

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Commission de gestion

**Geschäftsprüfungs-
kommission**

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/gr



Rapport d'activité 2019 de la Commission de gestion (CGes)

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

Etat : 7 mai 2020

Table des matières

Editorial	3
1 Thèmes prioritaires	4
1.1 Standardisation et centralisation de l'informatique cantonale	4
1.2 Promotion économique	7
2 Activités des sections	9
2.1 Affaires communes	9
2.2 Bureau	11
2.3 Section FIN/ECO/INS	15
2.4 Section TTE/JCE/CHA	22
2.5 Section SAP/POM	26
3 Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance	32
4 Interventions	32
4.1 Interventions déposées	32
4.2 Interventions traitées	32
5 Coordination et participation entre les commissions	32
5.1 Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC	32
5.2 Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC	33
6 Proposition	33
ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail	34
1) Composition de la commission	34
2) Volume de travail	34
Liste des abréviations	35

Editorial

Au moment où le Grand Conseil débattrait du présent rapport, les acronymes DEEE ou INC seraient déjà d'usage courant et toute personne rompue à la vie politique reconnaîtra sans peine la Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement et celle de l'instruction publique et de la culture. Dans ces lignes, la CGes rend toutefois compte de ses activités lors de l'exercice précédent, durant lequel les Directions susnommées étaient encore celles de l'économie et de l'instruction publique. Dès lors, les anciennes dénominations sont utilisées ci-après.

Si l'on excepte la question des noms, la réforme des Directions, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2020, n'entraîne que peu de changements de fond. Les Directions conservent leurs principaux domaines, même si certains offices ont été déplacés et que la répartition des tâches entre les Directions a été quelque peu rééquilibrée. Cette réforme n'exerce que des effets mineurs sur la CGes : certes, les sections adaptent leur nom (la section SAP/POM prendra p. ex. le nom de section DSSI/DES), mais la commission n'a pas jugé utile de modifier les actuels groupements.

En passant l'année dernière en revue, je constate que d'autres évolutions sont susceptibles d'exercer des effets plus importants sur la CGes et notamment sur son organisation. En 2019, les thèmes qui ont encore gagné en importance sont ceux qui ne concernent pas seulement une Direction, mais touchent l'administration cantonale dans son entier. Je pense bien sûr en premier lieu à l'informatique, domaine dont la CGes suit attentivement l'évolution depuis des années dans le cadre de la haute surveillance concomitante (cf. chapitre 1.1). Dans ce monde où les termes Fat Client, Rollout ou Workplace font partie du vocabulaire de base, il est difficile pour les non-initiés de conserver une vue d'ensemble et, à titre d'exemple, de comprendre à quoi serviront exactement les 78 millions de francs accordés par le Grand Conseil en 2019 en vue de la mise en œuvre d'une application de groupe à l'échelle cantonale. Les marchés publics (cf. chapitre 2.3.9) et la gestion des risques (cf. chapitre 2.3.5) sont également des thèmes concernant l'Etat dans son entier. Pour ma part, j'estime que la haute surveillance perdra en efficacité si l'on persiste à appréhender ces domaines purement comme les affaires d'une Direction donnée, même si cet aspect n'est pas à négliger. Les domaines évoqués ci-avant incombent tous à la Direction des finances, la seule qui – c'est à relever – conservera sa dénomination antérieure. A ce point, la question est de savoir si la CGes pourra, du point de vue structurel, continuer de se pencher sur ces dossiers volumineux et complexes en procédant de la même manière que dans toutes les autres matières. En conséquence, la CGes a décidé de lancer une réflexion l'année prochaine sur une éventuelle adaptation de son organisation.

Pour terminer, je tiens, cette année encore, à remercier très chaleureusement mes collègues de la commission de leur engagement durant l'exercice écoulé. Je nous souhaite de poursuivre nos activités d'un aussi bel élan en 2020.

Peter Siegenthaler, président de la CGes

1 Thèmes prioritaires¹

1.1 Standardisation et centralisation de l'informatique cantonale

En 2019, comme lors des exercices précédents, la CGes a suivi les deux importants projets informatiques en cours (voir ci-dessous) dans le cadre de la haute surveillance concomitante. La commission s'est fait régulièrement remettre des informations sur l'évolution de ces deux projets, que ce soit par le biais de divers rapports ou dans le cadre de l'entretien annuel avec la directrice des finances et ses responsables de projets.

En 2019, une question essentielle a été pour la CGes de déterminer dans quelle mesure les économies annuelles potentielles de 28 à 50 millions de francs pronostiquées en 2014 pour les deux projets dans l'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale (UPI) peuvent effectivement être réalisées. Durant l'année sous revue, les doutes à ce sujet l'ont emporté au sein de la commission. Même si une statistique de la Direction des finances (FIN) portant sur l'évolution des dépenses en matière d'informatique prévoyait que ces coûts diminueraient effectivement à compter de 2020, le changement de tendance partira d'un niveau très élevé. Selon des prévisions de la FIN, les années 2020 à 2023 compteront parmi les plus chères pour le canton du point de vue de l'informatique, et de loin, avec des frais annuels de l'ordre de 230 millions de francs. Durant l'exercice le plus cher à cet égard, en 2020, il se pourrait que les frais dépassent de presque 100 millions de francs leur montant de 2014. Par ailleurs, les dépenses projetées en 2019 pour la période allant de 2020 à 2023 excèdent d'au moins 25 millions de francs par an les montants présentés en 2018 à la CGes et la Commission des finances (CFin). Même si une partie de cette augmentation s'explique par l'avancement de la numérisation et par le renchérissement, la CGes estime que les économies que les deux projets permettent de réaliser devraient apparaître beaucoup plus nettement.

Concernant les deux grands projets, la CGes a formulé les conclusions suivantes en 2019.

a) Projet « Progiciel de gestion intégré » (PGI)²

Ce projet prévoit l'introduction du système SAP en 2023 à titre de nouveau logiciel de comptabilité et de pilotage pour l'ensemble du canton : il remplacera les deux applications de groupe FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'information sur le personnel du canton de Berne) qui ont été utilisées jusqu'ici et seront mises hors service. Il est prévu que jusqu'en 2026, des adaptations organisationnelles dans les domaines des finances et du personnel soient réalisées dans deux étapes ultérieures du projet.

