

Services parlementaires du Grand Conseil
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/gc



Rapport d'activité 2017 de la Commission de gestion

**Proposition de la CGes au Grand Conseil :
prise de connaissance**

Etat : 26 avril 2018

Table des matières

Avant-propos	3
1 Thèmes prioritaires	4
1.1 Secteur de l'extraction de gravier et des décharges.....	4
1.2 Haute surveillance sur d'autres organismes investis de tâches publiques	5
2 Activités des sections	7
2.1 Affaires communes	7
2.2 Bureau.....	10
2.3 Section FIN/ECO/INS	14
2.4 Section TTE/JCE/CHA.....	23
2.5 Section SAP/POM	29
3 Examen préliminaire de rapports	34
4 Interventions.....	34
4.1 Interventions de la CGes	34
4.2 Interventions traitées	34
5 Coordination et participation.....	35
5.1 Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC	35
5.2 Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC	35
6 Perspectives	36
7 Proposition	36
ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail.....	37
1) Composition de la commission	37
2) Volume de travail	37
3) Liste des abréviations	38

Avant-propos

Rétrospectivement, les plus grands remous de 2017 ont certainement été provoqués par la décision de la Commission de gestion (CGes) de ne pas publier un rapport confidentiel du Contrôle des finances sur le secteur de l'extraction de gravier et des décharges. Si cette décision s'est avérée si explosive, c'est parce que des passages du rapport en question avaient déjà été portés à la connaissance du public en raison d'une indiscretion. La CGes a ainsi dû essuyer la critique. Comme des passages du rapport avaient déjà été dévoilés, d'aucuns ont avancé qu'il existait un intérêt prépondérant à publier le rapport en son entier. Cette affaire a surtout révélé une antinomie entre le souhait du public d'être informé et la nécessité du traitement confidentiel des informations.

Sans confidentialité, pas de haute surveillance. Les membres du gouvernement, les employés et employées du canton, les bénéficiaires de subventions cantonales, les responsables d'institutions et de participations du canton doivent pouvoir avoir l'assurance que les informations qu'ils fournissent à la CGes demeurent confidentielles. La CGes ne peut obtenir les informations dont elle a besoin pour pouvoir apprécier l'action étatique conformément à la législation que si la confidentialité est garantie. Si la CGes effectue par exemple un contrôle par échantillonnage des entreprises soutenues par la Promotion économique, la Direction de l'économie publique doit pouvoir avoir l'assurance que la CGes traitera de manière confidentielle les noms de ces entreprises et les informations sur leurs projets. Sans cela, la Direction de l'économie publique, qui subit la concurrence acharnée d'autres cantons dans ce domaine, ne livrerait plus que des informations très rudimentaires et générales. La CGes ne pourrait par conséquent plus exercer correctement la haute surveillance, et il n'y aurait plus non plus de contrôle démocratique des décisions étatiques dans ce domaine.

Sans public, pas de haute surveillance. La haute surveillance vise notamment à ce que le gouvernement et l'administration apprennent de leurs erreurs. La haute surveillance les oblige pour cela à rendre ouvertement des comptes au public. Si la population du canton peut réaliser qu'il existe un organe qui tient « les puissants » à l'œil, qui rend les erreurs publiques et démontre la responsabilité politique, cela renforce la confiance qu'elle place en l'Etat et ses institutions. Une haute surveillance qui réfléchirait toute l'année dans son coin sans jamais présenter de conclusions au public ne ferait qu'attiser la méfiance envers l'Etat. Car cela renforcerait l'impression que celles et ceux qui nous gouvernent font de toute façon comme bon leur semble et sont tous de connivence. C'est justement pour cela qu'il est juste et important que la CGes révèle ses principales conclusions au public. Quant à savoir ce qui doit ou ne doit pas être rendu public, il faut toujours peser le pour et le contre, et en fin de compte la décision appartient à la CGes – à raison.

Dans cet esprit, je suis heureux de pouvoir vous présenter le rapport d'activité 2017 de la Commission de gestion. Je ne saurais, à cette occasion, manquer de remercier mes collègues membres de la commission pour leur investissement et leur soutien tout au long de cette année.

Peter Siegenthaler, président de la CGes

1 Thèmes prioritaires

1.1 Secteur de l'extraction de gravier et des décharges

En été 2016, la CGes rendait publiques ses conclusions sur le rôle de régulateur qui revient au canton dans le secteur de l'extraction de graviers et des décharges (cf. communiqué du 30 juin 2016). En automne 2016, elle chargeait le Contrôle des finances (CF) de procéder à un contrôle extraordinaire afin de déterminer dans quelle mesure la situation des prix dans le secteur de l'extraction de gravier et les décharges affectait le canton en tant que maître d'ouvrage. Après avoir terminé son rapport confidentiel à la mi-2017, le Contrôle des finances l'a transmis à la CGes. Ce rapport a en grande partie confirmé les conclusions auxquelles la CGes était parvenue un an auparavant. Il en est également ressorti qu'en raison de la majoration des prix, le canton aurait effectivement payé ses projets de construction trop cher ces cinq dernières années. Après que des passages essentiels du rapport ont été divulgués au public, la CGes a déposé une dénonciation pénale contre inconnu.

La CGes a décidé d'intégrer les conclusions de ce rapport à l'examen préliminaire du rapport de controlling « Extraction de matériaux, décharges et transports (EDT) ». En présentant pour la première fois ce rapport au Grand Conseil, le Conseil-exécutif a mis en œuvre l'une des recommandations faites en juin 2016. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport assorti des déclarations de planification de la CGes au cours de la session de novembre.

La CGes a en outre décidé de ne pas publier le rapport confidentiel du Contrôle des finances. A la suite de cette décision, la CGes a reçu deux demandes l'appelant, en vertu de la loi sur l'information du public, à permettre la consultation du rapport ou à le publier. La commission a rejeté ces deux requêtes à la fin de l'année sous forme de décision susceptible de recours.

Pour plus de détails, la CGes renvoie aux documents publics suivants :

- Des améliorations possibles dans l'accomplissement des tâches ([Communiqué de presse du 30 juin 2016](#))
- La Commission de gestion dépose plainte pour violation du secret de fonction ([Communiqué de presse du 31 août 2017](#))
- La commission compétente veut renforcer les activités de pilotage ([Communiqué de presse du 2 novembre 2017](#))
- Journal du Grand Conseil, session de novembre (21 nov. 2017 matin / 22. nov. matin)

1.2 Haute surveillance sur d'autres organismes investis de tâches publiques

L'année sous rapport, la CGes a, dans deux cas concrets, mis en application son programme visant à renforcer la haute surveillance dans le domaine des autres organismes chargés de tâches publiques, adopté fin 2015 (KoTrA, cf. rapport d'activité 2016 de la CGes, pp. 18-19) :

Flughafen Bern AG (aéroport de Berne-Belp, contrôles 2016-2017)

La CGes avait déjà décidé en 2016 de tester la nouvelle procédure de contrôle pour ses activités de surveillance sur l'aéroport de Berne-Belp. A la demande de la CGes, l'année sous rapport la Direction de l'économie publique (ECO) lui a remis différents documents intéressants pour l'exercice de la surveillance sur la participation cantonale à la société anonyme Flughafen Bern, dont le programme de surveillance évoqué plus haut. Bien que la participation du canton de Berne ne s'élève qu'à environ deux pour cent, le canton envoie une personne au conseil d'administration pour le représenter. Cette antinomie a été discutée avec l'ECO. Différentes questions ont également porté sur les objectifs concrets que le canton souhaite atteindre avec sa participation minoritaire. La CGes estime que des questions restaient ouvertes à l'issue de ce premier échange : quel est par exemple le but de la participation du canton ? C'est la raison pour laquelle la CGes a décidé de soumettre par écrit à l'ECO les interrogations que cet échange avait suscitées. Bien que les réponses obtenues aient permis de clarifier certaines choses, la commission a décidé, dans un second temps, de s'entretenir avec le président du conseil d'administration de la société Flughafen Bern AG. Comme cet entretien aura lieu en 2018, il faudra y revenir dans le prochain rapport d'activité.

Haute école spécialisée bernoise (contrôles extraordinaires 2017)

La décision du conseil d'école de la Haute école spécialisée bernoise (BFH), de réorganiser le Département Gestion, santé, travail social (GST), a beaucoup agité les milieux politiques au premier semestre 2017. Le fait que les projets de partition de l'organisation n'aient pas été mentionnés lors de l'examen du rapport sur la concentration des sites de la Haute école spécialisée bernoise, mais qu'on ait au contraire souligné l'importance de pouvoir concentrer le Département GST sur un seul site, a agacé des représentants et représentantes de la Commission de la formation (CFor). Au printemps, la CFor s'est par conséquent entretenue avec l'INS et des représentants et représentantes du conseil d'école. A la session de juin 2017, sur proposition de la CFor, le Grand Conseil a adopté une déclaration par laquelle il prenait connaissance des clarifications de la CFor. D'entente avec la CFor, la CGes avait déjà décidé en mai de lancer un contrôle extraordinaire selon le modèle KoTrA et, de manière générale, de revoir les outils dont disposent le Conseil-exécutif et la Direction de l'instruction publique pour exercer la surveillance sur la BFH (cf. [Communiqué de presse de la CGes du 11 mai 2017](#) : « La Commission de gestion passe au crible la surveillance des responsables politiques »). Dans un premier temps, la CGes s'est tournée vers le gouvernement pour obtenir tous les documents significatifs pour l'exercice de la surveillance hiérarchique. En faisaient partie, outre les règles de la législation spéciale, le programme de surveillance, les règlements, les contrats de prestations et les rapports de controlling. A l'issue d'un premier examen, la CGes a constaté que la surveillance repose sur un éventail d'outils très complet. La section compétente s'est appuyée sur la vaste documentation pour s'entretenir avec le directeur de l'instruction publique, qui présidait le gouvernement à ce moment-là, afin d'approfondir les informations obtenues. Dans ses questions, la CGes a accordé une attention particulière au rôle de la représentante du canton au conseil d'école. Cet échange a également permis de clarifier les compétences du conseil d'école, de l'INS et du Conseil-exécutif, et d'apprendre dans quelle mesure le Conseil-exécutif ou l'INS peuvent édicter des instructions applicables à la BFH. Après avoir évalué cet entretien, la CGes a décidé qu'elle voulait

également s'entretenir avec une délégation du conseil d'école afin de faire le tour de la question. Comme cet entretien aura lieu en 2018, il faudra y revenir dans le prochain rapport d'activité.

Série de contrôles 2017-2018

La CGes avait déjà décidé l'année précédente de sélectionner une institution du groupe « Hôpitaux/institutions du domaine de la santé » pour la série de contrôles 2017-2018. Fin 2017, la CGes a pris connaissance du rapport annuel sur les entreprises, participations et institutions cantonales (RCE). Le RCE sert de base pour désigner l'institution qui sera passée au crible lors de la série de contrôles KoTrA suivante. La commission a toutefois repoussé sa décision afin de pouvoir procéder à des clarifications complémentaires sur certains objets soumis au contrôle. Elle prévoit de prendre sa décision en février 2018. Par conséquent, il faudra y revenir dans le prochain rapport d'activité.

2 Activités des sections

2.1 Affaires communes

2.1.1 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.¹ Les effets des mesures découlant de ces affaires l'intéressent également, l'efficacité comptant parmi les critères essentiels de la haute surveillance.² 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 traité l'affaire suivante de la série de contrôles de 2016 :

- SAP 1478/2011 : CHR Spitaler FMI AG, site d'Interlaken : rénovation et extension du service des urgences et du bloc opératoire ; crédit d'engagement nouveau pluriannuel (CHF 34,5 mio)

Contrôle de la mise en œuvre

L'année sous rapport, le contrôle extraordinaire du Contrôle des finances portait sur le crédit d'engagement pluriannuel, adopté par le Grand Conseil en 2011, par lequel le canton de Berne décidait de participer aux coûts de rénovation et d'extension du service des urgences et du bloc opératoire du site d'Interlaken. Dans son rapport à la CGes, le Contrôle des finances indiquait que le crédit d'engagement avait été utilisé conformément à son but. Cet examen a néanmoins mis au jour toute une série de risques et d'améliorations potentielles dans le domaine de la gestion des coûts et des crédits, du traitement des modifications de projet et du respect des conditions et des charges par les FMI AG. Le Contrôle des finances priait la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) d'y remédier au moyen des mesures proposées déjà dans le rapport. Outre les conclusions évoquées, le rapport du Contrôle des finances renfermait également quelques recommandations. Trois d'entre elles étaient particulièrement importantes aux yeux de la CGes : premièrement l'information sur les modifications de projet devrait désormais être assurée. A cet effet, on devrait mettre au point une matrice décisionnelle et, en cas de modification majeure, consulter la commission compétente ou soumettre l'affaire au Grand Conseil. Le CF a également recommandé d'optimiser les possibilités de pilotage des investissements hospitaliers stratégiques. Enfin, il a recommandé à la SAP de réduire les conflits d'intérêts. Pour ce faire, le CF a conseillé d'éviter le cumul des rôles, de réglementer l'attitude à adopter face aux conflits d'intérêts et de rôles dans les processus opérationnels de la SAP et de justifier du respect de cette réglementation.

Dans une lettre à la SAP, la CGes s'est ralliée aux conclusions du Contrôle des finances et a exprimé le souhait que la Direction s'attaque sans délai aux points critiqués et mette en œuvre les mesures présentées dans le rapport. La commission estimant que les trois recommandations mentionnées plus haut sont les plus pressantes, elle a invité la SAP à prendre position à leur sujet.

