement des Gymnases des Prés-de-la-Rive et des risques encourus à l'aide d'un rapport écrit (cf. à ce sujet les rapports précédents de la CGes). Les deux rapports présentés en 2016 attestent que le projet est en bonne voie et que l'enveloppe budgé-

taire prévue devrait suffire. Etant donné que les travaux seront bientôt terminés (il ne reste plus que la halle de sport), la CGes a décidé en octobre de conclure l'exercice de la haute surveillance concomitante sur ce dossier par une visite du complexe scolaire. La commission se rendra sur place début 2017 et en profitera pour tirer au clair différents points restés en suspens depuis le dernier rapport.

2.4.4 Autres activités

- **Rapport 2015 de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF) :** la surveillance sur les institutions de prévoyance sises dans les cantons de Berne et de Fribourg ainsi que sur les fondations classiques et les Caisses de compensation pour allocations familiales bernoises est déléguée depuis le 1^{er} janvier 2012 à l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF). La loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, prévoit à l'article 7, alinéa 4 qu'après avoir pris connaissance du rapport annuel de l'ABSPF, le Conseil-exécutif le transmet à la CGes. D'après son rapport annuel, les institutions bernoises contrôlées affichaient en 2015 un total de 159,3 milliards de francs au bilan, les fribourgeoises, de 7,4 milliards. Face à ces montants, les membres de la CGes se sont interrogés sur la responsabilité de la commission. C'est pourquoi la CGes a chargé le Service juridique des Services parlementaires de lui donner son point de vue. Sur cette base, la commission constate qu'il existe dans ce domaine toute une série d'instances de surveillance avant la CGes. La commission devrait par conséquent se consacrer en premier lieu à la surveillance du Conseil-exécutif. Elle juge inapproprié d'obliger l'ABSPF à lui transmettre son rapport annuel. A l'époque, cette obligation avait été inscrite dans la loi sans que la CGes ne soit au courant. C'est pourquoi la commission a proposé à la JCE de biffer cet alinéa à la prochaine occasion, et l'a priée de se prononcer sur cette proposition. La CGes attend une réponse de la JCE début 2017.

2.5 Section SAP/POM

2.5.1 Intercepteur d'IMSI (IMSI-catcher)

On apprenait en octobre 2015 que la Police cantonale bernoise avait l'intention d'acquérir un intercepteur d'IMSI (IMSI-catcher) pour surveiller les téléphones mobiles, et qu'elle utilisait déjà de tels appareils d'autres services (Police judiciaire fédérale, Police cantonale de Zurich). Suite à ces révélations, l'interpellation 263-2015 « Pas d'acquisition d'IMSI-Catchers » posait toute une série de questions sur cet achat, ses bases légales et le rôle du délégué à la protection des données dans cette affaire. Sur la base de la réponse du Conseil-exécutif de juin 2016 et des informations que la CGes avait obtenues oralement lors du traitement du rapport 2015 du Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données (BPD), la commission a décidé de soumettre au BPD quelques questions écrites à ce sujet. La CGes évaluera les réponses du BPD l'année prochaine.

2.5.2 Etablissements concordataires

Lorsque la CGes enquêtait sur l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg, en 2014, les médias parlaient des rendements prétendument exceptionnels de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg pour le canton de Berne. Le Contrôle des finances s'était par conséquent penché, en 2015, sur les comptes des quatre établissements concordataires : Thorberg, Witzwil, Saint-Jean et Hindelbank. Une fois le rapport de révision disponible, la CGes avait décidé de l'étudier.