En lien avec le projet PGI, la CGes s'est avant tout penchée, durant l'année sous revue, sur le crédit-cadre de 80 millions de francs adopté en vue de la phase d'introduction et de réalisation de 2020 à 2024. Dans un corapport adressé à la CFin, laquelle a préavisé le crédit à l'intention du Grand Conseil en vue de la session d'hiver, la CGes lui a demandé par ailleurs d'assurer que

¹ En vertu de l'article 55, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CGes a donné au Conseil-exécutif, par lettre du 6 février 2020, la possibilité de se prononcer sur le rapport d'activité. Le Conseil-exécutif l'a fait et, dans une lettre datée du 1^{er} avril 2020, a pris connaissance des explications formulées dans le rapport d'activité de la CGes et a indiqué qu'en principe, il se limitait à donner son avis sur telle ou telle affaire, même s'il ne partageait pas toutes les appréciations et conclusions de la CGes. L'article 55, alinéa 3 LGC dispose que les rapports des commissions du Grand Conseil dans lesquels des recommandations sont formulées doivent présenter également l'avis de l'autorité concernée. La CGes applique cette exigence de transparence en présentant les propositions d'adaptation dans une note de bas de page, à moins qu'elle ne les reprenne tacitement.

² Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif affirme qu'en 2019, la CGes a été informée à plusieurs reprises tant par la FIN que par le gouvernement sur l'avancement du projet PGI. Il souligne qu'à cet égard, la CGes a été renseignée de manière transparente et détaillée sur les raisons de la charge financière supplémentaire dans le cadre dudit projet, notamment par le renvoi au rapport relatif au crédit-cadre PGI pour les phases de réalisation et de déploiement, chiffre 5.1. De ce fait, le Conseil-exécutif ne comprenait pas pourquoi la CGes, dans son rapport d'activités, ne pouvait s'expliquer la hausse des coûts, ajoutant que par ailleurs, la CGes avait été informée régulièrement de l'utilité économique de la mise en œuvre de PGI.

la transparence soit établie sur les coûts et que toutes les questions en suspens trouvent réponse. Elle trouvait par exemple contestable que la mise en œuvre de la première étape, pour laquelle le Conseil-exécutif avait encore pronostiqué des frais de 50 millions de francs dans le rapport sur le crédit, entraîne désormais des dépenses de 90 millions de francs, considérant que de manière générale, une augmentation si vertigineuse des coûts était inexplicable. La CGes critiquait également le fait que le Conseil-exécutif n'ait pas défini de plafond financier permettant d'assurer que les adaptations effectuées dans le domaine informatique génèrent un résultat économiquement favorable malgré les importants investissements consentis. Selon elle, il manquait également un récapitulatif complet de tous les coûts liés au projet PGI.

Durant la session d'hiver 2019, le Grand Conseil a adopté à une forte majorité le crédit-cadre avec une diminution de deux millions de francs. Parallèlement, il a adopté un crédit complémentaire de même montant. Ce faisant, le Grand Conseil n'a pas accordé de nouveaux fonds, mais a consenti à ce que des moyens soient affectés à des travaux devant encore être clôturés dans la phase de conception, alors qu'ils avaient été initialement prévus pour celle de la réalisation.

Outre les risques financiers, la CGes considérait toujours comme critique la longue période de mise en œuvre, craignant notamment qu'en raison de sa durée, il deviendrait un jour impossible de montrer de manière détaillée comment le potentiel d'économies avait pu être pleinement exploité dans le cadre de l'introduction d'un nouveau système PGI. Même si, par le passé, les responsables du projet n'avaient pas discerné de possibilité d'accélérer son déroulement de manière substantielle, la commission a appris durant l'année sous revue, à sa grande surprise, que les trois entreprises ayant soumis une offre en vue de l'implémentation du programme PGI avaient conclu qu'il serait possible d'implémenter le système SAP un an plus tôt. Selon le Conseil-exécutif, même l'assurance-qualité opérationnelle, qui n'avait jusqu'alors pas formulé de constatation à cet égard, soutenait désormais cette opinion. La CGes recommande en tous les cas d'envisager d'accélérer la mise en œuvre de ce système.

b) Projet IT@BE

Avec le projet IT@BE lancé par le Conseil-exécutif, le canton met en œuvre une majorité des recommandations formulées en 2014 par une entreprise externe dans l'audit UPI. Jusqu'à maintenant, les piliers du projet étaient l'élaboration d'une stratégie informatique cantonale, la constitution d'un comité informatique stratégique et l'harmonisation des prestations informatiques de base. Il est prévu que le projet soit entièrement réalisé en 2021.

Pendant l'année sous revue, la CGes s'est penchée avant tout sur le projet Rollout@BE. Ce dernier a pour but d'harmoniser et de compléter l'équipement de tous les postes de travail informatiques en installant des systèmes d'exploitations récents (Windows, Office, etc.), d'une part, et de centraliser l'assistance à fournir pour les prestations informatiques de base, d'autre part. Après un contrôle du projet effectué dans le courant du premier trimestre 2019, le Contrôle des finances (CF) a conclu que des difficultés existaient de longue date sous l'angle technique, opérationnel et organisationnel. Partant, la CGes a soumis au Conseil-exécutif une série de questions sur le projet. Dans ses réponses, le gouvernement a concédé que les parties prenantes du projet en avaient sous-estimé l'ampleur, mais aussi les ressources plus importantes à mettre en œuvre dans ce cadre, tout en précisant que le savoir-faire requis avait fait partiellement défaut. Pour la CGes, il est inconcevable que cela ait pu se produire alors même que l'Office cantonal d'informatique et d'organisation (OIO), l'entreprise Bedag Informatique SA, la FIN et une entreprise externe avaient participé à l'exécution et à l'accompagnement du projet. Le Conseil-exécutif a chiffré les frais supplémentaires occasionnés à 1,4 million de francs. Bedag Informatique SA a ensuite repris la direction du projet Rollout@BE, qui incombait précédemment à l'entreprise externe, afin de résoudre les problèmes qui en affectaient le bon déroulement. Estimant que cette démarche a cependant conduit à une dilution des responsabilités, la CGes a conclu que la répar-

tition des rôles entre l'OIO et Bedag Informatique SA n'était en aucun cas clarifiée et simplifiée, alors que cela avait pourtant été recommandé dans l'audit UPI.