Dans sa réponse à la CGes, la SAP a confirmé qu'à l'avenir elle informerait la Commission des finances (CFin) des modifications majeures apportées aux projets, suivant en cela la première recommandation. Concernant la deuxième recommandation, la Direction a expliqué qu'en

¹ cf. art. 37, al. 2, lit. b RGC

² cf. art. 60, al. 1, lit. b RGC

l'absence de mandat politique, ce n'était pas à elle de conduire une analyse des risques et des mesures dans le domaine du financement des soins hospitaliers ni de mettre au point un système de pilotage efficace. Elle s'est référée dans ce contexte aux outils de controlling existants. Concernant la troisième recommandation enfin, la SAP a fait remarquer que les conflits d'intérêts ne se produiraient plus, puisqu'avec les changements apportés au système de financement, le canton ne financerait plus directement de projets de construction. A partir d'une analyse de la prise de position de la SAP, la CGes a formulé un certain nombre de conclusions et de souhaits qu'elle a fait parvenir à la SAP. Selon elle, la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) devrait elle aussi être informée des changements apportés aux projets, en plus de la CFin. La CGes a par ailleurs dit qu'elle tenait à l'optimisation des possibilités de pilotage (2^e recommandation), et a demandé à la SAP comment le mandat politique qu'elle réclamait devait être conçu et qui devait le lui donner pour que la SAP procède à une analyse de la situation actuelle. La CGes a également maintenu sa troisième recommandation, défendant dans sa lettre la réduction des conflits d'intérêts.

Il ressortait du rapport de la SAP à l'intention du CF que la Direction voulait appliquer une grande partie des recommandations du Contrôle des finances dans le cadre du décompte final. La SAP a ainsi notamment indiqué qu'afin d'améliorer la gestion des coûts et des crédits, elle allait préciser le mandat de contrôle du décompte final. De cette manière, elle souhaitait garantir que les positions de devis non-décomptées soient identifiées et ne soient pas utilisées à d'autres fins. La SAP a en outre confirmé qu'elle allait désormais indiquer dans les conditions de subventionnement la date de référence pour le calcul du renchérissement conformément aux normes SIA (Société suisse des ingénieurs et des architectes).

Dans une autre lettre, la SAP s'est une nouvelle fois référée aux conclusions de la CGes. La SAP y promettait qu'elle informerait tant la CFin que la CGes des futures modifications de projets – comme recommandé par la CGes. Dans cette lettre, la SAP est revenue en détail sur la deuxième recommandation, tout en répétant la nécessité d'un mandat politique qui devait aboutir à de meilleures possibilités de pilotage. A propos de la troisième recommandation enfin, la SAP a déclaré qu'elle considérait que la séparation organisationnelle des parties prenantes était déjà une réalité. La CGes n'étant pas parvenue à terminer l'étude de cette prise de position l'année sous rapport, elle rendra compte de ses travaux dans son prochain rapport d'activité.

Contrôle des effets

Par le passé, la CGes ne s'intéressait pas seulement à la mise en œuvre des affaires de crédit (contrôle extraordinaire du CF), mais aussi aux effets des crédits en question. Pour ce faire, elle demandait à la Direction concernée de lui montrer dans quelle mesure les objectifs déclarés dans le rapport accompagnant l'affaire soumise au Grand Conseil avaient effectivement été réalisés. Dans le cas présent, la commission a renoncé à contrôler les effets car les investissements présentés dans le rapport du Conseil-exécutif étaient considérés comme nécessaires à la sécurité et à l'efficacité du fonctionnement de l'Hôpital d'Interlaken. Le rapport du Contrôle des finances n'indiquait nulle part que ces objectifs n'avaient pas été atteints.

Contrôles 2017 :

En 2017, l'affaire de crédit suivante a été contrôlée :

- ECO 2758/2004 : Office de l'agriculture et de la nature : amélioration foncière ; communes de Douanne, Gléresse et Daucher-Alfermée ; remaniement parcellaire viticole de

Douanne-Glêresse-Daucher-Alfermée/route nationale A5 ; décision de principe ; crédit-cadre

La CGes a par ailleurs commandé le contrôle extraordinaire suivant :

- Abrogation du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser » (voir aussi chap. 2.4.5)

La CGes a reçu les rapports du Contrôle des finances en décembre. Elle les évaluera en 2018 et publiera son compte rendu 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.³ 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

Pour la première fois depuis des années, le Conseil-exécutif a fait usage de l'ordonnance exploratoire. En juin, il a arrêté l'ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (OECAF). Cette ordonnance crée les conditions permettant aux habitants et habitantes francophones de communes autres que Bienne et Evilard de se présenter aux prochaines élections de renouvellement du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne. La surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires fait partie des attributions de la CGes.⁴ C'est pourquoi la CGes a pris connaissance de la teneur de cet acte législatif et prié le Conseil-exécutif de lui soumettre le rapport d'évaluation et le rapport de controlling, qui doivent lui permettre de juger de l'effet de l'ordonnance exploratoire. Le fait que le gouvernement n'ait pas directement informé la CGes de l'OECAF, comme il l'avait fait pour la dernière ordonnance exploratoire, en 2005, a soulevé des questions. En vertu de l'article 41 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif estimait avoir satisfait à son devoir d'information en faisant figurer l'ordonnance exploratoire sur la liste des nouvelles ordonnances et des modifications d'ordonnances en cours que le gouvernement adopte à l'intention du Bureau avant chaque session. La CGes a cependant fait remarquer au Conseil-exécutif qu'aux termes de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration, le Conseil-exécutif est tenu, outre d'informer le Grand Conseil de l'édition des ordonnances exploratoires, de lui faire parvenir les documents correspondants (cf. art. 44, al. 4 loi d'organisation, LOCA). La CGes considère que faire simplement figurer l'ordonnance exploratoire sur la liste des ordonnances prévues ne satisfait pas à cette exigence. En outre, en vertu de son mandat légal, la CGes s'intéressera de près à toutes les ordonnances exploratoires. Dans ces conditions, il lui a semblé judicieux de prier le Conseil-exécutif de désormais l'informer automatiquement de toute ordonnance exploratoire et de lui fournir les documents correspondants.

2.1.4 Dispositions pour garantir le secret

Dans leurs règlements, les commissions de surveillance prévoient la possibilité de prendre les dispositions nécessaires pour garantir le secret (cf. art. 43, al. 4 LGC). Durant l'exercice, quatre affaires ont été concernées par de telles dispositions : les documents relevant du domaine de la

³ Art. 37, al. 2, lit. a et art. 60, al. 1, lit. b RGC

⁴ Art. 37, al. 2, lit. e RGC

protection de l'Etat (cf. chap. 2.5.4) et de la promotion économique (cf. chap. 2.3.1) ont été remis à un cercle restreint de personnes. De même, la participation aux séances était réservée aux membres de la section compétente et à la présidence. S'agissant de la promotion économique, certains documents n'ont par ailleurs été diffusés que munis d'un numéro permettant d'identifier leurs destinataires. Toujours dans le contexte de la haute surveillance concomitante sur le projet de la place du Wankdorf à Berne, la commission a décidé de mettre un document uniquement à la disposition de la section et de la présidence (cf. chap. 2.4.7). La présidence était également la seule habilitée à consulter les procès-verbaux des entretiens menés avec les personnes occupant des postes à responsabilités soumis à la surveillance de la CGes (cf. chap. 2.2.4). Il s'agit du secrétaire général du Grand Conseil, du délégué à la protection des données et du chancelier.

Le règlement indique aussi qu'en cas de présomption fondée de violation du secret de fonction, la commission peut déposer une dénonciation pénale. C'est ce que la CGes a décidé de faire après qu'un quotidien bernois a cité des passages d'un rapport confidentiel du Contrôle des finances sur le secteur de l'extraction de gravier et des décharges en déclarant être en possession dudit rapport (cf. chap. 1.1).

Dans un autre cas, la CGes a également envisagé de déposer une dénonciation pénale contre inconnu pour violation du secret de fonction. Un quotidien avait en effet publié un article sur les comptes épargne-temps (cf. chap. 2.2.1) indiquant que la rédaction était en possession d'une réponse d'une Direction à la CGes. Le journal citait en outre différentes données statistiques tirées de cette lettre. Selon les investigations menées par la CGes, la Direction compétente avait simplement mis cette lettre à la disposition d'un journaliste qui avait demandé des informations. La CGes a alors demandé à s'entretenir avec le membre du gouvernement compétent, qui s'est excusé pour cette manière d'agir. La CGes a par conséquent décidé d'en rester là.

2.1.5 Echange avec la CGes du canton de Bâle-Campagne

En juin 2015, la CGes du canton de Bâle-Campagne était venue dans le canton de Berne pour s'entretenir avec son homologue. En mai 2017, c'était au tour de la CGes du canton de Berne de faire le voyage jusqu'à Liestal. Cette visite a surtout été l'occasion d'échanger sur les enquêtes en cours ou terminées. Les déclarations du président de la CGes bâloise sur les éclaircissements relatifs à des mandats externes apportés par la commission ont suscité un grand intérêt. Cet échange a montré que la haute surveillance du canton de Berne et celle d'autres cantons font face à des défis similaires. La journée s'est achevée par une visite au parlement pendant une séance.

2.2 Bureau

Conformément au règlement de la CGes, 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) en août 2016. D'après la réponse donnée par la FIN en septembre 2016, certains cas ne satisfaisaient pas aux exigences. Les explications données par la FIN ont soulevé d'autres questions parmi les membres de la CGes, notamment à propos de ces cas de soldes de CET élevés. A la lumière des réponses reçues de la FIN en novembre 2016 et en janvier 2017, la CGes est parvenue à différentes conclusions, qu'elle a rendues publiques dans un communiqué de presse, clôturant ainsi ce dossier.

Pour plus de détails, la CGes renvoie au document suivant :

- Résorption des heures supplémentaires en bonne voie ([Communiqué de presse du 27 février 2017](#))

2.2.2 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). Dans le cadre de ses échanges écrits avec le Conseil-exécutif qui ont suivi en 2015, la CGes a formulé deux recommandations : dans un souci de transparence, le Conseil-exécutif devait d'une part compléter la liste des commissions de l'administration cantonale publiée chaque année dans l'Annuaire officiel en ligne. D'autre part, la CGes demandait un examen méthodique des commissions spécialisées désignées. En réaction, le Conseil-exécutif a annoncé qu'il allait confier à la Conférence des secrétaires généraux la recherche de solutions concrètes pour examiner les commissions spécialisées et informer la CGes de la procédure choisie (cf. rapport d'activité 2015 de la CGes).

Au début de l'année 2016, la CGes s'est enquis de l'état d'avancement des travaux auprès du Conseil-exécutif. A cette occasion, le gouvernement a proposé à la commission 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. La liste générale compilée serait ensuite 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 ».

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. Même l'Annuaire officiel adapté au 1^{er} mars 2016 laissait à nouveau planer des doutes quant à l'exhaustivité de la liste publiée. Le

27 juin 2016, la CGes s'est ainsi décidée à déposer une motion (cf. motion 142-2016 : Obtenir une vue d'ensemble des commissions). L'adoption de cette motion devait garantir le respect de la volonté du législateur, qui, en instaurant la règle générale de l'article 37 LOCA, visait un recours ciblé à des spécialistes externes. A cette fin, la commission chargeait le Conseil-exécutif premièrement de faire un état des lieux des commissions, deuxièmement de réduire d'un tiers leur nombre, et troisièmement de mettre cette liste à jour chaque année.

Le Conseil-exécutif a répondu à la motion de la CGes en janvier de l'année sous rapport. Il proposait d'adopter et de classer les chiffres 1 (état des lieux des commissions) et 3 (mise à jour annuelle de la liste des commissions) de la motion et de rejeter le chiffre 2 (réduction du nombre de commissions), qu'il ne jugeait pas opportun. Le Conseil-exécutif apportait ainsi son soutien à la requête de la Commission de gestion, à savoir l'examen et la mise à jour annuelle de la liste des commissions, tout en signalant que les mesures demandées étaient déjà mises en œuvre par la Conférence des secrétaires généraux.

La CGes a pris connaissance de la proposition du Conseil-exécutif et a décidé, sans opposition, de proposer au Grand Conseil d'adopter les trois points de la motion et de contester son classement. Selon elle en effet, contrairement à ce qu'affirme le Conseil-exécutif dans sa réponse, les commissions n'ont pas été examinées de manière globale quant à leurs tâches, leurs compétences, leur utilité et leur nécessité. La CGes tient à la réduction du nombre de commissions car, en l'absence de vue d'ensemble, elle doute du recours parcimonieux aux commissions. La CGes a également maintenu sa demande de mise à jour annuelle de la liste car le Conseil-exécutif s'apprêtait précisément sur ce point à prendre la mauvaise direction en révisant la liste centrale de telle manière qu'il n'y aurait plus de vue d'ensemble cantonale.

En mars 2017, le Grand Conseil a suivi la CGes sur ces trois points, adoptant la motion et contestant son classement. La CGes observera attentivement la mise en œuvre de la motion par le Conseil-exécutif (cf. chap. 4.2).

2.2.3 Activités du Contrôle des finances

Fin 2014, la CGes et la CFin avaient décidé d'un commun accord que le traitement des rapports trimestriels du Contrôle des finances (CF) serait assuré par la CFin. La CGes s'est donc contentée durant l'exercice de prendre connaissance des quatre rapports du CF. Par la suite, elle a par ailleurs demandé à la CFin de lui indiquer les affaires pour lesquelles elle prévoyait des activités.