Dans ce rapport, le Contrôle des finances constatait notamment que l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg présentait un degré de couverture des coûts supérieur à 100 pour cent de 2010 à 2014, tandis que les trois autres établissements se situaient en-dessous de l'objectif de 95 pour cent. En outre, l'examen des processus de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) mettait au jour divers dysfonctionnements dans le pilotage et le controlling (absence de système de contrôle interne (SCI), pas de contrôle final des comptes des établissements concordataires par une autorité supérieure, etc.). Après une analyse détaillée du rapport du Contrôle des finances et de la prise de position de l'OEJ sur ce rapport, la CGes a écrit à la POM pour lui faire part de ses conclusions. D'après la commission, le fait que Thorberg, dans les conditions qui étaient les siennes – vétusté des installations, impossibilité de remplir certaines exigences de l'exécution des mesures – ait présenté le degré de couverture des coûts le plus élevé du canton de Berne de 2010 à 2014, laissait planer de sérieux doutes sur le modèle de facturation employé. En outre, la décentralisation des décomptes et l'absence de contrôle par l'OEJ ne permettaient pas de disposer d'une vue d'ensemble transparente et parlante. Dans sa prise de position sur le rapport de révision, l'OEJ avait reconnu qu'il fallait faire quelque chose et laissé entrevoir des contre-mesures. Pour la commission, il est crucial dans ce contexte que l'OEJ assume plus de responsabilités et qu'elle guide activement les établissements concordataires – en particulier du point de vue financier – à l'aide d'outils de controlling adaptés. La CGes a par ailleurs salué les efforts entrepris par la POM pour élaborer une stratégie pour ces établissements. Ce document devrait rendre compte de la planification du cycle de vie de chaque institution, de sa planification des investissements, de l'évolution de sa fréquentation ainsi que de son économicité. Selon la CGes, l'examen du Contrôle des finances avait par ailleurs révélé la nécessité, pour des considérations démocratiques, de renforcer la surveillance du concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, dont fait partie le canton de Berne. La CGes a donc recommandé à la POM de s'engager en faveur de l'adaptation du concordat afin qu'une commission de surveillance intercantonale puisse être créée, comme prévu par d'autres concordats. Vu la portée financière et politique de l'exécution des peines et des mesures, la CGes ne comprend pas que justement ce concordat ne soit soumis à la surveillance d'aucune commission intercantonale.

Dans sa position sur les conclusions de la CGes, la POM a notamment confirmé que les processus au sein de l'OEJ sont désormais consignés et que l'office coordonne mieux les documents des établissements et centralise leur contrôle. Les outils de controlling seraient aussi réexaminés au niveau de l'office afin d'orienter plus efficacement l'offre des établissements concordataires et des prisons du point de vue financier. A propos de l'élaboration d'une stratégie, la POM a signalé que les établissements concordataires ne devraient pas être considérés isolément, mais qu'ils s'inscrivent dans le paysage d'exécution des peines et qu'il existe de nombreux points de contact avec les autres champs d'activité de l'OEJ. Une stratégie uniquement dévolue aux établissements ne suffirait donc pas. C'est la raison pour laquelle, sur mandat de la POM, l'OEJ est en train d'élaborer une stratégie globale qui couvrira l'ensemble des tâches et des responsabilités de l'office. Concernant la recommandation de la CGes – renforcer la surveillance intercantonale dans le concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures –, la POM a relevé que, ces dernières années, le concordat pouvait justifier de bons résultats, exploitables, même sans commission de surveillance intercantonale. La POM s'est toutefois déclarée prête à porter la requête de la CGes devant les autorités concordataires.

La CGes a pris connaissance de l'avis de la POM vers la fin de l'année sous rapport et décidé d'inscrire dans sa planification pluriannuelle l'élaboration d'une stratégie globale pour le domaine de l'exécution judiciaire. Quant à la demande portant sur l'instauration d'une commission de surveillance intercantonale, la commission a invité la POM à l'informer en temps voulu des résultats des discussions menées par les autorités concordataires.