La CGes a également critiqué le fait que le Conseil-exécutif n'a pendant longtemps pas déclaré clairement aux commissions de surveillance l'ampleur des problèmes liés au projet. Lors d'entretiens menés durant le second semestre de l'année 2018, la FIN avait encore déclaré que dans les grandes lignes, le projet était « en bonne voie ». Or, ce n'est que plus de six mois plus tard, en avril 2019, que la commission a appris qu'à peu près à la même période, le comité stratégique TIC (CST) avait voulu mettre le statut à moyen terme du projet sur « rouge ». C'est pourquoi, dans la prise de position adressée au Conseil-exécutif en août 2019, la CGes a estimé qu'à défaut d'une amélioration notable de la transparence, elle ne serait à moyen terme plus en mesure d'accomplir son mandat.

Des explications reçues durant l'entretien sur l'informatique ont par ailleurs renforcé la conviction de la CGes sur la pertinence de la réduction du nombre d'applications spécialisées utilisées à l'échelle cantonale. En 2018 déjà, il était ressorti du même entretien que la multiplicité des applications compliquait la mise en œuvre de Windows 10, puisqu'il fallait préalablement tester la compatibilité de chacune d'entre elles avec ce système d'exploitation.

En janvier 2020, le Conseil-exécutif a pris position sur diverses conclusions de la CGes sur l'informatique. La CGes analysera ses observations durant l'année et en établira le compte rendu dans son prochain rapport d'activité.

1.2 Promotion économique

Comme les années précédentes, la Direction de l'économie (ECO) a présenté au printemps un rapport oral à la section compétente de la CGes sur les activités de la Promotion économique durant l'exercice précédent. Une fois de plus, les indicateurs statistiques sur la promotion économique et touristique ainsi que sur le développement régional constituaient une partie importante de ce rapport. Par ailleurs, le directeur de l'économie a informé la section, comptant des représentants de la Direction, de l'état d'avancement des projets soutenus en application de la loi sur l'encouragement de l'innovation : il s'agit en l'occurrence de ceux de la sitem-Insel SA à Berne, du Switzerland Innovation Park à Bienne et d'Empa à Thoun. Concernant la Promotion économique, la section compétente a reçu comme d'ordinaire en amont de l'entretien une liste anonymisée de toutes les entreprises ayant bénéficié d'un soutien l'année précédente, que ce soit au moyen de subventions d'investissement ou d'allègements fiscaux. Cette liste, comportant une catégorisation sommaire par taille d'entreprise, type de soutien, montant des prestations de soutien et d'autres indicateurs, permet à la section de procéder à des contrôles ciblés par sondages. Celle-ci peut par exemple concentrer son attention sur les affaires les plus importantes sous l'angle financier ou examiner plus attentivement les cas représentatifs d'un type récurrent de soutien. La délégation de l'ECO informe la section compétente et la présidence des sondages susmentionnés de manière exhaustive à l'occasion d'un rapport oral : y figurent le nom de l'entreprise, le montant exact et la durée de l'allègement fiscal ou le montant de la subvention d'investissement. En outre, la section reçoit toujours en amont une liste de projets de soutien qui se sont soldés par un échec, dans laquelle elle peut également effectuer des pointages. En lien avec les explications qu'elle reçoit sur ces entreprises, la section demande ce qu'a entrepris le canton pour obtenir restitution des fonds octroyés ou de l'allègement fiscal accordé.

La discussion menée au Grand Conseil durant la session de novembre 2018 sur la motion 060-2018 « Plus de transparence et de durabilité dans la promotion économique et les remises d'impôt pour les entreprises du canton » avait souligné l'importance que revêt, pour le Grand Conseil, le travail de la section compétente de la CGes. Le Parlement avait d'ailleurs rejeté la requête de transparence exprimée dans cette motion, en premier lieu parce qu'il escomptait la remise d'un rapport exhaustif à la CGes. A la session d'hiver 2019, lors des débats parlementaires sur la loi sur les impôts, des discussions ont porté sur des demandes d'allègements fiscaux et divers orateurs et oratrices ont également saisi l'occasion pour rappeler le compte rendu de l'ECO à la CGes et la nécessaire transparence due à cette dernière. Dans une lettre à la CFin, qui avait préavisé la révision de la loi fiscale, la CGes a par ailleurs précisé qu'elle ne se penche pas dans son entier sur cette question. En matière de promotion économique, seules la section FIN/ ECO/INS et la présidence sont habilitées à en faire l'examen approfondi.

Durant l'exercice sous revue, la CGes a décidé de s'en tenir au processus de contrôle en deux étapes qu'elle a établi en 2015 et de continuer de miser sur le système de contrôle par sondages fondés sur le risque. Parallèlement, la commission a décidé de communiquer à l'ECO qu'elle désirait procéder aux améliorations suivantes en vue du prochain rapport :

- **Augmenter le volume des données statistiques** : l'ECO avait diminué la teneur informative en termes de données statistiques dans les deux dernières années, soit en retranchant des statistiques de sa présentation, soit en les modifiant. Les statistiques indiquant quelle ressource était utilisée dans quelle région du canton avaient notamment été supprimées. Dans une prise de position établie en automne de l'année sous revue, l'ECO a déclaré être disposée à donner suite à cette demande en 2020.
- **Gérer de manière flexible le nombre de sondages** : par le passé, la section compétente de la CGes s'était contentée de procéder, dans la liste anonymisée des entreprises ayant bénéficié d'un soutien et dans la liste des projets s'étant soldés par un échec, à

quatre contrôles par sondage au maximum. Même si la section continuera à se limiter à ce genre de pointages (un organe de milice n'ayant par définition pas les moyens de procéder au contrôle exhaustif de tous les dossiers), il conviendrait néanmoins, à l'avenir, de pouvoir gérer les sondages de manière plus flexible et d'en augmenter le nombre en fonction de la situation. L'ECO s'est également montrée ouverte à cette requête dans une prise de position.