2.2.4 Surveillance de différents postes à responsabilités

D'après le règlement du Grand Conseil, la CGes fait office d'organe de surveillance du chancelier, du secrétaire général du Grand Conseil 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, cette année encore la présidence de la CGes a mené un entretien avec ces trois personnes. La commission entend ainsi les consulter une fois par an pour s'informer des développements en cours et des défis. Ces 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 plus des questions habituelles sur l'atteinte des objectifs, sur les ressources ou sur les défis à relever, lors des entretiens de 2017, la présidence de la CGes a également abordé les dispositions légales en vigueur qui définissent la surveillance des postes à responsabilités. La présidence voulait savoir quels points appelaient des changements aux yeux des responsables. Les responsables ont déclaré que les dispositions légales étaient utiles et que

les cahots – pour autant qu'ils en aient remarqué – n'étaient pas graves au point de nécessiter un ajustement.

La présidence a résumé ces entretiens à l'ensemble de la commission. Forte des informations obtenues, la commission a décidé de ne pas remettre à plat les bases légales relatives à la surveillance des postes à responsabilités. La commission a cependant relevé deux points vulnérables concernant le délégué à la protection des données :

Révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD)

Au début de l'année sous rapport, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) a démarré les travaux de révision de la loi cantonale du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD). Il faut d'une part intégrer à moyen terme au droit ordinaire des prescriptions du droit européen qui ont été reprises à court terme au moyen d'une ordonnance urgente. D'autre part, il s'agit de mettre en œuvre les revendications exprimées dans les interventions parlementaires qui ont été adoptées. Enfin, les dispositions de la surveillance exercée par la CGes sur le délégué ou la déléguée à la protection des données doivent également être revues. Par exemple, si la CGes exerce la surveillance sur le délégué ou la déléguée à la protection des données, c'est la Commission de justice qui est chargée de préavisier la candidature proposée. Le rattachement administratif du Bureau de la protection des données à la JCE et l'élaboration par le Conseil-exécutif de la proposition de candidature sont également des aspects à revoir. La CGes a indiqué à la JCE qu'elle souhaiterait être associée à la révision des dispositions concernant la CGes, en particulier celles concernant ses fonctions de surveillance sur le délégué ou la déléguée à la protection des données. La CGes a suggéré que la JCE inventorie tous les points en suspens : il s'agirait d'étudier ouvertement les dispositions légales d'autres cantons, de mettre en évidence les avantages et les inconvénients des différentes réglementations et de proposer des adaptations des bases légales du canton de Berne à partir d'une analyse des bonnes pratiques. La CGes donnera son avis sur ces propositions par écrit en temps voulu. L'année sous rapport, le Conseil-exécutif a également chargé la JCE de se pencher sur l'opportunité de fusionner la LCPD, la loi sur l'information et la loi sur l'archivage dans un seul acte législatif. La CGes y serait favorable. En effet, au vu des progrès techniques, la loi sur l'information, qui date de plus de 20 ans, est dépassée dans certains domaines. De plus, les trois actes législatifs règlent des domaines qui sont étroitement liés. La JCE s'est déclarée prête à impliquer la CGes dans ces travaux.

Procédure de recrutement et de sélection

Etant donné que le délégué à la protection des données en place prendra sa retraite en février 2019, la JCE a lancé les premiers préparatifs pour le recrutement de la personne qui lui succèdera. Comme la CGes avait demandé à la JCE dès 2016 d'être impliquée de manière adéquate à la procédure de sélection, l'année sous rapport la CGes a décidé d'envoyer un membre de sa présidence bicéphale dans le comité de sélection. Le comité de sélection s'est réuni une première fois en fin d'année en présence du président de la CGes et a convenu de la suite des opérations. La commission a chargé le président de la tenir au courant des évolutions.

2.2.5 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 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 respectivement 15 et 11 grands projets. L'année sous rapport, la CGes a eu recours pour la première fois à un programme mis au point l'année précédente pour traiter les informations fournies par les Directions. Elle a posé des questions sur l'état d'avancement d'une sélection de projets, sur les mesures de surveillance prises et sur les risques. Il s'agissait d'une part de la rénovation totale du Centre hospitalier de Bienne (crédit consenti : CHF 85,2 mio), et d'autre part de l'agrandissement et de la construction d'un nouveau bâtiment pour le foyer Haus Felsenau, situé à Berne (crédit consenti : CHF 10,64 mio). La CGes a constaté pour ces deux projets que la SAP a pris des mesures. Au vu des réponses données par la SAP, la commission a décidé d'en rester là pour le moment.

- **Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités** : à l'occasion de la révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), en mars 2014, le Grand Conseil a décidé de créer un service chargé d'enregistrer les irrégularités. Les irrégularités peuvent en effet nuire à la réputation du canton, voire entraîner des pertes financières. Ce service, rattaché au Contrôle des finances, est destiné à minimiser ces risques. Tous les collaborateurs et collaboratrices de l'administration cantonale doivent pouvoir signaler des irrégularités anonymement. Le service chargé d'enregistrer les irrégularités a été ouvert le 1^{er} septembre 2014. La première année il a reçu six signalements. L'année sous rapport, la CGes a pris connaissance du deuxième rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités : entre le 1^{er} septembre 2015 et le 31 décembre 2016, le service a enregistré 16 signalements, dont aucun ne concernait des faits passibles de sanctions pénale et aucun des faits nécessitant une intervention immédiate. Le service chargé d'enregistrer les irrégularités s'attend par ailleurs à ce que le nombre de signalements augmente encore, au fur et à mesure qu'il gagnera de la notoriété. C'est pourquoi il préconise qu'on continue de le faire connaître. Aucune mesure n'étant nécessaire dans l'immédiat, la CGes ne rouvrira ce dossier qu'une fois qu'elle sera en possession du prochain rapport annuel du service.

2.3 Section FIN/ECO/INS

2.3.1 Promotion économique

Cette année encore, la section FIN/ECO/INS a examiné la promotion économique du canton. Comme les années précédentes, un entretien de controlling a réuni la section et l'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. Pour la première fois cette année, la Direction a aussi présenté le domaine de la promotion de l'innovation. Elle a également fourni des renseignements sur quatre cas relevant du développement de l'économie, des cas choisis par la section dans une liste caviardée. Ainsi, elle a exposé quels instruments ont permis de soutenir financièrement deux entreprises sélectionnées. Dans deux autres cas, l'ECO a démontré de manière transparente pourquoi les projets soutenus avaient échoué et ce que le canton avait entrepris pour récupérer les subventions versées. La CGes a évalué le rapport au cours du deuxième semestre de l'année sous revue. Elle a constaté avec satisfaction que le nouveau directeur de l'économie publique avait perpétué la pratique des années précédentes, qui avait fait ses preuves. De plus, la CGes est parvenue à un certain nombre de conclusions. Ainsi, le directeur de l'économie publique a estimé les chiffres de l'année 2016 satisfaisants compte tenu de la conjoncture difficile au moment de l'entretien. Au vu des valeurs statistiques des deux années précédentes, la CGes n'a pas pu se rallier à cette appréciation

puisque la comparaison entre les résultats et les objectifs en termes d'investissements, d'emploi et d'implantation est nettement moins bonne que pour les années 2015 et 2014. De l'avis de la CGes, le premier rapport sur la promotion de l'innovation était trop sommaire et superficiel. Il se limitait pratiquement à souligner que les nouvelles en ce qui concerne les trois projets actuellement soutenus étaient bonnes. De l'avis de la CGes, cela ne satisfait pas aux exigences légales fixées à l'article 5, alinéa 2 de la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI).

L'ECO s'est déclarée prête auprès de la CGes à ajuster les points que cette dernière avait critiqués dans la perspective du prochain rapport. En outre, l'ECO a répondu à diverses questions de la commission au sujet de l'utilité de l'association « Région capitale suisse » dont font partie, outre le canton de Berne, les cantons de Fribourg, du Valais, de Soleure et de Neuchâtel ainsi que diverses villes et instances régionales. La CGes a noté que les coûts directs de l'adhésion à l'association sont relativement faibles, la cotisation annuelle s'élevant à un montant de quelques dizaines de milliers de francs. Étant donné qu'il est compliqué de quantifier les coûts internes supplémentaires, on peut en fin de compte difficilement comparer les avantages de l'association par rapport à ses coûts totaux effectifs. Cela est également dû au fait que l'efficacité est difficile à mesurer en elle-même. Sur ces constatations, la commission a bouclé l'examen du rapport sur la promotion économique pendant l'année sous revue.

2.3.2 Mise en œuvre de la stratégie économique 2025

La stratégie économique 2025, dont le Grand Conseil a pris connaissance en novembre 2011, prévoit que le Conseil-exécutif rende régulièrement compte de la mise en œuvre de la stratégie à la CGes. C'est pourquoi cette année, ce dernier a présenté le « [Rapport de controlling 2012-2016](#) »⁵ à la commission. Ce rapport montre le niveau de mise en œuvre de mesures concrètes : par exemple la réalisation du Campus Biel/Bienne de la Haute école spécialisée bernoise, le renforcement de la prospection du marché touristique ou encore le renforcement du rôle du canton en matière d'aménagement du territoire. En février 2016, le Conseil-exécutif a adopté un deuxième train de mesures. Outre le maintien des mesures existantes, l'élaboration d'une stratégie fiscale et la promotion des innovations en font partie. D'après le Conseil-exécutif, le laps de temps était trop court pour pouvoir observer des changements importants sur des facteurs qui ne peuvent être modifiés qu'à long terme. En outre, les chiffres de 2016 n'étaient pas disponibles pour tous les indicateurs à la fin de l'année.

En mai, l'ECO a présenté oralement le rapport de controlling à la CGes. Selon la commission, le rapport présente, de façon claire et lisible, l'état de la mise en œuvre de la stratégie économique et les mesures prises à cette fin.

A la suite de l'entretien, la CGes s'est demandé à quelle fréquence le Conseil-exécutif devait élaborer le rapport de controlling. Après avoir pesé le pour et le contre, la commission a conclu qu'une parution tous les quatre ans était indiquée. Ce rythme garantit que la commission puisse se pencher sur la mise en œuvre de la stratégie économique une fois par législature. La CGes attend cependant que le prochain rapport corresponde au standard établi par le rapport 2012-2016 du point de vue de son volume et de sa pertinence.

2.3.3 Haute surveillance concomitante sur l'informatique cantonale

Au début de l'année sous revue, le gouvernement a pris position sur les attentes de la CGes en ce qui concerne les rapports après que cette dernière a décidé de continuer la haute surveillance

⁵ Le rapport est accessible au public sur le site de l'ECO.

dans le domaine de l'informatique cantonale l'année précédente. Dans une lettre, il s'est montré prêt à fournir dorénavant deux fois par an à la CGes ainsi qu'à la Commission des finances (CFin) un compte rendu sur le projet « Progiciel de gestion intégré » (PGI). Pour faire simple, ce projet clé porte sur le renouvellement de la plateforme informatique à l'échelle cantonale pour les finances, le pilotage et les ressources humaines. La première série de rapports est déjà parue au mois de mars, au moment où le gouvernement a présenté le rapport annuel du projet IT@BE et le premier rapport PGI à la CFin et à la CGes :

- Le rapport annuel sur IT@BE, que le Conseil-exécutif élabore déjà pour la deuxième fois, montre sous diverses perspectives comment le projet cantonal de centralisation et de standardisation « IT@BE » et les différents sous-projets y afférents se sont développés en 2016. L'un des indicateurs est par exemple le degré de mise en œuvre des 46 recommandations formulées dans le rapport sur l'audit indépendant de l'informatique (UPI) de 2014. Après que de nombreuses mesures à effet rapide ont pu être réalisées l'année précédente, le degré de mise en œuvre des recommandations UPI n'a que peu évolué en 2016. L'adoption de la stratégie TIC a été une étape importante. D'autres indicateurs du rapport annuel 2016 sur IT@BE sont le statut des différents projets individuels et les progrès en matière de standardisation et de centralisation de l'informatique cantonale.
- La CGes a pris connaissance du premier compte rendu consacré au projet PGI avec grand intérêt. Contrairement à la déclaration du gouvernement selon laquelle le rapport était basé sur une grille présentée par la CGes, celui-ci est toutefois resté superficiel et n'a pas permis de tirer de conclusions quant à l'avancée du projet et à la mesure dans laquelle le potentiel d'économies annuelles de 15 millions de francs identifié dans le rapport UPI avait effectivement pu être réalisé. Sur la base de ce compte rendu, la CGes ne se considérait pas en mesure d'assurer sa haute surveillance concomitante dans le domaine du PGI.

La deuxième série de rapports est parue en automne. En septembre, le Conseil-exécutif a soumis aux deux commissions de surveillance le rapport sur la gestion des coûts des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'entretien annuel sur l'informatique a eu lieu peu de temps après, et en octobre, le deuxième rapport PGI était aussi disponible.