2.5.3 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

En 2010, la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales avait constaté qu'il n'existait pas de vraie surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat dans le canton de Berne.¹¹ Depuis, la CGes a fourni de gros efforts pour améliorer tant la surveillance hiérarchique, exercée par le directeur de la police et des affaires militaires, que la haute surveillance, qui relève de la CGes. Pour ce faire, elle s'est largement appuyée sur l'avis de droit du professeur de droit public Markus Müller¹², qui relevait des aspects problématiques dans différents domaines. Par la suite, la surveillance a effectivement été étoffée. Ainsi, depuis lors, le directeur de la police et des affaires militaires inspecte les organes cantonaux de protection de l'Etat deux fois par an et contrôle leurs activités. Par deux fois – en mai 2012 et en août 2015 –, la section compétente de la CGes a pu accompagner le directeur de la police et des affaires militaires et ainsi exercer la haute surveillance. Depuis quelques années, la CGes reçoit chaque année un rapport écrit en complément.

Sur la base de la dernière inspection du directeur de la police et des affaires militaires à laquelle elle a assisté, la section compétente de la CGes est parvenue à la conclusion que la surveillance hiérarchique n'était pas exercée pleinement, comme l'exigerait l'article 35, alinéa 2 de l'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération (voir aussi l'avis de droit Müller, p. 34 s). La commission a donc décidé de revenir sur le conseil qu'il avait déjà donné et de recommander expressément à la POM de créer un organe de contrôle indépendant de l'administration sur le modèle du canton de Bâle-Ville. Fin 2015, la CGes écrivait à la POM pour lui présenter en détail les raisons en faveur de la création d'un organe de contrôle.

En 2015, la POM a expliqué à la section compétente pourquoi elle ne voulait toujours pas d'organe de contrôle sur le modèle du canton de Bâle-Ville. A l'occasion de cet entretien, la POM a cependant proposé de créer un organe de contrôle interne. Cet organe, conciliable avec la loi fédérale sur le renseignement (LRens) adoptée par le peuple suisse, apportera un soutien supplémentaire au directeur de la police et des affaires militaires dans la préparation, la réalisation et le suivi des inspections :

- par le renforcement du caractère juridique de la surveillance (notamment lors du contrôle des activités cantonales de protection de l'Etat sous l'angle de leur légalité, de leur nécessité, de leur opportunité et de leur efficacité),
- par la définition de priorités dans l'exercice de la surveillance,
- par le développement de l'information de la CGes.

Comme elle l'a dit à la POM, la CGes soutient la création de l'organe de surveillance interne proposé en tant que poste d'état-major de la POM. La CGes voit là une opportunité de renforcer la surveillance hiérarchique et de garantir que l'adéquation des activités de l'organe cantonal de protection de l'Etat soit réexaminée en plus de leur légalité. Au printemps 2017, lorsqu'elle disposera pour la première fois du nouveau rapport, la commission sera à même de juger dans

¹¹ Rapport de la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales du 21 juin 2010 : Traitement des données dans le système d'information relatif à la protection de l'Etat (ISIS), p. 7046.

¹² Markus Müller / Christoph Jenni : Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzstätigkeit. Avis de droit à l'attention de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil du canton de Berne, 28 mars 2011.

quelle mesure l'organe de contrôle interne et la nouvelle formule du rapport parviennent à satisfaire ses attentes.

En adoptant clairement la motion 151-2016 de la CGes, « Protection de l'Etat : une base légale est nécessaire » à la session de novembre, le Grand Conseil a en outre donné mandat au Conseil-exécutif de faire figurer dans une loi les grandes lignes de l'activité de l'organe cantonal de protection de l'Etat et la surveillance de cet organe (cf. ch. 4). Un deuxième objectif important de la commission serait ainsi réalisé l'année sous rapport. La commission espère que cet ancrage législatif permettra de pérenniser les améliorations apportées. Pour des raisons de procédure, la CGes a le choix de l'acte législatif dans lequel insérer les revendications de la motion. Les deux lois qui entrent en considération sont la loi sur la police, dont la révision totale sera soumise au Grand Conseil en 2017, et la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (LOCA).