- **Consigner par écrit les comptes rendus sur des projets relevant de la loi sur l'encouragement de l'innovation** : conformément à l'article 5 de la loi du 27 janvier 2016 sur l'encouragement de l'innovation (LEI ; RSB 901.6), l'ECO informe régulièrement le public de l'exécution de cette loi et la commission compétente du Grand Conseil, des autres détails de l'exécution. Même si, au cours des dernières années, le rapport oral de l'ECO sur les projets relevant de la LEI s'était régulièrement étoffé, la CGes estimait qu'il y avait un potentiel d'amélioration pour satisfaire au mandat légal d'information. Dès lors, la CGes a demandé la remise d'un rapport écrit, requête que l'ECO s'est dite prête à satisfaire durant l'exercice suivant.

Dans sa prise de position sur le compte rendu 2018 de la Promotion économique, la CGes a aussi exprimé son étonnement, sur la base des conclusions de la section compétente, que les responsables de cette promotion ne sachent pas exactement quelles sont les pertes financières subies par le canton lorsqu'il accorde des allègements fiscaux. Dans une réplique fournie par écrit, l'ECO a retenu que tant les représentants de la Promotion économique que le Conseil-exécutif, qui statue sur les affaires, disposaient toujours d'un décompte des potentielles pertes en recettes fiscales. En revanche, comme l'ECO le rappelait, la perte fiscale effective ne peut être calculée qu'au moment où l'entreprise concernée remet sa déclaration d'impôts : seule l'Intendance cantonale des impôts dispose de ces données et en refuse la transmission en vertu du secret fiscal. Au surplus, l'ECO s'est référée au rapport coût/utilité, dont elle confie l'établissement tous les quatre ans à un bureau externe, précisant que dans ce cadre, ce mandataire reçoit directement de l'Intendance des impôts les données tant prospectives que rétrospectives concernant les pertes de recettes fiscales, sous forme agrégée et anonymisée. Pour la commission, il est gênant qu'à part l'Intendance des impôts, seule une entreprise externe dispose de chiffres complets sur la question, alors même que la Promotion économique ne les a pas. Par-tant, la CGes a décidé de se pencher plus attentivement sur cette question dès que possible, au moment de prendre connaissance du prochain rapport coût/utilité.

2 Activités des sections

2.1 Affaires communes

Dans le cadre du contrôle des finances, la CGes confie au moins une fois l'an un contrôle extraordinaire. Lors de l'exercice sous revue, la commission a mis fin à un programme de contrôle antérieur et a, au mois d'août, confié au CF un nouveau programme de contrôle extraordinaire.

2.1.1 Contrôles extraordinaires menés par le Contrôle des finances

a) Programme de contrôle de 2018 – Place du Wankdorf

Dans le cadre de la haute surveillance qu'elle exerce, la CGes fait examiner l'exécution, autrement dit la mise en œuvre, de certaines affaires de crédit par le CF (cf. art. 37, al. 2, lit. *b* du règlement du Grand Conseil, RGC). Les effets des mesures déclenchées par telle ou telle affaire de crédit présentent également de l'intérêt, puisque l'efficacité fait partie des critères principaux de la haute surveillance (cf. art. 60, al. 1, lit. *b* RGC). Pour examiner les effets des affaires de crédit, la CGes se réfère aux objectifs qui figurent dans les rapports sur les affaires correspondantes du Grand Conseil. Dans la présente affaire, le CF a effectué le contrôle de la mise en œuvre et la CGes, celui des effets.

Contrôle de la mise en œuvre

En août 2018, la CGes a décidé de charger le CF d'un contrôle extraordinaire d'un crédit d'engagement pluriannuel ayant permis de redessiner la place du Wankdorf et ses accès, de prolonger la ligne du tram 9 de l'arrêt Guisanplatz jusqu'à la gare de Berne-Wankdorf et de rénover le pont Papiermühlestrasse Süd, A 94. Dans son rapport de contrôle à l'attention de la CGes, le CF est parvenu à la conclusion que, sous l'angle des mesures de construction, le projet de la place du Wankdorf avait pu être mené à bien dans les délais fixés et que les dépenses resteraient en outre inférieures au crédit accordé. Cela étant, le contrôle a révélé diverses lacunes en lien avec la conduite du projet en matière financière, le controlling et le soutien technique en matière de droit des constructions, notamment. Ces manquements concernaient avant tout l'élaboration et le traitement de devis et de demandes de crédit, les documents contractuels, les listes des prestations, la gestion des mandats complémentaires et les marchés publics.

Partant d'une analyse du rapport de contrôle, la CGes a repris à son compte les constats et recommandations du CF dans un courrier adressé à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Elle y faisait savoir qu'elle attendait de la TTE qu'elle écarte les risques identifiés et tire parti des potentiels d'amélioration en son sein et à l'Office des ponts et chaussées (OPC) conformément aux mesures et recommandations que le CF avait formulées dans son rapport de contrôle.

Dans sa lettre de réponse à la CGes, la TTE a regretté que le CF n'ait à son sens pas tenu compte de l'évolution en cours, donnant ainsi une image tendancieuse ne reflétant pas la situation actuelle. Elle a précisé que la phase de réalisation du projet remontait presque à dix ans et que l'OPC avait, depuis lors, continuellement amélioré ses processus sur la base des enseignements tirés dans le cadre dudit projet et d'autres projets de grande ampleur. Selon elle, la majorité des points récriminés par le CF dans le cadre du projet avaient été pris en compte depuis longtemps. Par lettre, la CGes a fait savoir à la TTE que, tout en se félicitant des mesures prises, elle constatait tout de même qu'elle n'avait fourni aucune indication précisément sur les deux points auxquels la CGes accordait la plus grande importance. D'une part, la CGes avait conseillé à la TTE, en février de l'exercice sous revue, de contrôler les flux d'information vers des

instances supérieures – par exemple la surveillance parlementaire – afin de renseigner de manière transparente et fiable les organismes concernés. Pour la CGes, il était incompréhensible que la TTE ne prenne pas position de manière exhaustive sur ce point et que, dès lors, il soit impossible de savoir en détail comment la recommandation serait mise en œuvre. Par ailleurs, la CGes a communiqué à la TTE qu'elle trouvait fâcheux qu'elle ne se prononce pas sur le reproche qui lui était fait de ne pas informer de manière transparente dans le cadre de la haute surveillance concomitante. Par ailleurs, elle estimait qu'il demeurerait tout à fait justifié d'exiger qu'on garantisse le maintien du savoir concernant les finances, la technique de construction et le controlling de projet. Même si les remarques de la TTE montraient que les demandes subséquentes formulées par les planificateurs impliqués avaient été examinées sous l'angle juridique, la CGes a communiqué à la TTE qu'elle estimait qu'elle devait mettre en œuvre ses ressources de manière à s'assurer d'une position de force dans ses relations avec les mandataires, de manière à pouvoir représenter efficacement les intérêts financiers du canton. Pour terminer, la CGes a signifié à la TTE qu'elle attendait que ses recommandations soient prises au sérieux et dûment mises en œuvre.