- De manière générale, le rapport sur la gestion des coûts montre l'évolution des coûts TIC pour l'ensemble du canton. Ces derniers s'élevaient à 209,1 millions de francs en 2016. Sans prendre en compte la facturation interne des coûts, qui devra à l'avenir être systématiquement intégrée, 80 pour cent des coûts TIC concernaient la FIN et la Direction de la police et des affaires militaires (POM). Les dix offices les plus importants en matière de prestations TIC étaient responsables de 88 pour cent du total de ces coûts. Enfin, le rapport a aussi mis en évidence qu'environ la moitié des coûts TIC étaient destinés à des tiers pour des prestations informatiques, le mandataire principal étant la société cantonale BEDAG SA. La CGes a pris connaissance du rapport.
- L'entretien sur l'informatique, auquel des représentants et des représentantes de la CFin ont aussi participé, comme l'année précédente, a principalement porté sur les progrès des projets IT@BE et PGI. Les participants et participantes ont appris que la mise en œuvre du projet IT@BE suivait son cours. En ce qui concerne le projet PGI, le gouvernement était sur le point d'arrêter ses principes stratégiques. L'adaptation des processus dans le domaine des finances, du personnel et de la logistique à une plateforme PGI standard et le fait que les exceptions doivent être approuvées par le Conseil-exécutif font notamment partie de ces principes. Un autre principe stratégique établit quels processus devront être standardisés à l'échelle cantonale dans les domaines du personnel et des finances.

- D'après la CGes, la pertinence du deuxième compte rendu PGI s'est clairement améliorée par rapport au premier. Dans cette forme, il représente un instrument approprié pour accomplir la haute surveillance concomitante. La commission a pris connaissance du fait qu'au terme de la phase d'initialisation, la phase de conception a pu être entamée. L'adoption des principes stratégiques par le gouvernement durant la deuxième moitié de septembre constitue la base de cette deuxième phase. La prochaine décision importante du canton est de déterminer quel produit choisir. Etant donné que, dans les faits, une seule plateforme peut répondre aux exigences du canton, la FIN a choisi de mener une analyse de marché afin de découvrir s'il existait potentiellement d'autres fournisseurs. Si l'analyse de marché venait à montrer qu'un seul produit peut effectivement être envisagé, il n'y aurait plus à choisir. Le nouveau système PGI doit être introduit en 2022. Les plateformes FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'information sur le personnel du canton), encore utilisées actuellement, devraient pouvoir être mises hors service en 2023. Le Conseil-exécutif considère globalement que le projet est en bonne voie et continue de penser que des économies annuelles de 15 millions de francs pourront être réalisées. La CGes estime toutefois que l'horizon de mise en œuvre présente des risques potentiels. Elle doute qu'il soit encore possible de rendre compte des économies de manière transparente après une durée aussi longue.

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

Cet objet est traité au chiffre 1.2.

2.3.5 Visite de l'Office de l'enseignement secondaire du deuxième degré et de la formation professionnelle

En décembre 2016, la section FIN/ECO/INS s'est rendue à l'Office de l'enseignement secondaire du deuxième degré et de la formation professionnelle (OSP). A cet effet, elle avait préalablement soumis à l'OSP et à la Direction de l'instruction publique (INS) des questions écrites sur différentes thématiques comme la formation professionnelle, la formation gymnasiale, la formation en école de culture générale ou encore la planification de l'espace scolaire. Les informations détaillées et la visite sur place ont permis à la CGes de disposer d'un bon aperçu des tâches de l'office et des enjeux qu'il rencontre. Les délégations de l'OSP et de l'INS ont notamment clairement précisé que les moyens financiers disponibles limités et les économies prévues entraîneraient une diminution des tâches et des prestations de l'OSP, ce qui affaiblirait le canton Berne, actuellement bien placé parmi les sites de formation au niveau national. L'office a mentionné que l'une de ses tâches principales était par conséquent l'utilisation efficiente des moyens financiers ; on pourrait y parvenir en simplifiant les processus de pilotage, en harmonisant le transfert de données et en introduisant un monitoring des coûts. L'OSP et l'INS ont aussi pris position sur le taux de maturités gymnasiales et ont indiqué que le taux du canton de Berne était considéré comme convenable. Ce faisant, ils ont renvoyé aux deux critères « germanophone » et « région rurale », qui sont très présents dans le canton et qui seraient corrélés à un taux de maturité gymnasiale plus faible en comparaison nationale.

La commission a pris connaissance des réponses et des explications de l'OSP et de l'INS aux questions mentionnées ainsi que sur d'autres thématiques. Sur cette base, elle ne considère pas qu'il soit nécessaire d'agir dans l'immédiat ; c'est pourquoi elle a bouclé le dossier durant l'exercice.

2.3.6 Stratégie d'investissement pour le Zentrum Paul Klee (ZPK)

En 2015, la CGes a chargé le Contrôle des finances d'effectuer le contrôle extraordinaire de la subvention d'investissement versée au Zentrum Paul Klee (cf. rapport d'activité 2016 de la Commission de gestion). Dans son rapport, le Contrôle des finances a conclu que le crédit avait généralement été utilisé de manière conforme à son affectation, mais il a aussi formulé un certain nombre de recommandations. L'une d'entre elles appelait l'INS à élaborer une stratégie à même de garantir le financement à moyen et long terme de l'entretien des bâtiments du ZPK. Dans sa lettre du mois de février 2016, la CGes a approuvé cette recommandation et a invité l'INS à élaborer cette stratégie.

Durant l'exercice sous revue, l'INS a fait parvenir à la CGes un état des lieux. Outre les éléments essentiels liés au ZPK et à son financement, celui-ci comportait aussi des explications au sujet des défis stratégiques. L'INS s'est basée sur ces éléments pour projeter quatre mesures stratégiques : allouer davantage de moyens au compte des investissements à l'avenir, prendre contact avec la ville et avec la commune bourgeoise de Berne afin de discuter de leur participation aux coûts d'investissement encourus, astreindre les institutions à planifier en continu l'entretien et la rénovation des bâtiments, et harmoniser les investissements en faveur des différentes institutions. Lors d'une première lecture de l'état des lieux, la CGes a décidé de demander que le Contrôle des finances évalue les explications qui y sont faites. La commission attend la prise de position du Contrôle des finances pour le début de l'année 2018 et prendra position à ce sujet dans son prochain rapport d'activité.

2.3.7 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 les représentants et représentantes du canton et des indemnités qu'ils reçoivent à ce titre, et demandé la tenue d'un registre central. En raison des activités de la CGes, le gouvernement a adopté en automne 2015 un projet de révision des dispositions légales à l'intention du parlement. Il prévoyait qu'à l'avenir toutes les indemnités soient versées dans les caisses du canton tout en permettant que les représentants et représentantes du canton puissent être dédommagés au moyen d'une allocation de fonction pour l'exercice de leur mandat. Le Grand Conseil a adopté la modification de la loi sur le personnel, entraînant une modification indirecte de la loi d'organisation en janvier 2016 ; les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Au cours de l'année, la CGes a ensuite évalué la liste des représentants et représentantes du canton de 2015 qui lui avait été présentée en automne 2016. Elle a constaté qu'elle différait de la liste des années précédentes sur quelques points même si le gouvernement avait annoncé à la commission qu'il ne la modifierait plus jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales. La CGes a jugé positif le fait qu'il soit possible de comparer les anciennes et les nouvelles pratiques d'indemnisation grâce à des informations supplémentaires. Toutefois, contrairement aux listes des deux années précédentes, il manquait les mandats des membres du Conseil-exécutif. La CGes a chargé le Conseil-exécutif de prendre à nouveau ces mandats en compte dans la prochaine liste.

Par ailleurs, la CGes s'est occupée des dispositions d'exécution de la nouvelle réglementation régissant l'indemnisation des mandats des représentants et représentantes du canton que le Conseil-exécutif lui avait fournies début 2017. Il s'agit notamment de l'arrêté du Conseil-exécutif

(ACE) 1238/2016 qui fixe pour quels mandats une nouvelle allocation de fonction serait versée à compter du 1^{er} janvier 2017. En examinant les douze mandats indiqués dans l'ACE, la CGes a remarqué qu'il s'agissait des mandats pour lesquels la rémunération était déjà la plus élevée sous l'ancienne réglementation. Cela a suscité des interrogations au sein de la commission, interrogations auxquelles le Conseil-exécutif a répondu par écrit. Sur cette base, la CGes a dressé les constats suivants :

- D'après le rapport du Conseil-exécutif, l'allocation de fonction doit indemniser une charge supplémentaire ou une exigence plus élevée (rapport, p. 2, en allemand). On prévoit simultanément que les mandats rémunérés qui étaient exercés auparavant pendant le temps libre soient désormais repris dans le cahier des charges des personnes concernées. Pour la CGes, cette pratique n'est pas convaincante : si les mandats sont intégrés au cahier des charges, il ne s'agit plus de tâches supplémentaires, et on ne peut donc pas justifier leur rémunération supplémentaire.
- La CGes doute que la disposition prévoyant une allocation de fonction pour les mandats déjà les mieux rémunérés par les participations ait été amenée fortuitement.
- Le Conseil-exécutif estimait que le relevé distinct des éventuelles heures supplémentaires dues à l'exercice de mandats de représentation du canton entraînerait des frais disproportionnés. La CGes n'était pas de cet avis. D'après elle, une rubrique supplémentaire dans le système d'enregistrement du temps de travail cantonal permettrait de créer de la transparence de manière simple. Sans un enregistrement du temps de travail séparé et sans relevé des heures de travail supplémentaires qui doivent être payées en raison des mandats, il ne sera pas possible, selon la CGes, de vérifier que la mise en œuvre des allocations de fonction est sans incidence sur les coûts.
- Pour la commission, il serait insatisfaisant que le gouvernement n'examine pas régulièrement les mandats des représentants et représentantes du canton. Elle a suggéré que la liste des mandats soit jointe en annexe du rapport annuel sur les entreprises, participations et institutions (RCE) (cf. ch. 1.2).

Le Conseil-exécutif a pris position sur ces constatations dans une lettre. Il a souligné que le rapport sur la révision des dispositions légales signale clairement qu'il est possible de verser des allocations de fonction et qu'il faut reprendre l'exercice d'un mandat dans le cahier des charges du ou de la titulaire de la fonction. Le Conseil-exécutif est donc d'avis qu'il a agi de manière appropriée et conformément aux dispositions légales. La CGes a pris connaissance de cet avis mais continue de penser que ses objections sont justifiées, notamment en ce qui concerne le choix de ceux qui profitent d'une allocation de fonction, mais aussi en ce qui concerne les adaptations du système d'enregistrement du temps de travail.

Vers la fin de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a fourni à la CGes la liste, encore incomplète, de 2017. En transmettant la liste de l'année en cours, le Conseil-exécutif a laissé de côté l'année 2016 : il n'a donc pas rendu de comptes sur cette année-là. Le Conseil-exécutif complètera la liste au printemps 2018 puisque la somme des rémunérations versées au canton et des allocations de fonction touchées n'avait pas encore été comptabilisée dans la nouvelle liste. Comme souhaité par la CGes, la liste incluait à nouveau les mandats des membres du Conseil-exécutif. La CGes donnera son avis sur la nouvelle liste au Conseil-exécutif cette année.

2.3.8 Haute surveillance dans le domaine de la gestion des risques

En 2016, dans le cadre du huitième dialogue sur les risques, la CGes a informé la directrice des finances, qui était alors aussi présidente du gouvernement, des nouveautés qu'elle avait prévues dans le domaine de la gestion des risques. Ces dernières sont fondées sur les constats auxquels

elle est parvenue à la fin de l'année 2015 sur la base d'une vérification de sa propre activité de haute surveillance. La commission a dressé les quatre constats suivants (cf. rapport d'activité 2016 de la CGes) :

- Le dialogue sur les risques doit être poursuivi sous forme d'entretien.
- A l'avenir, la CGes souhaite recevoir uniquement les fiches de mesures relatives aux risques généraux.
- La valeur informative des fiches de mesures relatives aux risques généraux doit continuer à être optimisée.
- A l'avenir, il faut que la directrice ou le directeur des finances mais aussi que la présidente ou le président du gouvernement participent au dialogue.

Le Conseil-exécutif a donné sa prise de position écrite à ce sujet en février 2017. Ce document informait la CGes qu'il approuvait le maintien du dialogue sur les risques mais qu'en même temps il refusait la proposition de faire participer la présidente ou le président du Conseil-exécutif, parce que cette mesure n'apportait rien de plus à ses yeux. De plus, le Conseil-exécutif a annoncé qu'à l'avenir, comme convenu, il ne livrerait plus que les fiches des mesures relatives aux risques généraux et qu'il vérifierait le bien-fondé des demandes d'optimisation quant aux informations sur l'évolution des risques. Dans deux courriers, la CGes a pris position sur les explications du gouvernement : elle y confirmait être toujours convaincue de l'utilité de la participation du président ou de la présidente du Conseil-exécutif au dialogue sur les risques. Elle a relevé avec satisfaction que le gouvernement était prêt à examiner ses souhaits d'optimisation en lien avec la présentation des fiches de mesures. Enfin, elle a exigé du gouvernement qu'il donne déjà satisfaction à ses revendications dans la perspective du dialogue sur les risques de 2017.