2.5.4 Rapport SPU / Station Etoine

La CHS, puis la CGes, réclament depuis 2013 du Conseil-exécutif des rapports semestriels écrits sur les activités du conseil transitoire des Services psychiatriques universitaires de Berne (SPU) et sur la mise en œuvre des huit recommandations émises à l'issue de l'enquête administrative sur l'Unité de psychiatrie médico-légale Etoine en mars 2014 (cf. rapports d'activité 2014 et 2015 de la CHS/CGes). En 2014, le Conseil-exécutif avait mis en place une organisation de projet interdirectionnelle pour définir l'orientation stratégique et conceptuelle de la station – la plus importante recommandation issue de l'enquête administrative. Sa mission consistait, avec l'aide d'un expert externe, à élaborer un projet de stratégie d'exploitation pour la station. Fin 2015, le Conseil-exécutif adoptait la stratégie et la présentait à la CGes.

Après avoir étudié cette stratégie et d'autres documents relatifs à la Station Etoine en début d'année, la CGes a fait part au Conseil-exécutif de ses conclusions : elle reconnaît que le groupe de pilotage interdirectionnel constitué à cette fin avait réussi à convenir d'un plan stratégique pour la Station Etoine. Elle a toutefois été obligée de critiquer le fait qu'une deuxième tentative ait été nécessaire pour déterminer la direction stratégique de l'Unité de psychiatrie médico-légale Etoine. La CGes juge inacceptable qu'une demande de crédit ait été soumise au Grand Conseil en 2008 pour la construction de cette station alors qu'aucune stratégie d'exploitation n'avait manifestement été mise au point. Dans sa lettre au Conseil-exécutif, la CGes ajoutait à propos du contenu de cette stratégie, qui existe désormais, que les services impliqués avaient de toute évidence trouvé un compromis au sujet de la fréquentation de la Station Etoine. La stratégie destine en effet un tiers des journées de soins aux personnes relevant de l'exécution des peines et des mesures, de la détention provisoire et de la détention pour des motifs de sûreté et aux personnes placées à des fins d'assistance. La CGes trouve important que cette formule corresponde *grosso modo* aux chiffres de la demande de crédit soumise au Grand Conseil en 2008. La commission a salué dans ce contexte la mise en place d'un groupe de travail composé de représentants et représentantes des autorités et des institutions concernées. Ce groupe sera chargé de vérifier, sur la base d'un compte rendu annuel des SPU, le niveau de mise en œuvre de la stratégie d'entreprise et, si nécessaire, de proposer au Conseil-exécutif de l'adapter.

En adoptant la stratégie d'exploitation de la Station Etoine, le Conseil-exécutif a mis en œuvre la recommandation la plus importante issue de l'enquête administrative. Pour la CGes, le moment est donc venu de clore le dossier SPU et de suspendre les rapports semestriels.

2.5.5 Foyer d'éducation de Prêles

Cet objet est traité au chapitre 1.1.

2.5.6 Visite de l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH)

Cela fait déjà quelques années que la CGes, et avant elle la CHS, s'intéresse au projet de mise en œuvre du plan stratégique cantonal en faveur des adultes handicapés. Après plusieurs échanges de lettres, la commission s'était informée en détail de l'avancement de ce projet auprès la SAP. Début 2015, la CGes, la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc), qui, depuis la révision du droit parlementaire de 2014, fait office de commission spécialisée pour les affaires de la SAP, et la SAP ont convenu d'un système de rapports : à partir d'avril 2015, la SAP a remis aux deux commissions un rapport semestriel fondé sur un schéma mis au point par la CGes pour l'informer des développements du projet et des risques associés. Ces informations ont été approfondies lors de séances plénières de la CSoc, auxquelles a également participé une délégation de la CGes.