Contrôle des effets

Selon le rapport du Conseil-exécutif, le projet de la place du Wankdorf devait permettre de réaliser différents objectifs. Le plus important d'entre eux était de rendre le passage sur la place plus attrayant que l'emprunt de raccourcis à travers le quartier. Deuxièmement, le but était de limiter le trafic journalier moyen (TJM) à un volume de 64 000 à 69 000 véhicules en 2017 (sans le projet, le pronostic oscillait entre 72 000 et 77 000 véhicules). Le troisième objectif portait sur le système de transports de la place du Wankdorf, qui devait fonctionner comme un ensemble, avec ses axes. Quatrièmement, il fallait assurer que le volume de trafic entrant n'excède pas ce que le système peut absorber en garantissant la priorité aux transports publics et aux flux de véhicules provenant des sorties d'autoroutes. Il y avait par ailleurs lieu de faire en sorte que ces sorties aient la priorité absolue, afin de ne pas générer de colonnes sur les voies de circulation autoroutières. Enfin, il convenait d'augmenter l'utilisation des transports publics. Pour contrôler les effets du crédit-cadre, la CGes a adressé quelques questions à la TTE sur la réalisation des objectifs principaux qui avaient été retenus dans le rapport du Conseil-exécutif. Les réponses de la TTE ont confirmé que les résultats visés avaient pu être atteints. La seule question restée ouverte était celle de savoir si l'objectif fixé en matière de TJM pour 2017 avait pu être atteint, puisque dans ses réponses, la TTE se référait à l'année 2013.

b) Programme de contrôle 2019 – recours à l'expertise externe

Durant l'année sous revue, la CGes a chargé le CF d'examiner les cas dans lesquels le Conseil-exécutif, les Directions et la Justice avaient eu recours à l'expertise externe. Ce qui intéresse présentement la CGes est l'évolution dans le temps du volume des mandats et le degré du respect des prescriptions légales régissant les marchés publics. Il est à prévoir que la CGes recevra le rapport établi à ce titre au cours du deuxième semestre de l'année 2020 et, dès lors, ne pourra tirer des conclusions en la matière que dans son rapport d'activité 2020 au plus tôt.

2.1.2 Analyse d'évaluations

Une tâche importante de la haute surveillance est d'examiner l'action du Conseil-exécutif et de l'administration sur le plan de l'efficacité (cf. art. 37, al. 2, lit. a et art. 60, al. 1, lit. b RGC). Durant l'année sous revue comme les exercices précédents, la CGes a renoncé à procéder à l'analyse d'une évaluation. Cela s'explique en partie par le fait que les évaluations confiées par le canton n'apparaissent plus dans le rapport de gestion annuel de ce dernier.

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

Au mois de novembre 2018, le Conseil-exécutif a remis à la CGes l'ordonnance exploratoire du 21 novembre 2018 sur l'annonce électronique des déménagements (OE eDéménagement ; RSB 122.162). Pendant une phase-pilote de cinq ans au maximum, elle constitue la base légale permettant aux personnes qui souhaitent déménager d'accomplir, dans certaines communes, toutes les modalités de déménagement sous forme électronique. Les ordonnances exploratoires sont un instrument du Conseil-exécutif qui lui permettent, dans un cadre clairement défini (cf. art. 44 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration, loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), d'édicter des dispositions dérogeant au droit en vigueur pour tester leur efficacité et leur utilité. La CGes, dont le mandat légal est d'exercer la surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires (cf. art. 37, al. 2, lit. e RGC), a été informée en novembre de l'exercice sous revue du lancement de la deuxième phase du projet eDéménagement. La commission a ainsi reçu le rapport intermédiaire portant sur la phase d'essai 1, à laquelle huit communes pilotes ont participé. La deuxième phase a ouvert la procédure à toutes les communes disposant de l'équipement technique et remplissant certaines conditions. Sur la base de ces documents, la commission a pu se forger une opinion et a conclu que la démarche relative à l'évaluation de la première phase était convaincante du point de vue de la méthode et que la décision de lancer la phase 2 était fondée. Dans une lettre adressée à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), elle a annoncé qu'elle avait donné suite à sa demande d'accorder l'attention suffisante à la protection des données et d'intégrer le délégué à la protection des données de manière adaptée dans l'évaluation. La CGes a demandé à la direction compétente que le rapport d'évaluation lui soit aussi remis en temps utile. Sur la base de ce rapport, le Conseil-exécutif décidera en janvier 2024 au plus tard s'il convient d'intégrer les dispositions de l'ordonnance exploratoire au droit ordinaire.

2.1.4 Dispositions pour garantir le secret

Dans leurs règlements, les commissions de surveillance prévoient la possibilité de prendre des dispositions supplémentaires pour garantir le secret (cf. art. 43, al. 4 de la loi sur le Grand Conseil, LGC). Au début de l'exercice sous revue, huit affaires de la CGes au total étaient concernées par des mesures complémentaires de protection du secret et, dans le courant de l'année, la commission a décidé de prendre des mesures supplémentaires à cet effet concernant l'une d'elles. Elle a pu en retirer une autre de la liste après en avoir circonscrit le sujet. Dans un autre dossier, la CGes a décidé de lever les mesures de protection du secret, pour s'assurer que, dans son entier, elle disposait bien des mêmes informations. Dans la majorité des cas, ces mesures de protection du secret se résument à la remise des documents à un petit cercle de personnes. En général, il s'agit des membres de la section compétente et de la présidence. Les mesures de protection du secret les plus poussées concernent, d'une part, la liste caviardée des entreprises soutenues par la Promotion économique et, d'autre part, le rapport relatif à l'activité cantonale de protection de l'Etat. Ces deux documents munis d'une marque personnalisée ne sont remis qu'aux seuls membres de la section et à la présidence.

2.2 Bureau

Selon le règlement de la CGes, le Bureau coordonne l'activité des organes de la commission, veille à l'homogénéité du travail et assume les tâches transversales que lui confie la commission.