La CGes a accepté que le dialogue sur les risques d'août 2017 ait à nouveau lieu en présence de la directrice des finances mais sans le président du Conseil-exécutif. Comme elle le souhaitait, la commission a uniquement reçu, avant le dialogue, les fiches de mesures relatives aux risques généraux auxquelles certaines adaptations formelles avaient été apportées. En revanche, sur la base de l'analyse des fiches de mesures, elle a encore une fois constaté que les risques n'avaient pas suffisamment été consolidés au niveau du canton. La réponse au questionnaire que la CGes avait préalablement livré à la FIN a ensuite été le point fort du dialogue sur les risques. La CGes a aussi regretté l'absence, dans les explications orales, d'une réflexion détachée des affaires courantes sur les risques généraux, leurs interactions et synergies. Toutefois, la commission a pu constater que les réponses de la FIN au sujet du nouveau bloc de questions « Concentration sur le risque » (« Risiko im Fokus ») relatif à la situation auprès des caisses de pension étaient particulièrement détaillées et informatives. Elle a donc prévu de se servir aussi de ce dispositif lors du prochain dialogue sur les risques. Par ailleurs, la CGes a posé certaines questions complémentaires concernant la participation du canton à BLS SA. La commission a demandé au Conseil-exécutif d'expliquer à quel moment il s'était penché sur les risques qui naissent du fait que le canton possède des participations à BLS SA et surtout du fait que l'entreprise ferroviaire a l'intention de présenter une demande pour une concession de trafic de longue distance.

Le gouvernement a fourni des explications détaillées à ces questions. En se basant sur les observations qui y sont fournies, la CGes a pu établir que la TTE avait déployé des efforts intenses pour conclure un contrat de droit de superficie avec les CFF, contrat qui avait été mis en péril par la demande pour une concession de trafic de longue distance déposée par BLS SA. La commission a suspecté qu'on n'avait pas anticipé ce risque, qui résulte de l'association de deux affaires indépendantes : ce soupçon s'est confirmé. La CGes est une nouvelle fois parvenue à la conclusion que le Conseil-exécutif n'était pas disposé à revoir sa conception de la gestion des risques en fonction des recommandations de la commission. Dans une dernière lettre, la commission a

communiqué ses conclusions au gouvernement et a ainsi bouclé le traitement du dialogue sur les risques 2017.

2.3.9 Reporting de la Fondation Jeremias Gotthelf

Depuis 2014, la CGes reçoit les rapports de gestion annuels de la Fondation Jeremias Gotthelf pour en prendre connaissance. Les deux subventions prélevées sur le Fonds de loterie que le Grand Conseil a accordées en 2005 et en 2010 et dont l'ancienne Commission de haute surveillance faisait examiner l'exécution par le Contrôle des finances sont la raison pour laquelle la CGes s'occupe de cette fondation. Sur la base des résultats de son examen et compte tenu de la longue durée du projet, le Contrôle des finances a recommandé à la POM de renforcer la surveillance sur la Fondation ; la POM a été priée de demander à la Fondation de lui remettre des comptes rendus annuels et de les soumettre à la CGes pour prise de connaissance.

Au mois d'août 2017, la POM a remis à la CGes le rapport de gestion 2016 de la Fondation. La commission a pu constater que le rapport satisfaisait à sa demande de l'année précédente, à savoir de fournir davantage d'informations sur le projet d'édition critique et de renseigner sur les subventions importantes et des éventuels sponsors. Néanmoins, la commission avait encore besoin d'informations supplémentaires. C'est pourquoi elle a décidé de poser différentes questions complémentaires à la Fondation, en particulier au sujet de l'acquisition de fonds de tiers, mais aussi au sujet de la stratégie d'édition numérique ainsi que sur la planification de la publication des différents volumes.

Dans sa réponse, la Fondation Jeremias Gotthelf a dit que la durée du projet représentait le plus grand défi. Elle a en outre expliqué que l'acquisition de bailleurs de fonds pour les commentaires des parties de l'édition se déroulait progressivement et en fonction de chaque volume. En ce qui concerne les raisons pour lesquelles les dépenses ont été doublées pour le projet d'édition en 2016, la Fondation a complété les explications faites dans le rapport de gestion tout en précisant qu'un financement transitoire avait été effectué pour trois postes car leur financement par le Fonds national suisse (FNS) avait pris fin en 2015 et ne reprendrait qu'en 2017. La CGes a pris connaissance de ces explications et a notamment constaté que l'édition numérique se trouvait dans une situation critique parce que son financement n'était pas encore garanti. D'après la réponse de la Fondation, la demande à cet effet sera déposée auprès du FNS en février 2018, mais il faut toutefois relever que cela rend la suite du sponsoring de l'ensemble du projet tributaire de la publication de l'édition numérique. Dans ces conditions, les efforts déployés pour obtenir des moyens de tiers apparaissent d'autant plus importants aux yeux de la commission.

La CGes a ensuite fait parvenir à la Fondation une prise de position dans laquelle elle relevait que, même si les réponses de la Fondation étaient complètes, elle aurait déjà souhaité le même degré de précision dans le cadre du rapport de gestion. Elle a délivré quelques recommandations à l'intention de la Fondation pour atteindre cet objectif. Celles-ci devront être appliquées dans les prochains rapports de gestion. Outre l'élaboration d'un rapport détaillé sur l'acquisition de fonds de tiers, la CGes a entre autres invité la Fondation à entreprendre une comparaison entre les objectifs et les résultats par année grâce à différents indicateurs afin de pouvoir créer une représentation graphique du développement du projet à long terme et de le rendre ainsi plus compréhensible. Avec cette lettre, la CGes a mis fin à sa discussion sur le rapport de gestion 2016.

2.3.10 Orientation stratégique de l'Inforama

La Commission de haute surveillance avait rendu visite à l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) en octobre 2011. L'Inforama, ses structures de direction et son orientation future comptaient alors parmi les sujets importants. En 2015, en raison de certains changements au niveau de la conduite de l'Inforama, la CGes a été d'accord de se pencher à nouveau en temps voulu sur sa direction ainsi que sur la stratégie de formation dans le domaine de l'agriculture, et de vérifier s'il était nécessaire d'agir à ce niveau. Etant donné que l'Inforama a encore une fois été placé sous l'autorité d'une nouvelle direction la même année, la CGes s'est déclarée favorable pour attendre que le nouveau directeur ait pu acquérir une certaine pratique avant de se pencher sur cette affaire. Au cours de l'année sous revue, la commission a donc décidé de commencer à traiter cette affaire et a fait parvenir quelques questions à cet effet à l'ECO. Ces questions ont en particulier porté sur l'orientation stratégique de l'Inforama, sa direction composée de six membres et sa collaboration avec l'OAN. La commission attend la prise de position de l'ECO en janvier 2018, raison pour laquelle elle présentera les résultats de sa réflexion sur l'Inforama dans son rapport d'activité 2018.

2.3.11 Autres activités

Bilan de retraitement : dans la perspective de l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), le Contrôle des finances (CF) a passé en revue le bilan de retraitement au 1^{er} janvier 2016 et a fait toute une série d'observations critiques. Au cours de l'année sous revue, le CF a contrôlé le bilan de retraitement au 1^{er} janvier 2017 et le rapport sur l'adaptation du bilan que l'Administration des finances avait préparé en parallèle. Les deux documents devraient servir de base pour établir les comptes au 31 décembre 2017. Le CF a retenu dans son rapport que les Directions ont pu corriger et régler de nombreux points qu'il avait soulevés dans son premier rapport. Le CF a conseillé au gouvernement d'approuver le rapport sur l'adaptation du bilan uniquement si les Directions apportent toutes les corrections demandées d'ici la clôture de l'exercice au 31 décembre 2017 et si elles lui présentent les situations pour lesquelles il y a une marge de manœuvre ou pour lesquelles d'importantes incertitudes subsistent, afin qu'il puisse les clarifier. La responsabilité de cette affaire incombant à la Commission des finances (CFin), la CGes s'est contentée de prendre connaissance du rapport.

- **Horaire de travail fondé sur la confiance** : La CGes s'est engagée dès 2015 pour que le Conseil-exécutif ne classe pas deux interventions parlementaires⁶ qui demandaient l'instauration du temps de travail fondé sur la confiance pour le personnel cantonal. La répétition de la revendication de 2016 par la CGes d'une part et la CFin d'autre part a conduit le Conseil-exécutif à rédiger une lettre dans laquelle il relativisait le caractère contraignant des interventions parlementaires. Ces déclarations ont incité la CFin à saisir le Bureau du Grand Conseil sur la question du poids légal des interventions parlementaires. Il s'en est suivi un échange de courriers qui s'est poursuivi jusqu'en 2017. Le Conseil-exécutif a d'abord annoncé qu'il était désormais prêt à entamer les travaux en vue de la révision de la loi sur le personnel afin d'introduire l'horaire de travail fondé sur la confiance. En avril, dans une lettre que la CGes a reçue en copie, le Conseil-exécutif a informé le Bureau que la procédure de corapport était achevée et lui a communiqué les enseignements qu'il en a tirés. Ainsi, l'horaire de travail fondé sur la confiance doit rester limité à un projet pilote mené auprès des employés et employées des classes de traitement les plus élevées. Comme compensation financière des heures d'appoint, ces der-

⁶ 023-2009 Bernasconi « Révision de la politique salariale du canton » / 287-2009 PLR/Kneubühler « Révision de la législation sur le personnel ».

niers reçoivent une allocation assurée de 6 pour cent de leur traitement. Le nombre de jours de vacances accordé s'élève à 33 jours. Le Conseil-exécutif a annoncé qu'il mettrait en consultation le projet de révision de la loi sur le personnel début 2018. La CGes a pris connaissance des explications et en termine ainsi avec cette thématique.

- **Participation à la procédure de consultation concernant la loi sur la participation à BKW :**

Au cours de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a adopté à l'intention du Grand Conseil la loi sur la participation à BKW qu'il avait traitée en première lecture lors de la session de novembre. La CGes a indiqué que le Conseil-exécutif avait tenu compte de la proposition de modification qu'elle lui avait soumise dans le cadre de la procédure de consultation de 2016. Dans le projet mis en consultation, l'article 5, alinéa 2 disposait que le Conseil-exécutif devait tenir secrètes les informations confidentielles qui lui sont communiquées par ses délégués et déléguées au conseil d'administration. Cette exigence de confidentialité serait certes justifiée par rapport au public et aux tiers. Elle pourrait cependant être mal comprise et faire penser que le secret doit aussi être maintenu vis-à-vis de la haute surveillance parlementaire. La haute surveillance se verrait ainsi très fortement limitée, car la surveillance suprême du canton, et donc en particulier la haute surveillance sur BKW SA ou la surveillance sur la surveillance exercée par le Conseil-exécutif (ConstC, art. 75 et art. 95, al. 3), revient au Grand Conseil. C'est pourquoi la CGes a proposé de compléter la disposition de manière à ce que le droit à l'information et l'obligation d'informer selon la législation sur le Grand Conseil soient réservés. La formulation en ce sens a été reprise telle quelle et n'a pas été contestée au Grand Conseil.

2.4 Section TTE/JCE/CHA

2.4.1 Extraction de gravier et décharges

Cet objet est traité au chiffre 1.1.

2.4.2 Maintien de la valeur du réseau radio POLYCOM

Au cours de la session de mars, le Grand Conseil a traité une demande de crédit du Conseil-exécutif pour le maintien de la valeur du réseau radio Polycom. Grâce au crédit de 41,74 millions de francs, le réseau radio existant pourrait être mis à niveau sur le plan technique d'ici à 2030 au moyen de terminaux appropriés. La CGes a adopté un corapport en vue du débat sur le crédit au sein de la Commission de la sécurité (CSéc). Elle y explique que le Contrôle des finances (CF) a effectué pour son compte une révision complémentaire sur Polycom en été 2015, suite à l'exposition médiatique du sujet. Le CF a eu la tâche d'expliquer comment le canton de Berne serait affecté par les coûts supplémentaires soi-disant imprévus de plus de 100 millions de francs cités dans les médias. Dans son rapport d'octobre 2015, le CF a conclu que dans la situation actuelle, le canton ne consentirait pas d'investissements extraordinaires dans Polycom et que l'utilisation de l'infrastructure Polycom était garantie pour toute la durée d'utilisation. Les prochaines dépenses importantes de 2017 à 2023 devraient s'élever à 13 millions de francs environ. La CGes a trouvé très étonnant que, un an et demi après le contrôle du CF, les investissements nécessaires pour Polycom soient trois fois plus élevés que ce que le CF avait prévu en octobre 2015. La commission trouvait également suspect que, selon le rapport sur le crédit, les dépenses ne soient inscrites qu'en partie dans le plan intégré mission-financement. Enfin, la

CGes a aussi été dérangée par le fait que le rapport sur le crédit ne mentionnait pas du tout la révision complémentaire du CF, bien qu'il s'agisse d'une information pertinente pour l'autorité compétente, le Grand Conseil.

A la suite du corapport, la CSéc a invité la présidence de la CGes à une séance pour traiter l'affaire. La CSéc a recommandé, par onze voix contre trois et deux abstentions, au Grand Conseil d'approuver le crédit. Le 23 mars, le Grand Conseil l'a donc approuvé par 91 voix contre 15 et 44 abstentions.

2.4.3 Soupçons de travail au noir sur le chantier du centre d'entretien de Loveresse

Fin septembre 2016, différents acteurs de la presse écrite ont révélé que des irrégularités et des infractions au droit du travail avaient été découvertes sur le chantier du centre d'entretien cantonal de Loveresse. Certains travailleurs n'avaient pas de permis de travail, des personnes inscrites aux services sociaux avaient été engagées illicitement et, en outre, les employés n'étaient pas payés. Le président et le vice-président de la Commission paritaire du gros œuvre du Jura bernois ont vivement critiqué les maîtres d'ouvrage : l'Office des immeubles et des constructions (OIC) aurait été averti plusieurs fois de ces infractions, mais n'aurait réagi que mollement. Le 29 septembre 2016, le député Sauvain a donc déposé l'interpellation 200-2016 : « Le canton a-t-il failli à son devoir de contrôle ? ». La CGes s'est aussi penchée sur le cas de Loveresse et a choisi, en décembre 2016, d'attendre la réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation avant de déterminer la suite à donner à cette affaire.