A la mi-2016, la CGes a évalué la pratique de la haute surveillance concomitante dans ces deux dossiers. Elle est parvenue à la conclusion que le système de rapports semestriels sur la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des adultes handicapés était désormais bien rodé. La CSoc ayant repris les rênes en 2015, la CGes s'était par ailleurs imposé de la retenue dans ce dossier afin d'éviter un double contrôle. La CGes a pu s'assurer que la CSoc suivait le projet de près, et, ce faisant, s'intéressait à des aspects importants à ses yeux (p. ex. évolution des coûts). Pour toutes ces raisons, en 2016, la CGes a décidé de se retirer complètement de ce dossier. Dans les courriers qu'elle a envoyés en conclusion à la SAP et à la CSoc, la commission a admis que la réalisation des ambitions du plan stratégique bernois en faveur des adultes handicapés était une entreprise complexe, de longue haleine et exigeante. Elle a également attiré l'attention sur quelques points critiques du point de vue de la haute surveillance :

- **Une entreprise risquée parce que solitaire** : le canton de Berne a mis au point sa propre procédure visant à l'évaluation des besoins particuliers et des prestations des adultes handicapés (PEBP). Bien que le rapport de la SAP fasse état d'autres cantons intéressés par le modèle bernois, la SAP a expliqué que seul le canton de Zoug s'était montré concrètement intéressé par l'introduction de la PEBP. Cela signifie que la critique émise par la commission dès 2014 est toujours valable : le canton de Berne assume seul la charge du développement, de l'évaluation et des améliorations de cet outil. A cela s'ajoute un nouveau défi technique que la SAP n'a abordé que dans son troisième rapport, en mai 2016 : le développement d'une nouvelle solution informatique pour les décomptes PEBP.
- **Une entreprise de longue haleine** : le projet de mise en œuvre du plan stratégique cantonal en faveur des adultes handicapés prévoit de procéder par étapes. Même si les risques existants justifient sûrement cette approche, la CGes juge insatisfaisante la place de lanterne rouge occupée par le canton de Berne dans la mise en œuvre de son plan stratégique. La SAP répète certes depuis 2015 dans ses rapports que le canton est en bonne voie ; mais si l'on reprend la correspondance échangée entre la CHS/CGes et la SAP, on constate que la date de mise en œuvre du plan stratégique dans tout le canton a sans cesse été repoussée, passant de 2018 à 2022.
- **Risques financiers considérables** : la CGes estime que la mise en œuvre du plan stratégique cantonal en faveur des adultes handicapés s'accompagne de risques financiers considérables et d'incertitudes concernant l'évolution des coûts. Pour la CGes, un controlling des coûts complet et rigoureux par la SAP, en l'occurrence par l'OPAH, pendant et après la mise en pratique des nouveautés, est par conséquent indispensable.