2.2.1 Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances

La révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), lancée en 2017 par la CFin, a continué d'occuper la CGes durant l'année sous revue. En 2018, la CGes avait pris position de manière exhaustive sur le projet législatif dans le cadre duquel un groupe de travail avait inscrit des tâches prioritaires dans le texte légal et présenté de premières ébauches de solutions. La CGes avait alors notamment retenu, dans sa prise de position, que le droit d'être entendu devait être renforcé et formulé plus clairement (cf. rapport d'activité 2018 de la CGes, p. 11). Selon elle, il convenait de garder à l'esprit que le CF devait également accorder à des tiers auxquels il reprochait dans ses rapports d'avoir manqué à leurs obligations le droit de prendre position. En effet, d'après la commission, si une personne ignore qu'il lui est reproché dans un rapport confidentiel d'avoir adopté un comportement contraire à ses devoirs de service, elle ne saurait demander de sa propre initiative que le droit d'être entendu lui soit accordé. La CGes a de nouveau abordé ces questions en 2019 et confirmé sa position.

2.2.2 Révision de la loi cantonale sur la protection des données

En août 2016, peu avant la réélection du délégué à la protection des données alors en poste, la CGes a retenu, dans une prise de position adressée à la JCE, qu'il convenait de revoir les instruments de contrôle et de surveillance de la personne titulaire de cette fonction. La JCE s'en est chargée et a relevé dans la réponse fournie à l'époque qu'il serait possible de se pencher sur l'attribution administrative et la procédure de sélection. En février 2017, le Conseil-exécutif a informé la CGes qu'une révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD) était planifiée, permettant d'intégrer de nouvelles dispositions issues des directives européennes sur la protection des données, d'une part, et de contrôler le rattachement administratif du délégué à la protection des données et la surveillance exercée sur lui par la CGes, d'autre part. En août 2017, la CGes a informé la JCE qu'elle était disposée à s'associer à l'élaboration du projet sur les éléments la concernant ou relatifs à sa fonction de surveillance sur le délégué. Elle a par ailleurs également proposé que la JCE procède à une analyse de tous les points restés en suspens ; sur la base de cette dernière, il appartiendrait à la JCE de formuler des propositions d'adaptation des bases légales. Enfin, la CGes a expressément recommandé de donner suite à l'idée – plus si récente – de réunir les dispositions de la LCPD, de la loi sur l'information du public (Lin) et de la loi sur l'archivage (LArch) dans un seul et même acte. En septembre 2017, la JCE a promis à la CGes qu'elle serait intégrée au processus dès que ces thèmes seraient abordés dans le cadre du projet législatif.

En août 2019, deux ans s'étant écoulés, la CGes s'est renseignée auprès de la JCE concernant l'état d'avancement du projet de révision et la participation qui lui avait été promise dans le cadre de ce dernier. En prenant connaissance de la réponse de la JCE, la CGes s'est étonnée d'être restée sans nouvelles pendant près de deux ans, alors que cette matière l'intéresse au premier chef et qu'elle avait signalé son intérêt très tôt. La CGes a dû constater que depuis la dernière prise de position reçue de la JCE en septembre 2017, la révision n'avait pas progressé de manière déterminante. Cela était d'autant plus regrettable que l'occasion a ainsi été ratée d'harmoniser les dispositions relatives à la position du délégué à la protection des données et à la surveillance sur ce dernier avec les dispositions applicables à la direction du CF, lesquelles étaient remaniées à la même période dans le cadre d'une révision totale de la LCCF. La réponse envoyée par la JCE pour expliquer l'opposition du gouvernement à la réunion des trois actes proches sous l'angle matériel en un seul acte n'a pas plus convaincu la CGes, qui a alors demandé à la direction la remise de l'arrêté du Conseil-exécutif qui avait scellé négativement le sort de ladite démarche. Les réflexions avancées par le Conseil-exécutif dans l'arrêté renforcent la CGes dans sa conviction que le moment est venu de préparer la fusion des trois lois. Les arguments invoqués contre cette solution n'étaient quasiment pas de nature matérielle et semblaient plutôt indiquer qu'une révision totale exigerait un investissement important. Forte de ce constat,

la CGes a encore souligné sa position envers la JCE vers la fin de l'exercice sous revue et lui a demandé de se prononcer une nouvelle fois sur la question. La CGes attend la réponse pour début 2020.

2.2.3 Surveillance de différents postes à responsabilité

La CGes exerce la surveillance sur le chancelier, le secrétaire général du Grand Conseil et le délégué à la protection des données (art. 37, al. 5 RGC et 38, al. 1, lit. d de la loi sur le personnel, LPers). A l'appui de la stratégie de surveillance définie par la commission en 2015 et adoptée en 2016, la présidence de la CGes a de nouveau mené un entretien avec ces trois personnes. La commission entend ainsi les consulter une fois par an pour s'informer sur les développements en cours et les défis. Les entretiens permettront aussi à la commission de réagir en amont, en anticipant des crises et des difficultés susceptibles, dans le pire des cas, de déboucher sur une demande de révocation au sens de l'article 41 LPers. En mai, la présidence a informé synthétiquement la commission plénière du contenu de ces entretiens. Vu le départ à la retraite de l'ancien délégué à la protection des données et la prise de fonctions du nouveau titulaire le 1^{er} mars 2019, l'entretien de surveillance visait avant tout à une prise de contact. Le nouveau délégué a exposé à la présidence de la CGes de quelle manière il entendait exercer sa charge et sur quels thèmes il mettrait l'accent. Ce faisant, il a particulièrement souligné l'importance de l'équipe. De manière générale, durant les entretiens, la présidence n'a remarqué aucun point qui l'aurait amenée à intervenir. Dès lors, la commission a clos cette affaire sans autre activité.