Le Conseil-exécutif a répondu à l'interpellation au mois de mai de l'année sous revue. Dans ses explications, il rejette les reproches faits à l'encontre de l'OIC. Il souligne que le Contrôle du marché du travail de Berne (CMTBE) a procédé à une vérification des conditions de travail sur le chantier de Loveresse en août 2016 et qu'il a constaté à deux reprises que des ouvriers n'avaient pas de papiers en règle. L'OIC aurait alors adressé un courrier aux entreprises en cause, les menaçant de sanctions en cas de récidive. Les autres entreprises participant aux travaux ont reçu un avertissement écrit leur enjoignant de respecter les prescriptions en matière de droit du travail. D'autres cas pour lesquels le CMTBE soupçonnait des infractions aux conditions de travail ou de salaire ont été transmis à la Commission paritaire responsable pour qu'elle procède à des clarifications. Le Conseil-exécutif a signalé que le système des contrôles du marché du travail avait fait ses preuves.

La CGes a pris connaissance de la réponse à l'interpellation en août. La manière d'agir de l'OIC lui a semblé convenable et, d'après elle, rien n'indiquait qu'il n'avait pas agi de manière licite. La commission n'a pas considéré qu'il était nécessaire de prendre d'autres mesures dans le cas précis de Loveresse et a décidé de clore l'affaire. Elle a toutefois prévu de se pencher à nouveau sur le thème du travail au noir en prenant pour exemple le projet de construction du Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee dont elle s'occupe dans le cadre de la haute surveillance concomitante (cf. ch. 2.4.9). Lors de la réunion de lancement, la section de la TTE a posé différentes questions. En se basant sur les explications de la TTE, la CGes a pu conclure que l'échange d'informations entre la TTE et l'ECO ne s'effectuait pas de manière optimale. C'est pourquoi elle a décidé de poser certaines questions à l'ECO au sujet du rôle de l'Office de l'économie bernoise, qui, d'après la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, assume la responsabilité des contrôles du marché du travail. La commission attend la prise de position de l'ECO pour le début de l'année 2018.

2.4.4 Rapport sur les aires de séjour pour les gens du voyage

Lors de l'adoption du crédit-cadre destiné à la planification et à la réalisation de trois aires de stationnement pour les gens du voyage de nationalité suisse en septembre 2016, le Grand Conseil avait accepté la proposition selon laquelle le Conseil-exécutif devrait informer chaque année la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) de l'état actuel des travaux et de l'évolution des coûts pour chaque site. Au moment sa prise de parole, l'auteur de la proposition avait toutefois relevé que les informations demandées pourraient aussi être transmises à la CGes. Les présidents des deux commissions ont convenu que le rapport devait être adressé à la CGes. Pour donner suite au Grand Conseil, qui souhaitait un rapport concis, la CGes s'est contentée de poser quatre questions auxquelles la JCE devait répondre dans le cadre d'un message annuel. En automne 2017, la JCE a fait parvenir pour la première fois à la CGes le rapport demandé. La Direction a souligné que les travaux des trois sites se déroulaient conformément aux plans. Une demande de la commune d'Herzogenbuchsee, portant sur la prise en charge cantonale des frais pour une éventuelle déconstruction et la procédure d'expropriation qui pourrait avoir lieu lors de la réalisation du site Froumholz à Muri bei Bern, pourrait entraîner des retards, comme l'a aussi mis en évidence la JCE. Enfin, la Direction a noté qu'elle était à la recherche d'autres sites potentiels afin de pouvoir éviter une procédure d'expropriation.

La CGes est satisfaite des réponses de la JCE et ne voit pas la nécessité de prendre d'autres mesures. Elle a toutefois une dernière question portant sur la recherche de nouvelles aires de séjour pour les gens du voyage. Elle a donc prié la JCE d'expliquer dans quelle mesure la recherche d'aires de séjour pour les gens du voyage suisses est différente de la recherche d'aires de séjour pour les gens du voyage étrangers. Dans sa réponse, la JCE a écrit que la recherche d'aires de stationnement pour les gens du voyage était, de manière générale, difficile et qu'elle était particulièrement ardue pour les gens du voyage étrangers. La CGes a pris connaissance de cette réponse et abordera à nouveau ce sujet dans le rapport 2018.

2.4.5 Abrogation du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser »

Fin 2016, la TTE a annoncé la suppression du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser » plus de dix ans après le coup d'envoi et avant son entrée en force, ce qui a suscité diverses questions au sein de la CGes. D'entente avec la Commission des finances (CFin) et la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), la CGes a fait part de différentes questions à la TTE. La commission voulait savoir quel était exactement l'état de la planification du plan d'aménagement des eaux au moment de sa suppression et pour quelles raisons on avait décidé de le supprimer. La CGes a aussi souhaité en savoir davantage sur les conséquences qu'aura la décision sur l'utilisation des crédits complémentaires du Grand Conseil promis en 2008 et en 2014 et sur la suite des événements. Dans sa réponse, la TTE a indiqué que, selon les connaissances actuelles, on pouvait partir du principe que la décision de suppression n'entraînerait pas de dépenses supplémentaires. Les crédits complémentaires du Grand Conseil promis en 2008 et 2014 ont été utilisés conformément à la planification dans le cadre de l'élaboration du plan d'aménagement des eaux cantonal. Le dossier peut maintenant être clos. Par ailleurs, la TTE a noté qu'à l'heure actuelle il n'était encore pas possible de fournir des informations fiables sur la somme totale des frais d'étude. Les mesures individuelles ont été échelonnées, planifiées et réalisées sur plusieurs années en fonction des priorités et dans la limite des moyens disponibles. Le projet de protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne est l'œuvre d'une génération. Il faut toujours prendre en compte les expériences découlant des mesures déjà réalisées, ce qui pourrait à son tour avoir un impact sur les frais d'étude de projet. La CGes a constaté qu'il était difficile d'évaluer les réponses de la TTE sur la base des documents à sa disposition, particulièrement en ce qui concerne la valeur intrinsèque des deux crédits arrêtés

par le Grand Conseil après le classement du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser ». Afin d'apporter la clarté nécessaire, la commission a donc chargé le Contrôle des finances de traiter les questions essentielles dans le cadre d'une évaluation spéciale. Ainsi, la commission poursuit sa pratique de longue date qui consiste à faire examiner annuellement la mise en œuvre de certains arrêtés choisis du Grand Conseil (la plupart du temps des arrêtés relatifs aux crédits) par le Contrôle des finances en vertu de l'article 37, alinéa 2, lettre *b* du règlement du Grand Conseil. La CGes se penchera sur le rapport dans l'année à venir.

2.4.6 Surfaces d'assolement

Fin 2016, la CGes a décidé d'étudier de plus près la question des surfaces d'assolement. Elle s'est fixé pour objectif de vérifier comment les prescriptions légales en matière de protection des surfaces d'assolement, qui existent autant au niveau fédéral que cantonal, sont appliquées dans le canton de Berne. Cette vérification a porté sur quatre questions :

- Combien de surfaces d'assolement le canton de Berne possède-t-il, ou plus exactement, possède-t-il encore suffisamment de surfaces ?
- Où se situent-elles ?
- Ces surfaces répondent-elles aux critères définis ?
- Le canton agit-t-il de manière licite en ce qui concerne les surfaces d'assolement ?

La CGes a rencontré des représentants et représentantes de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) en mai pour dresser un premier état des lieux. Après ce dialogue informatif, plusieurs courriers ont été échangés, dans lesquels la commission a posé de nouvelles questions ou demandé de recevoir des documents supplémentaires. A la fin de l'année, la CGes a pu dresser un tableau complet de la situation, ce qui lui a permis de présenter ses conclusions à la JCE. Cette dernière ne prendra position qu'en 2018 ; c'est pourquoi la commission reviendra sur la question dans son prochain rapport d'activité.

2.4.7 Haute surveillance concomitante : place du Wankdorf à Berne

Depuis 2011, la Commission de haute surveillance (CHS) et, depuis le 1^{er} juin 2014, la CGes se tient informée tous les six mois de l'évolution du projet de la nouvelle 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 2017. Après que le consortium impliqué dans la construction a demandé des suppléments incompréhensibles pour le canton, en raison de difficultés géologiques apparues lors des travaux, la TTE a informé la CGes fin 2016 que l'organe de conciliation avait préparé une proposition. L'examen de cette proposition a traîné en longueur et, d'après les explications de la TTE, certains éléments de coût n'avaient pas été suffisamment pris en considération. Après s'être à nouveau penché sur la question, le consortium a enfin pu trouver une entente avec le canton avant les vacances d'été, les deux parties ayant signé un accord de conciliation. En conséquence, d'après la TTE, le canton a payé un montant se situant entre un et dix millions de francs. Le montant sur lequel portait l'accord était donc environ deux fois et demie inférieur au supplément que le consortium avait fait valoir à l'origine. Selon les déclarations de la TTE, il s'agit d'une issue positive pour le canton. La Direction ne présume pas seulement que le crédit sera liquidé d'ici la fin de l'année 2017, elle se déclare aussi convaincue que le montant du crédit approuvé pourra être respecté compte tenu du renchérissement (crédit du Grand Conseil du 20 novembre 2007 à hauteur de CHF 99 mio et crédit supplémentaire du Conseil-exécutif du 30 novembre 2011 à hauteur de CHF 1,4 mio). La CGes a décidé d'enjoindre la TTE à lui soumettre un nouveau (et vraisemblablement dernier) rapport d'état en 2018.

2.4.8 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 travaux étant terminés et le complexe scolaire ayant été inauguré en décembre 2016, la CGes a décidé en octobre 2016 de mettre fin aux rapports réguliers sur ce projet et de conclure son exercice de la haute surveillance concomitante par une visite des bâtiments. Cette visite a eu lieu à la mi-janvier 2017. A cette occasion, les responsables du projet ont répondu sur place aux questions sur le dernier rapport que leur avait préalablement adressées par écrit la CGes. Interrogés au sujet de la date du décompte final, ceux-ci ont expliqué que, par expérience, les dernières factures étaient disponibles six mois après l'achèvement des travaux. L'objectif est donc de pouvoir effectuer un décompte définitif du projet en 2018. Quant à la comparabilité avec d'autres projets de construction, les responsables du projet ont clairement fait comprendre que la rénovation complète et l'agrandissement des gymnases étaient comparativement complexes, notamment parce que davantage de procédures d'autorisation avaient dû être entreprises, plus de groupes d'utilisateurs étaient concernés et davantage d'équipes de planification étaient impliquées que dans d'autres projets. Ils n'ont donc pas pu nommer de projet comparable. La discussion a permis d'apporter des réponses satisfaisantes aux deux questions mentionnées ainsi qu'aux autres questions des membres de la commission. Pour terminer, une visite des bâtiments a eu lieu.

Après la visite, la commission a décidé, comme annoncé, de mettre fin à l'exercice de la haute surveillance concomitante, tout en se réservant le droit de faire vérifier le décompte final définitif de l'affaire par le Contrôle des finances.

2.4.9 Haute surveillance concomitante : Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee

Après avoir mis fin à l'exercice de la haute surveillance concomitante sur les Gymnases des Prés-de-la-Rive au début de l'année sous revue, la CGes a décidé d'assurer le suivi d'un nouveau projet de grande envergure, à savoir la construction de nouveaux bâtiments et de bâtiments de remplacement pour le Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM). Ce choix a été déterminé par le fait que la demande de crédit était bien plus élevée que les chiffres prévus avant l'étude de projet, ce qui avait soulevé le débat lors de la délibération sur le crédit au Grand Conseil.

Pour démarrer la haute surveillance concomitante et pour se faire une idée générale du projet, la CGes a demandé de rencontrer la TTE. Cette rencontre a eu lieu au mois d'août, au CPLEAM. Après que les membres de la commission ont d'abord reçu des informations générales sur le projet, les modalités du futur reporting ont été fixées, modalités d'après lesquelles celui-ci devrait avoir lieu deux fois par an dans le cadre d'un rapport à l'intention de la CGes. De plus, la commission a abordé le thème du travail au noir sur les chantiers cantonaux. Les incidents relevés sur le chantier cantonal du nouveau centre d'entretien de Loveresse (cf. ch. 2.4.3) ont constitué le point de départ de ces questions.

D'après le premier rapport transmis fin octobre 2017 ainsi que la rencontre au CPLEAM, il ressort que le projet est en bonne voie du point de vue des coûts, des délais et des risques. La commission a donc conclu qu'elle n'avait pas besoin d'informations supplémentaires sur le projet pour le moment. Elle continuera sa haute surveillance concomitante en 2018, après réception du deuxième rapport.