2.5.7 Autres activités

- **Interventions de la Police cantonale (POCA) :** les méthodes employées par la Police cantonale lors de plusieurs perquisitions de domiciles menées début avril et mi-août 2015 à Berne et à Ostermundigen ont suscité la controverse. Au début de l'année sous rapport, après avoir pris connaissance des réponses du Conseil-exécutif à l'interpellation 249-2015 « But des descentes de police dans des logements provisoires », la commission a décidé de temporiser. Comme, selon la réponse à l'interpellation, une procédure pénale était en cours, la CGes n'a pas jugé opportun de lancer en parallèle une enquête de la haute surveillance parlementaire. Cette affaire concernait en outre la Justice, un domaine soumis à la haute surveillance de la Commission de justice (cf. art. 38 RGC).
- **Stratégie globale pour l'asile NA-BE :** le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne lors de la session de novembre. Avant les débats, la CGes s'était réservé la possibilité de remettre un corapport à la commission consultative. En effet, la CGes, et jusqu'en juin 2014 la CHS, avait suivi de près le domaine de l'asile trois années durant et produit deux rapports¹³ qui décrivaient par le menu les dysfonctionnements existants et les améliorations obtenues. Après avoir vu le projet, la CGes a toutefois renoncé à un corapport. Certains aspects soulevaient néanmoins des questions au sein de la commission : le fait que le projet ne mentionne pas le contexte politique, pas même les deux rapports, la contrariait par exemple. Autre motif de désapprobation : la solution informatique pour la gestion des requérants et requérantes d'asile n'avait toujours pas été clairement choisie. Globalement, la commission trouvait cependant qu'un corapport ne se justifiait pas sur le fond. Elle a donc décidé de s'en passer, aussi parce qu'avec la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) et la Commission de la sécurité (CSéc), deux commissions étaient déjà fortement impliquées dans l'examen préalable de cette affaire.
- **Décisions en matière de personnel à la POM :** en mars 2016, différents journaux ont annoncé le départ de la responsable du Service cantonal des migrations (SEMI) : profitant de son avoir de vacances et d'heures supplémentaires, elle avait pu quitter son poste avant le terme de son contrat. Fin juin, la POM a communiqué le nom de la personne choisie pour lui succéder à partir du 1^{er} janvier 2017. Cette nomination s'est heurtée à la critique de l'opinion publique, qui s'interrogeait sur l'indépendance du nouveau responsable du SEMI. Celui-ci était en effet jusque-là vice-président de la société OSP AG, une société qui partageait du personnel avec l'ORS AG. Une interpellation intitulée « Conflits d'intérêts à la tête du Service des migrations » (I 149-2016) a d'ailleurs été déposée au sujet de cette interpénétration. La CGes estime que la réponse donnée par le Conseil-exécutif, qui élude certains points ou ne fait que les effleurer, ne dissipe pas les doutes exprimés par l'opinion publique. C'est la raison pour laquelle la POM a fait savoir à la CGes que la réponse à l'interpellation pourrait ne pas suffire : les personnes extérieures pourraient avoir l'impression que la POM a fait preuve d'un manque de sensibilité en choisissant de confier la responsabilité du domaine de la migration à une personne que des liens professionnels unissaient intimement par contrat jusqu'en 2017 à un prestataire du domaine de l'asile. La CGes ajoutait que pour regagner la confiance de l'opinion publique, il fallait absolument observer strictement les prescriptions du code de conduite cantonal et les dispositions légales y relatives.
- **Réorganisation de l'Office de l'exécution judiciaire :** devant les chiffres avancés dans l'interpellation 92-2016, « Réorganisation de l'OPLÉ et reconversion du Foyer d'éducation

¹³ L'asile dans le canton de Berne – Analyse de la Commission de haute surveillance, rapport du 25 février 2014.

L'asile dans le canton de Berne – Rapport sur la mise en œuvre des huit recommandations de la CHS, rapport du 13 août. 2015

de Prêles », la CGes s'est demandé comment il était possible de créer 15 postes supplémentaires. Au terme d'une investigation préliminaire, la CGes a décidé d'en rester là. En effet, il était ressorti d'une question posée à la Commission des finances (CFin) que celle-ci suivait déjà cette affaire et s'était renseignée sur la réorganisation de l'Office de l'exécution judiciaire en milieu d'année.

3 Examen préliminaire de rapports

La CGes a fait l'examen préliminaire des rapports suivants en sa qualité d'organe de haute surveillance¹⁴ :

- Rapport d'activité 2015 du Bureau pour la surveillance de la protection des données (session de juin)
- Rapport d'activité 2015 des Services parlementaires (session de juin)

La commission a proposé dans les deux cas au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport. Le Grand Conseil l'a suivie.