2.2.4 Commissions spécialisées

Le Grand Conseil avait adopté à la session de mars 2017 une intervention de la CGes³ dans laquelle cette dernière demandait premièrement de procéder à un examen centralisé de toutes les commissions cantonales spécialisées, deuxièmement de réduire d'un tiers le nombre des commissions, et troisièmement de dresser chaque année la liste de toutes les commissions. En janvier de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a présenté à la CGes un vaste rapport sur la mise en œuvre de cette motion. Peu après, la CGes a constaté avec satisfaction, dans la prise de position adressée au Conseil-exécutif, que ce dernier avait pris au sérieux la demande du Grand Conseil et, sur la base de ce contrôle, supprimé un certain nombre de commissions. La CGes s'est également félicitée des descriptifs complets de chacune des commissions spécialisées figurant dans le rapport. Dans une partie de ce dernier, le Conseil-exécutif a évalué dans quelle mesure chaque commission était selon lui nécessaire. La CGes n'a toutefois pas été convaincue par chacune de ces analyses. Dans un cas, par exemple, la suppression d'une commission aurait eu pour conséquence de priver le service spécialisé de la branche concernée d'un interlocuteur direct. La CGes doutait également, au vu de la fréquence généralement peu élevée des séances et du grand nombre de membres des commissions spécialisées, que des retours d'information et des renseignements spécialisés adressés aux Directions revêtent une si grande importance. Finalement, la CGes a émis une réserve de principe quant à la liste établie par le Conseil-exécutif : elle ne voyait pas pourquoi, sur la base de la motion, seule la cinquantaine de commissions figurant dans le rapport avaient été examinées par le Conseil-exécutif alors que d'autres avaient été laissées de côté d'entrée de cause. Du fait de ces questions restées ouvertes, la CGes a demandé un entretien au chancelier, qui a eu lieu en juin 2019. Sur la base de ce dernier, la CGes a remis une prise de position exhaustive au Conseil-exécutif : elle y a exprimé sa consternation sur le fait qu'après avoir suivi environ cinq ans la situation et qu'en dépit de tous les efforts investis dans l'élaboration d'un aperçu, il n'existait toujours aucune liste complète des commissions spécialisées cantonales. De l'avis de la commission, l'entretien avec le chancelier avait également montré l'ampleur de l'incertitude qui régnait quand il s'agissait de qualifier un

³ Motion 142-2016 : « Obtenir une vue d'ensemble des commissions »

organisme de commission spécialisée au sens de l'article 37 LOCA. Contrairement à ce qu'estime le Conseil-exécutif, la CGes est d'avis que les commissions d'examen en remplissent tout à fait les conditions. D'un autre côté, la CGes est persuadée que les organismes qui n'ont pas été institués par le Conseil-exécutif, les Directions ou la CHA ne sont pas des commissions spécialisées au sens de l'article 37 LOCA. La Commission de rédaction, par exemple, a été instituée par le législateur et ne pourrait être supprimée que sur décision du Grand Conseil. D'autres commissions, telle la commission d'éthique, sont prescrites par le droit supérieur. La CGes est ainsi parvenue à la conclusion qu'il ne deviendrait peut-être possible d'établir un aperçu regroupant tous les organismes entrant en considération qu'en précisant nettement les prescriptions légales, à ce jour très vagues. Dans ce contexte, il convient notamment de définir quelles conditions doivent être remplies en vue de l'institution d'une commission spécialisée et quels objectifs cette dernière est censée atteindre.

En décembre 2019, le Conseil-exécutif a pris position sur la lettre de la CGes et envoyé à cette dernière une version remaniée de l'aperçu, comportant une catégorisation. La commission se prononcera à cet égard durant l'exercice suivant.

2.2.5 Autres activités

- **Compte rendu sur les grands projets** : en vertu de l'article 65, alinéa 3 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), 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 les dix millions de francs. Comme les années précédentes, les projets de la TTE (20 grands projets) et de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP, 13 grands projets) ont constitué la majorité des annonces. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a utilisé pour la troisième fois, dans le cadre du traitement des annonces faites par les Directions, la stratégie qu'elle avait développée et a posé des questions sur l'état d'avancement de certains projets, sur les mesures de surveillance prises et sur les risques encourus. Il s'agissait en l'occurrence d'un projet de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) (nouveau système de gestion des dossiers – logiciel NeVo), mais aussi deux de la TTE (Transports régionaux Berne-Soleure RBS, nouvelle gare souterraine et modernisation du chemin de fer par adhérence Grütschalp – Mürren) et un de la SAP (Ecole de pédagogie curative de Bienne). Bien que la CGes porte un jugement critique sur certains aspects, elle a pu constater à partir des réponses de la POM, de la TTE et de la SAP que des mesures de surveillance avaient été prises dans chacun des cas et a donc décidé de ne pas intervenir pour l'instant.
- **Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités** : en mars 2014, une base légale avait été élaborée en vue de la création d'un service cantonal chargé d'enregistrer les irrégularités, géré par le Contrôle cantonal des finances (CF) depuis l'entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2014. Lors de l'exercice sous revue, la CGes a pris connaissance du quatrième rapport annuel de ce service. Il en ressort qu'en 2018, il y a eu dix dénonciations et qu'aucune ne comportait d'éléments relevant d'une infraction pénale. Le rapport a montré que dans différents cas, des mesures permettant de remédier aux points faibles ou de minimiser les risques avaient déjà été prises ou même appliquées dans l'intervalle. Tant la CGes que le CF estiment qu'il reste important de mieux faire connaître le service chargé d'enregistrer les irrégularités.
- **Rapports trimestriels du CF** : la CGes et la CFin se sont mises d'accord fin 2014 sur le fait qu'il revenait à la CFin d'assurer le pilotage du traitement des rapports trimestriels du CF. Partant, la CGes a pris connaissance au cours de l'année sous revue des quatre rapports du CF. Dans un cas précis, la CGes a entrepris des démarches (cf. chapitre 2.4.6). De plus, elle a obtenu a posteriori les informations de la CFin sur les affaires où cette dernière entendait mener des activités. En mars de l'année sous revue, la CFin a

informé la CGes de diverses adaptations prévues concernant la manière de procéder au reporting : selon ces dernières, dès la fin du premier semestre, le Conseil-exécutif dans son entier – et non plus seulement la Direction compétente – serait appelé à se prononcer sur de nouvelles constatations d'importance. Par ailleurs, il était prévu que les rapports trimestriels n'informent plus qu'une fois par an sur les mesures prises pour remédier aux points ayant suscité des réclamations. Dans sa prise de position, la CGes a informé la CFin qu'elle était satisfaite des modifications prévues, non sans demander que tous les contrôles bouclés par le CF soient répertoriés dans les rapports du trimestre concerné. En outre, la CGes a suggéré qu'à l'avenir, les commissions de surveillance soient en mesure de demander tous les rapports au CF. Le rapport trimestriel de fin septembre 2019 a été le premier établi selon ce nouveau système.