2.4.10 Autres activités

- **Rapports 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 à ce sujet (LABSPF) prévoit à l'article 7, alinéa 4 que, après avoir pris connaissance du rapport annuel de l'ABSPF, le Conseil-exécutif le transmet à la CGes. Pour diverses raisons, la CGes considère cette disposition inopportune. A l'inverse de la LABSPF, les lois spéciales portant sur d'autres institutions et participations qui relèvent de la sphère d'influence du canton ne prévoient pas d'obligation de transmission. Fin 2016, la commission a suggéré à la JCE de biffer cet article. Dans une prise de position au début de l'année sous revue, la JCE a indiqué qu'elle acceptait de biffer l'article, mais qu'elle ne le ferait qu'au moment de la prochaine révision majeure de la loi en raison du travail que cela nécessite. La CGes l'approuve. De plus, la commission a traité au cours de l'année sous revue le rapport annuel 2016 de l'ABSPF, selon lequel les institutions bernoises contrôlées affichaient un total de 161,1 milliards de francs au bilan, les fribourgeoises, un total de 7,6 milliards. De plus, l'ABSPF a pu rembourser 400 000 francs au canton, ce qui représente un quart du capital de dotation mis à disposition par le canton lors de l'externalisation. La conclusion globale du conseil de surveillance et de la direction est qu'il n'y a actuellement aucun risque financier pour les deux cantons de Berne et Fribourg.
- **Fluctuations au sein de l'Office des immeubles et des constructions :** Après que la CGes a inspecté l'Office des immeubles et des constructions (OIC) en 2015 (cf. rapport d'activité 2015 de la CGes), une interpellation sur le prétendu désordre au sein de l'office a été déposée auprès du Grand Conseil en 2016 (157-2016 Hofer : « Restructuration de l'Office des immeubles et des constructions »). La CGes a donc décidé d'attendre la réponse du Conseil-exécutif avant de déterminer s'il était nécessaire d'intervenir. Au mois de mars 2017, le Conseil-exécutif a publié les réponses aux questions posées dans l'interpellation. En se basant sur les explications de la réponse, la CGes a décidé de ne pas intervenir, mais d'exprimer dans une prise de position son étonnement à la TTE en ce qui concerne la situation réelle de l'OIC en 2017 en comparaison avec l'atmosphère de renouveau positive qu'on lui avait présentée lors de l'inspection sur place. En effet, la commission a constaté qu'il y avait une grande différence entre l'image qui lui avait été donnée lors de l'inspection et les récentes évolutions intervenues au sein de l'office. Cela s'est par exemple illustré par la fluctuation nette au sein de l'OIC, qui d'après le Rapport 2016 sur les ressources humaines, avait augmenté régulièrement depuis 2013, mais qui se portait à presque un tiers (19,4 %) en 2015 et était ainsi près de quatre fois plus élevée que la moyenne cantonale cette année-là (5,3 %).
- **Contrôle subséquent de l'encouragement des administrations des constructions :** En 2013 et 2014, l'ancienne Commission de haute surveillance (CHS) avait traité différentes questions concernant les constructions hors des zones à bâtir. Un entretien avec l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) avait mis en évidence que la recherche de cheffes et de chefs qualifiés pour l'administration des constructions représentait une difficulté pour les communes rurales. Pour améliorer la situation, l'OACOT s'était fixé comme objectif d'encourager la mise en place d'administrations régionales des constructions. Afin de vérifier l'effet de cette mesure d'encouragement, la CGes a adressé un certain nombre de questions à la JCE dans une lettre en 2017. La prise de position de la JCE indique à la commission que le canton ne dispose pas d'une

vue d'ensemble du nombre d'administrations régionales des constructions, ce que la Direction justifiait par le fait que le développement et la mise en œuvre de modèles de collaboration relèvent de la compétence des communes. En raison de l'autonomie communale, la JCE a seulement proposé aux communes son soutien, mais leur a laissé la tâche de gérer l'organisation. Le canton n'encourage donc pas activement les administrations régionales des constructions, mais il soutient uniquement les communes qui en font la demande. La CGes n'a pas pu établir que des efforts étaient faits pour encourager ces institutions. La commission a pris connaissance de la réponse de la JCE et a prévu d'en rester là.

- **Conflit concernant la portée de l'activité de surveillance exercée par le délégué à la protection des données :** Au printemps, le délégué à la protection des données a fait parvenir à la CGes une copie d'un échange qu'il avait eu précédemment avec la FIN. L'origine de cette correspondance était une critique qu'il avait émise au sujet de la volonté de collaborer de l'Office d'informatique et d'organisation (OIO) en ce qui concerne les contrôles informatiques préliminaires. Le délégué à la protection des données a parlé de chicaneries. La FIN, à laquelle l'OIO est rattaché, a riposté et reproché au délégué à la protection des données la forte fluctuation de la qualité des contrôles et la tendance du Bureau de la protection des données à se perdre dans les détails techniques. La CGes a réagi à cette discorde en adressant une lettre à la FIN dans laquelle elle a clairement exprimé sa préoccupation quant à l'envenimement de ce conflit. Dans sa réponse à la commission, la FIN a annoncé qu'elle allait tenter d'engager une discussion avec le délégué à la protection des données au sujet de la collaboration et d'autres aspects. A la fin de l'année, la CGes a invité la FIN et le délégué à la protection des données à lui transmettre leurs points de vue sur les résultats de cet échange.

2.5 Section SAP/POM

2.5.1 Obligation de contrôle préalable pour l'intercepteur d'IMSI (IMSI-catcher)

On apprenait en octobre 2015 que la Police cantonale bernoise (POCA) avait l'intention d'acquérir un intercepteur d'IMSI (IMSI-catcher) pour surveiller les téléphones mobiles, et qu'elle utilisait déjà de tels appareils qui lui étaient prêtés par 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 d'approfondir le sujet au cours de l'année sous revue. A cet effet, elle a soumis différentes questions au BPD ainsi qu'à la POM. Il s'agissait d'une part de prendre connaissance des points de vue du BPD et de la POM au sujet de l'obligation de soumettre à un contrôle préalable l'appareil que la POCA utilise régulièrement pour localiser et identifier des téléphones mobiles. D'autre part, il s'agissait pour la CGes de pouvoir se faire une idée de la façon dont les deux instances collaborent dans cette affaire mais aussi de manière générale.

En se basant sur les réponses reçues, la CGes a conclu que la POM et le BPD ont des avis juridiques divergents en ce qui concerne le champ d'application de la législation cantonale relative à la protection des données ainsi que la question de savoir si le traitement des données issues

d'un intercepteur d'IMSI constitue un projet informatique nécessitant un contrôle préalable conformément à la loi sur la protection des données (LCPD). Le 2 avril 2016, le BPD a publié une recommandation motivée au sujet du contrôle préalable prévu du traitement des données collectées par un intercepteur d'IMSI. Alors que le BPD estime que la recommandation porte sur *tout* traitement de données collectées au moyen d'un intercepteur d'IMSI, la POM a argumenté que cette disposition concernait l'acquisition d'un tel appareil, prévue en automne 2015. Après que la POM a décidé de renoncer à un achat pour des raisons financières, ladite recommandation est aussi devenue sans objet. La CGes n'étant pas une instance juridique, elle n'a pas joué le rôle d'arbitre dans cette affaire. Elle s'est toutefois permis de relever que la POM, dans le cas présent, avait nié l'obligation de procéder à un contrôle préalable et n'avait par ailleurs pas fait le nécessaire pour que cette question puisse être élucidée juridiquement. Elle n'a pas rendu de décision négative contre la recommandation du BPD du 2 avril 2016. D'après la CGes, l'article 35 LCPD prescrit clairement ce qu'une autorité doit faire lorsqu'elle ne veut pas donner suite à la proposition du BPD ou qu'elle n'est prête à le faire que partiellement. Par ailleurs, la CGes a constaté que la POM et le BPD ne collaboraient pas de manière optimale non seulement dans le cas présent, mais aussi dans d'autres cas. La POM a réagi à ce qu'avait écrit la CGes par le biais d'une autre prise de position, dans laquelle elle a souligné encore une fois que, en renonçant à l'acquisition d'un intercepteur d'IMSI, la procédure qui se serait appuyée sur la LCPD a été close. En outre, la POM a soutenu que la conclusion de la CGes selon laquelle elle ne collaborait pas bien avec le BPD dans ce cas ni dans d'autres n'était pas compréhensible. La POM considère que l'échange et la collaboration sont bons et constructifs à tous les niveaux. La CGes a pris connaissance de ces explications et a bouclé l'affaire.

2.5.2 Un présumé imam haineux bénéficiaire de l'aide sociale pendant de longues années

A la fin de l'été 2017, le cas d'Abu Ramadan, connu du grand public en tant qu'« imam haineux », a polarisé l'attention. C'est un prêche dans lequel Abu Ramadan, bénéficiaire de l'aide sociale depuis de nombreuses années, aurait appelé, d'après les traductions de l'arabe, à la violence envers les non-musulmans, qui a mis l'affaire au jour. D'après la presse, Abu Ramadan aurait aussi effectué plusieurs voyages dans son pays d'origine, la Lybie, bien qu'il ait fui le pays. Après que ces voyages ont été révélés en juillet 2017, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a décrété la révocation de l'asile et le retrait de la qualité de réfugié d'Abu Ramadan. Le recours de ce dernier contre la décision a été rejeté en dernière instance par le Tribunal administratif fédéral en septembre.

En octobre, la CGes a décidé d'enquêter sur la manière dont les autorités cantonales avaient géré le cas Abu Ramadan. Afin de déterminer s'il était nécessaire que le canton engage des mesures supplémentaires au croisement des domaines de l'asile et du social, la commission a posé un certain nombre de questions au Conseil-exécutif. Ainsi, la CGes a demandé que l'on dresse un récapitulatif des résultats des clarifications juridiques effectuées jusqu'ici au sujet du cas ainsi que des résultats d'un débriefing entre le canton et les communes qui a eu lieu début octobre. Différentes questions sur le droit de voyager et d'exercer une activité lucrative des personnes bénéficiant de l'asile étant apparues, elle souhaitait aussi se renseigner sur les processus administratifs en la matière et sur les éventuelles clarifications du service des renseignements.

Dans sa prise de position, le gouvernement a fourni des renseignements détaillés sur ce qui s'est déroulé jusqu'à présent et sur les recherches effectuées. L'interprétation de la lettre a permis à la CGes de conclure que les services cantonaux impliqués dans le cas Abu Ramadan examinaient attentivement l'affaire et faisaient en sorte d'éviter autant que possible que des cas similaires se reproduisent. Elle a constaté par ailleurs que les bases légales en vigueur aujourd'hui

ne permettraient plus à un tel cas de se produire. De plus, la commission a soutenu les efforts visant à optimiser la coopération des différentes unités administratives, d'autant plus que l'affaire avait mis en évidence que, dans ce domaine, les trois niveaux de l'Etat avaient été affectés, et qu'une bonne collaboration entre les trois niveaux semblait donc indispensable.

Forte de ce constat, la CGes a conclu qu'elle n'avait plus de suite à donner de son côté. Elle a cependant prié le Conseil-exécutif de l'informer :

- autant sur la mise en œuvre des mesures instaurées lors du débriefing entre le canton et les communes,
- que sur les résultats de l'enquête du Ministère public du Jura bernois-Seeland,
- et, dans le cadre du rapport sur la protection de l'Etat, sur les activités du service de renseignement en lien avec le cas Abu Ramadan.

La CGes rendra compte de l'évaluation des informations à ce sujet l'année prochaine.

2.5.3 Visite de l'Office des affaires sociales

La CGes a pour habitude de rendre régulièrement visite à certains offices sélectionnés afin de se faire, sur place, une idée précise du champ d'activité de l'office et des enjeux auxquels il est confronté. En raison des différentes évolutions dans le domaine social (par exemple la réduction prévue de l'aide sociale individuelle, l'intégration des réfugiées et réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement, etc.), la section compétente SAP/POM a rendu visite à l'Office des affaires sociales cantonal pendant l'année sous revue. La CGes a effectué cette visite en deux parties : la section a d'abord rencontré des représentants et représentantes de l'office puis, dans une deuxième partie, des représentants et représentantes de la SAP. Cette procédure, que la CGes avait déjà utilisée lors de précédentes visites, vise à accorder, autant à l'office qu'à la Direction, la place et le temps de parole qui leur sont dus. De cette manière, la commission espérait pouvoir obtenir une vue d'ensemble des différents enjeux auxquels l'Office des affaires sociales est confronté. Le jour de la visite, la cheffe de l'office et le chef d'office suppléant ont annoncé publiquement qu'ils avaient démissionné et qu'ils quitteraient bientôt l'Office des affaires sociales. Ces deux départs correspondaient à l'image qu'avait eue la commission lors de sa visite. Il était évident que la Direction et l'office travaillaient plus l'un contre l'autre que l'un avec l'autre et que le mécontentement au sein de l'office était donc profond. Après une analyse plus poussée de la visite, la CGes a réclamé davantage de documentation à l'Office des affaires sociales tout comme à la SAP. En se basant sur les documents reçus, la commission a pris note qu'un chef par intérim avait repris en main l'Office. Sur la base des échanges qui avaient eu lieu lors de la visite ainsi que des documents qui lui étaient parvenus, la CGes a pu dresser une série de constats qu'elle a livrés à la SAP d'une part et à l'Office des affaires sociales d'autre part à la fin de l'année sous revue, en les invitant à donner leur avis. Par conséquent, la CGes communiquera ses conclusions dans son prochain rapport d'activité.

2.5.4 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

Depuis bientôt dix ans, la Commission de haute surveillance (CHS) et, depuis le 1^{er} juin 2014, la Commission de gestion (CGes) se sont engagées pour améliorer la surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat. Sur cette période, plusieurs améliorations ont pu être réalisées. La dernière étape importante a eu lieu en 2016 : sur la base de remarques et de demandes de la CGes, la POM a annoncé qu'elle allait créer un organe de contrôle interne à l'administration, qui soutiendrait le directeur de la police et des affaires militaires dans la prépara-

tion, la réalisation et le suivi des inspections de l'organe cantonal de protection de l'Etat (cf. Rapport d'activité 2016 de la CGes).