4 Interventions de la CGes

Durant l'exercice, la CGes a déposé les interventions parlementaires suivantes :

- Motion 142-2016 : Obtenir une vue d'ensemble des commissions

La motion charge le Conseil-exécutif d'examiner au niveau supra-directionnel les commissions instituées en vertu de l'article 37 de la loi d'organisation quant à leur fonction, leurs tâches, leurs compétences, leur utilité et leur nécessité, et de réduire d'un tiers le nombre de commissions. Elle lui demande également de dresser chaque année la liste de toutes les commissions spécialisées, quels que soient leur fonction et leur nom. La réponse du Conseil-exécutif et le traitement de l'affaire au Parlement n'interviendront qu'en 2017 (cf. ch. 2.2.3).

- Motion 151-2016 : Protection de l'Etat : une base légale est nécessaire

La motion charge le Conseil-exécutif d'ancrer dans la loi les grandes lignes de la surveillance dans le domaine de la protection de l'Etat. Il s'agit plus particulièrement d'inscrire dans la loi le nouveau bureau de surveillance de la protection de l'Etat créé durant l'exercice, qui est chargé de soutenir le directeur de la POM dans l'exercice de sa surveillance hiérarchique (point 1 de la motion). La loi doit également prévoir que le directeur de la POM informe le Conseil-exécutif au moins une fois par an des activités de l'organe d'exécution cantonal de la protection de l'Etat (point 2) et qu'il rende compte par écrit à l'autorité de surveillance parlementaire une fois par an (point 3). Enfin, il convient de régler par voie d'ordonnance les tâches incombant à l'organe d'exécution de la protection de l'Etat, les tâches et les priorités du bureau de surveillance de la protection de l'Etat

¹⁴ Cf. art. 37, al. 2, lit. c RGC.

ainsi que les exigences en matière de compte rendu à l'intention de la surveillance parlementaire (point 4).

Le Conseil-exécutif avait proposé au Grand Conseil d'adopter les points 1 à 3 sous forme de motion et le point 4 sous forme de postulat. Lors de la session de novembre, à la demande de la CGes, le Grand Conseil a toutefois adopté les quatre points sous forme de motion – les points 1 à 3 à l'unanimité, le point 4 par 141 voix et une abstention (cf. ch. 2.5.3).

5 Coordination et participation

L'article 30 LGC impose aux commissions de coordonner leurs travaux en indiquant plusieurs manières de procéder. Durant l'exercice, la commission a recouru aux possibilités suivantes :

5.1 Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC

Outre les discussions informelles, la CGes a tenu cette année les séances suivantes avec des délégations d'autres commissions :

Participants	Objet de la séance	Renvoi
Section FIN/ECO/INS et section FIN/POM/TIC de la CFin	Entretien annuel sur l'informatique	chiffre 2.3.2
Délégation de deux membres de la CGes et plénum de la CSoc	Traitement du troisième compte rendu sur la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes handicapées	chiffre 2.5.6

5.2 Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC

La CGes a fait usage de la possibilité d'exprimer son avis à une autre commission dans quatre cas :

- Avis adressé à la CJus concernant une requête sur les interventions policières en lien avec les occupations illicites de maisons (février)
- Avis adressé à la CJus concernant une requête sur la planification hospitalière et les sites hospitaliers (avril)
- Avis adressé à la CJus concernant une requête sur l'immobilisation d'un détenu dans l'établissement pénitentiaire de Thorberg (août)
- Avis adressé à la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CI-RE) concernant les droits de participation dans le domaine des relations extérieures (décembre)

6 Perspectives

Comme la CGes a pu boucler plusieurs gros dossiers pendant l'exercice, elle compte se pencher sur plusieurs nouvelles affaires en 2017. En l'occurrence, il s'agit de thématiques qu'elle avait déjà intégrées dans sa planification pluriannuelle et dont elle avait dû reporter le traitement, faute de temps. Nombre d'autres affaires se poursuivront en parallèle, qu'il s'agisse du dialogue sur les risques, de la surveillance dans le domaine de la promotion économique ou encore du compte rendu sur l'introduction d'un nouveau système PGI.

7 Proposition

La commission propose au Grand Conseil de prendre connaissance de son rapport d'activité 2016.