Durant l'année sous revue, la section compétente a, pour la première fois, reçu non seulement le rapport d'activité de la Police cantonale sur les activités cantonales de protection de l'Etat, mais aussi le rapport de surveillance de l'organe de contrôle interne, qui est incarné par le secrétaire général suppléant de la POM. Le rapport de surveillance supplémentaire est un vrai plus d'après la CGes. Il lui permet d'assumer de manière effective la haute surveillance, parce qu'il rend plus visible la manière dont la surveillance hiérarchique est réellement exercée. Le rapport rend compte en détail du contenu des inspections semestrielles du directeur de la police et des affaires militaires. De plus, suite à ces inspections, le secrétaire général suppléant a lui-même rendu une nouvelle visite aux autorités de protection de l'Etat et s'est penché de plus près sur deux ou trois cas présentés lors de l'inspection sous l'angle de la légalité et de la proportionnalité. Cette activité de surveillance et les cas concrets ont certes été anonymisés dans le rapport d'activité, mais ils ont été présentés de manière relativement détaillée. En outre, le secrétaire général suppléant a été informé des thèmes généraux (par exemple l'organisation, la collaboration avec le Service de renseignement de la Confédération ou les droits d'administrateur et les droits d'accès). D'après la CGes, l'objectif défini par la POM elle-même, à savoir le renforcement de l'accent juridique des activités de contrôle, a pu être atteint.

La commission ainsi que le nouvel organe de surveillance dressent un bilan positif après la première année. Le secrétaire général suppléant écrit dans son rapport de surveillance : « Les activités d'inspection et de surveillance du directeur de la police et des affaires militaires et de son secrétaire général suppléant juridique se sont complétées de manière logique et, après une première analyse, ont apporté une valeur ajoutée à la surveillance, sans occasionner une utilisation excessive des ressources. Les expériences sont donc positives. La POM considère la nouvelle forme de surveillance judicieuse et efficace. »

Au printemps, la POM a en outre invité la CGes à se prononcer sur le projet de consultation du canton de Berne sur l'ordonnance fédérale sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens). La commission s'est réjouie de saisir cette occasion. Elle a approuvé le constat qu'avait déjà dressé la POM dans le projet : outre la vérification de la légalité, la vérification de l'adéquation et de l'efficacité constituent un élément essentiel de la surveillance hiérarchique cantonale. La commission a également proposé d'indiquer dans la prise de position que l'OSRens devrait préciser comment les cantons peuvent solliciter le soutien de la nouvelle autorité de surveillance de la Confédération et à qui cette dernière peut adresser ses recommandations. De plus, la CGes a signalé que la procédure de recours en cas de refus du droit de consulter n'est pas réglée. Les deux aspects ont été intégrés à la prise de position adoptée par le Conseil-exécutif.

Après que le Grand Conseil a clairement adopté la motion 151-2016 de la CGes « Protection de l'Etat : une base légale est nécessaire » en 2016, le gouvernement a adopté à l'intention du Grand Conseil en 2017 une révision totale de la loi sur la police, qui contient aussi des dispositions sur la protection de l'Etat. La CGes estimait cependant que les demandes de la motion adoptée par le Grand Conseil n'étaient que partiellement satisfaites. C'est pourquoi la CGes a fait parvenir à la Commission de sécurité (CSéc) un corapport dans la perspective du préavis de l'acte législatif en la chargeant de garantir que le mandat impératif qu'avait délivré le Grand Conseil en adoptant la motion soit mis en œuvre et que l'article 16 de la loi sur la police soit complété en conséquence. La CSéc tout comme le Conseil-exécutif étaient d'accord avec la proposition. La loi sera traitée en première lecture en janvier 2018.

2.5.5 Autres activités

- **Comptes des établissements pénitentiaires concordataires**

En 2016, la CGes a étudié le rapport de révision du Contrôle des finances dans lequel il exposait les résultats de la vérification des comptes des quatre établissements concordataires de Thorberg, Witzwil, Saint-Jean et Hindelbank. En se basant sur les résultats du Contrôle des finances, la CGes est parvenue à des conclusions qu'elle a présentées à la POM en automne 2016. Dans sa prise de position, la Direction a indiqué que plusieurs problèmes avaient déjà été résolus. De plus, elle a relevé que la stratégie de l'exécution judiciaire prévue répondrait à certaines questions (cf. rapport d'activité 2016). La seule question ouverte sur laquelle s'est penchée la CGes durant l'année sous rapport était de savoir si la POM était disposée à discuter de la proposition de la CGes de renforcer la surveillance intercantonale dans le concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et des mesures. En été, la POM a informé la CGes que, contrairement à ce qui avait été supposé, il s'avérait que la modification de la convention concordataire n'était pas d'une utilité fondamentale à l'heure actuelle et qu'elle allait donc y renoncer. D'après la POM, la question de la surveillance intercantonale ne pourra être à nouveau abordée qu'au moment où une modification de la convention concordataire sera à l'ordre du jour pour d'autres raisons. La CGes a pris connaissance de cette information et a décidé de revenir sur ce point dans le cadre du corapport à l'intention de la CSéc au sujet de la stratégie de l'exécution judiciaire.

- **Troubles au sein de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg**

En juin, plusieurs médias ont exposé la mauvaise ambiance de travail régnant au sein de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg et ont rapporté les critiques d'actuels et d'anciens collaborateurs et collaboratrices au sujet du style de direction du directeur de la prison. Dans un premier temps, la section compétente a décidé d'attendre de voir quels seraient les résultats du projet d'organisation « BRAT » [Betriebsanalyse und Reorganisation Anstalten Thorberg (audit et réorganisation de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg)] qui est actuellement en cours. A l'occasion d'une conférence de presse avant les vacances d'été, la POM a informé le public sur ce projet et a expliqué quelles étaient les recommandations tirées d'un rapport d'examen externe (cf. rapport d'activité 2014 de la CGes) et comment elles seraient mises en œuvre. En parallèle, d'anciens collaborateurs et collaboratrices se sont adressés à la CGes et ont corroboré les reproches formulés à l'encontre du directeur de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg. Au cours du deuxième semestre, la commission a choisi l'Office de l'exécution judiciaire pour y effectuer une visite qui doit avoir lieu au deuxième semestre 2018. Une telle visite permettra à la commission de mettre aussi en lumière d'autres thèmes, qui ont été abordés publiquement avec l'établissement pénitentiaire, qu'il s'agisse des coûts élevés de l'exécution des mesures pour des cas isolés, de la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire ou des restructurations qui ont eu lieu au sein de l'office au cours des dernières années.

3 Examen préliminaire de rapports

La CGes a fait l'examen préliminaire des rapports suivants en sa qualité d'organe de haute surveillance⁷ :

- Rapport d'activité 2016 de l'autorité de surveillance de la protection des données (session de juin)
- Rapport d'activité 2016 des Services parlementaires (session de juin)
- Controlling EDT 2017. Mise en œuvre du plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport (session de novembre) (cf. ch. 1.1)

La commission a proposé dans les trois cas au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport. Dans le cas du rapport de controlling EDT, la commission a en outre recommandé au Grand Conseil d'adopter sept déclarations de planification.

Le Grand Conseil a pris acte à l'unanimité des deux comptes rendus annuels. Le rapport de controlling EDT, y compris les sept déclarations de planification de la CGes, plus une autre, ont été adoptés par 136 voix pour, une voix contre et 9 abstentions.

4 Interventions

4.1 Interventions de la CGes

Durant l'exercice sous revue, la CGes n'a pas déposé d'interventions parlementaires.

4.2 Interventions traitées

Au cours de l'année sous revue, le Grand Conseil a traité les interventions de la CGes 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. Le Grand Conseil a adopté les trois chiffres de l'intervention et contesté le classement (cf. ch. 2.2.2).

⁷ Cf art. 37, al. 2, lit. c RGC.

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
Présidence de la CGes avec le président de la CFin et le président de la CIAT	Clarification en vue de délimiter l'examen de l'abrogation du plan cantonal d'aménagement des eaux « Aarewasser » qu'effectue la CGes	chiffre 2.4.5
Présidence de la CGes avec présidence de la CFor	Clarification des mesures à prendre dans le cas de la Haute école spécialisée bernoise	chiffre 1.2
Présidence de la CGes avec la Commission de la sécurité (CSéc)	Préavis concernant le crédit « Maintien de la valeur du réseau radio Polycom »	chiffre 2.4.2
Présidence de la CGes avec le président de la CIAT	Clarification de la responsabilité pour le rapport sur les gens du voyage que la JCE doit établir annuellement	chiffre 2.4.4

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 trois cas :

- Avis adressé à la Commission de la sécurité (CSéc) concernant le crédit d'engagement 2017 à 2023 pour le maintien de la valeur du réseau radio Polycom 2030 (janvier) (cf. ch. 2.4.2)
- Avis adressé à la CSéc concernant la révision totale de la loi sur la police (août) (cf. ch. 2.5.4)
- Avis adressé à la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) concernant les droits de participation dans le domaine des relations extérieures (décembre)

6 Perspectives

Le changement de législature en 2014 a marqué un tournant majeur. Avec le nouveau droit parlementaire, la Commission de haute surveillance est redevenue la Commission de gestion, sa tâche se limitant désormais uniquement à l'exercice de la haute surveillance. Pendant les trois premières années de la législature, il n'y a eu que très peu de changements parmi les membres de la commission. Au cours du deuxième semestre 2017 toutefois, davantage de membres ont quitté la CGes que pendant les trois années précédentes. De plus, on peut déjà prévoir qu'en raison des démissions d'autres remplacements auront encore lieu au début de la nouvelle législature. L'année prochaine, la CGes devra surtout s'atteler à familiariser rapidement les nouveaux membres au fonctionnement de la commission et à garantir que tous les membres assimilent l'accent particulier de la CGes, qui, à la différence des commissions spécialisées, ne poursuit pas une politique partisane.

7 Proposition

La commission propose au Grand Conseil de prendre connaissance de son rapport d'activité 2017.

Berne, le 26 avril 2018

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 trois changements durant l'exercice : Ursula Zybach (PS-JS-PSA) a démissionné le 31 mai et a été remplacée par sa collègue de parti Regina Fuhrer (PS-JS-PSA). Christian Haddorn (UDC) a quitté la commission fin septembre et Francis Daetwyler (PS-JS-PSA) en a fait de même fin octobre. Leurs successeurs, Samuel Leuenberger (UDC) et Ulrich Egger (PS-JS-PSA), ont commencé à travailler le 22 novembre.

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis
Beutler Melanie	PEV	2014
Boss Martin	Les Verts	2016
Egger Ulrich	PS-JS-PSA	2017
Egger Martin	pvl	2015
Feller Erich	PBD	2014
Flück Peter	PLR	2014
Fuhrer Regina	PS-JS-PSA	2017
Graber Samuel	UDC	2014
Leuenberger Samuel	UDC	2017
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

2) Volume de travail

La CGes s'est réunie à neuf reprises en séance plénière ordinaire et à deux reprises en séance extraordinaire (séances d'une demi-journée et d'une journée entière). A cela s'ajoute l'échange avec la CGes du canton de Bâle-Campagne (cf. ch. 2.1.5).

Il y a eu en outre 41 séances de section ou de délégation ad hoc. La charge de travail des sections était plus équilibrée que celle des années précédentes, la cadence la plus élevée était celle de la présidence, avec une séance par mois en moyenne ainsi que celle de la section FIN/ECO/INS, avec une séance tous les 40 jours environ.

Le nombre des séances est resté constant par rapport à l'exercice précédent.

3) Liste des abréviations

ABSPF	Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations
ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
BFH	Haute école spécialisée bernoise
BKW	anciennement Forces Motrices bernoises SA
BLS	BLS SA, anciennement BLS Chemin de fer du Lötschberg SA
BPD	Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données
BRAT	Betriebsanalyse und Reorganisation Anstalten Thorberg (audit et réorganisation de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg)
CET	Compte épargne-temps
CF	Contrôle des finances
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFin	Commission des finances
CFor	Commission de la formation
CGes	Commission de gestion
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
CIRE	Commission des institutions politiques et des relations extérieures
CMTBE	Contrôle du marché du travail de Berne
ConstC	Constitution du canton de Berne (RSB 101.1)
CPLEAM	Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee
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
FIS	Système d'informations financières
FMI	FMI AG, hôpitaux de Frutigen, Meiringen, Interlaken
FNS	Fonds national suisse
GST	Département Gestion, santé, travail social de la Haute école spécialisée bernoise
IFP	Instructions concernant le pilotage des finances et des prestations
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
KoTrA	Konzept Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben (programme Exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques)
LABSPF	Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (RSB 212.223)
LCCF	Loi cantonale sur le Contrôle des finances (RSB 622.1)
LCG	Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
LCPD	Loi sur la protection des données (LCPD 152.04)
LEI	Loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI 901.6)
LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA) (RSB 151.01)
LPers	Loi sur le personnel (RSB 153.01)
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OAN	Office de l'agriculture et de la nature
ODECAF	Ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement

	administratif Biel/Bienne
OIC	Office des immeubles et des constructions
OIO	Office d'informatique et d'organisation
OSP	Office de l'enseignement secondaire du deuxième degré et de la formation professionnelle
OSRens	Ordonnance fédérale sur la surveillance des activités de renseignement (RS 121.3)
PERSISKA	Système d'informations sur le personnel du canton
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	Rapport annuel sur les entreprises, participations et institutions cantonales
RGC	Règlement du Grand Conseil (RSB 151.211)
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SIA	Société suisse des ingénieurs et architectes
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