Berne, le 4 mai 2017

Au nom de la Commission de gestion

Le président : P. Siegenthaler

Le secrétaire : M. Ehrler

ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail

1) Composition de la commission

Il y a eu deux changements durant l'exercice : Erich Hess (UDC) a démissionné le 29 février. Il a été remplacé par son collègue de parti Walter Sutter (UDC). Rita Haudenschild (Les Verts) a quitté la commission le 31 juillet. Elle a été remplacée par Martin Boss (Les Verts) le 1^{er} août.

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis
Beutler Melanie	PEV	2014
Boss Martin	Les Verts	2016
Daetwyler Francis	PS/JS/PSA	2014
Egger Martin	pvl	2015
Feller Erich	PBD	2014
Flück Peter	PLR	2014
Graber Samuel	UDC	2014
Hadorn Christian	UDC	2014
Müller Moritz	UDC	2014
Reber Fritz	UDC	2014
Ruchti Fritz (vice-président)	UDC	2014
Sancar Hasim	Les Verts	2014
Schenk Marianne	PBD	2014
Siegenthaler Peter (président)	PS/JS/PSA	2014
Sutter Walter	UDC	2016
Zryd Andrea	PS/JS/PSA	2014
Zybach Ursula	PS/JS/PSA	2014

2) Volume de travail

La CGes s'est réunie à huit reprises en séance plénière ordinaire et à une reprise en séance extraordinaire (séances d'une demi-journée et d'une journée entière). Elle a par ailleurs effectué une retraite au printemps.

Il y a eu en outre 41 séances de section ou de délégation ad hoc. C'est la section SAP/POM et la présidence qui ont connu le rythme de séances le plus soutenu.

Le nombre et la durée des séances ont légèrement reculé par rapport aux exercices précédents.

3) Liste des abréviations

BPD	Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne
CET	Compte épargne-temps
CFin	Commission des finances
CHA	Chancellerie d'Etat
CHS	Commission de haute surveillance
CI	Communauté d'intérêt
CIRE	Commission des institutions politiques et des relations extérieures
CJus	Commission de justice
ConstC	Constitution du canton de Berne (RSB 101.1)
CSéc	Commission de la sécurité
CSoc	Commission de la santé et des affaires sociales
ECO	Direction de l'économie publique
EDT	Extraction de matériaux, décharges et transport
FIN	Direction des finances
FK	Contrôle des finances
IFP	Instructions concernant le pilotage des finances et des prestations
IMSI	International Mobile Subscriber Identity (identité internationale des abonnés mobiles)
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
LABSPF	Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations
LGC	Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
LIn	Loi sur l'information du public (RSB 107.1)
LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (RSB 152.01)
LPers	Loi sur le personnel (RSB 153.01)
LRens	Loi fédérale sur le Service de renseignement
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OC	Office de la culture
OED	Office des eaux et des déchets
OEJ	Office de l'exécution judiciaire
OIC	Office des immeubles et des constructions
OOMP	Ordonnance sur l'organisation des marchés publics (RSB 731.22)
OPAH	Office des personnes âgées et handicapées
OPers	Ordonnance sur le personnel (RSB 153.011.1)
OPLE	Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (devenu l'Office de l'exécution judiciaire depuis le 1 ^{er} août 2016)
OSP	Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation
PEBP	Procédure d'évaluation des besoins particuliers et des prestations
PGI	Progiciel de gestion intégrée (planification des ressources de l'entreprise)
POCA	Police cantonale bernoise
POM	Direction de la police et des affaires militaires
RCE	Rapports du canton de Berne avec ses entreprises publiques et d'économie mixte
RGC	Règlement sur le Grand Conseil (RSB 151.211)
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SCI	Système de contrôle interne
SEMI	Service des migrations
SPU	Services psychiatriques universitaires de Berne
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
UPI	Audit indépendant de l'informatique
ZPK	Zentrum Paul Klee