2.3 Section FIN/ECO/INS

2.3.1 Frais du Conseil-exécutif

Lors de la session de novembre 2018, le député Michael Köpfli a déposé la question « Transparence sur les frais et les allocations des membres de l'exécutif bernois », par laquelle il a demandé si le Conseil-exécutif était prêt à publier des listes de notes de frais et d'allocations de ses membres, relatives à différentes périodes. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a indiqué les indemnités forfaitaires et les allocations du gouvernement dans son entier pour l'année 2017, tout en précisant qu'il était disposé à autoriser l'organe compétent du Grand Conseil, à l'avenir également et sur demande, à prendre connaissance du décompte de ses indemnités forfaitaires et individuelles. Dans ce contexte, la CGes a décidé, après s'être concertée avec la CFin, qu'elle aurait désormais compétence dans ce domaine, mais que la CFin recevrait également les documents concernés pour information.

En mai 2019, la CGes a demandé au Conseil-exécutif une liste détaillée des allocations de tout le collège gouvernemental, des indemnités forfaitaires individuelles par membre du Conseil-exécutif dont le versement a été demandé et des allocations pour frais occasionnés par le service, spécifiques à la direction, par membre du Conseil-exécutif pour les années 2017 et 2018. Après avoir examiné la liste remise par le Conseil-exécutif, la CGes en a conclu qu'en matière de transparence, ledit rapport disposait d'un potentiel d'amélioration. Elle estime par exemple qu'il aurait été utile de répartir clairement les frais de représentation entre les personnes concernées. De plus, contrairement à ce qu'avait demandé la CGes, le Conseil-exécutif n'a pas précisé pour quel montant chaque membre du gouvernement a demandé le paiement d'indemnités forfaitaires, se contentant d'indiquer un total général. En dépit de ces lacunes, la CGes a décidé, d'entente avec la CFin, de ne pas demander un rapport annuel régulier sur les frais des membres du Conseil-exécutif, et ce en premier lieu parce qu'elle trouvait les frais et allocations en présence relativement raisonnables.

2.3.2 L'assujettissement à l'impôt des autres organismes chargés de tâches publiques

En juillet 2019, à la suite de discussions sur l'imposition d'entreprises parapubliques ou dont le canton est propriétaire, la CGes a décidé d'examiner plus attentivement la question, après avoir pris connaissance d'une question posée au Parlement fédéral sur les privilèges fiscaux d'entreprises en propriété du canton de Soleure. Les réponses de la FIN aux questions fondamentales posées par la CGes, notamment quant aux bases légales, se sont révélées assez minces et permettaient à peine de mieux saisir la situation. Partant, la CGes a insisté en octobre de l'année sous revue, en demandant à la FIN de fournir une vue d'ensemble de toutes les autres organisations chargées de tâches publiques et de préciser si ces dernières sont exonérées d'impôts (et, dans l'affirmative, dans quelle mesure) ou si des domaines précis échappent à l'exonération. La

FIN a répondu de manière très complète, de sorte que la commission a pu se faire une idée bien plus précise de la situation et des cas dans lesquels des entreprises dont l'Etat est propriétaire bénéficient d'une exonération fiscale totale ou partielle. Ce faisant, la commission a constaté que parmi les sociétés anonymes en mains du canton, ce sont les hôpitaux qui sont exonérés sur le plan fiscal, mais pas, par exemple, BKW SA. Décidant d'approfondir encore un peu la question, la CGes a demandé comment sont traitées les diverses et nombreuses demandes d'exonération. Comme les réponses ne sont attendues que durant le prochain exercice sous revue, la commission se penchera à nouveau sur cette question dans son prochain rapport d'activité.

2.3.3 Haute surveillance concomitante sur l'informatique dans l'administration cantonale

Cette affaire est traitée au point 1.1.

2.3.4 Haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques

En 2015, la CGes a adopté un programme visant à renforcer la haute surveillance dans le domaine des autres organisations chargées de tâches publiques (KoTrA) et, en application de ce dernier, elle a examiné à la lumière de quatre situations qui ont valeur d'exemples la manière dont le Conseil-exécutif et la direction compétente assurent la surveillance. Vers la fin de l'année sous revue, la commission a procédé à quelques adaptations mineures sur ce programme, qui n'ont en rien modifié le processus au fond. Plusieurs fois priée de mettre le programme en libre accès, la commission s'est exécutée par le biais d'une publication spécialisée⁴.

En raison d'interférences entre des programmes de contrôle anciens et plus récents, la CGes a effectué la surveillance de trois autres organisations chargées de tâches publiques pendant l'année sous revue :

a) Centre hospitalier Bienne SA (programme de contrôle 2017/2018)

Après avoir lancé le programme de contrôle au printemps 2018, la CGes a évalué la documentation très complète remise par la SAP, dont faisaient partie la stratégie de propriétaire, le programme de surveillance et les procès-verbaux des entretiens de conduite stratégique entre la SAP et le conseil d'administration. En septembre 2018, la section compétente a examiné plus attentivement les documents au cours d'une rencontre avec le directeur de la santé publique. Au début de l'année 2019, elle s'est entretenue avec une délégation du conseil d'administration du Centre hospitalier Bienne SA (CHB SA). A cette occasion, la commission voulait surtout être informée de la manière dont ledit conseil percevait, en tant qu'organe, la surveillance cantonale sur ses activités. Ce faisant, la CGes entendait avoir une vue complète de la situation. En mai 2019, après une analyse de toutes les informations en sa possession, la CGes a décidé de mettre un terme à son analyse et de formuler des constatations définitives vis-à-vis de la SAP. Elle a conclu que pour la surveillance du CHB SA, tant la SAP que le Conseil-exécutif disposaient d'instruments adéquats. Outre les activités prévues par le Code des obligations (élection du conseil d'administration, adoption du rapport annuel et des comptes, etc.), en faisaient également partie les entretiens de conduite stratégique entre le conseil d'administration et la SAP. L'analyse de l'exemple concret a toutefois conforté la CGes dans son opinion selon laquelle il convient d'influer sur le pilotage supérieur de la planification stratégique d'investissement des hôpitaux en propriété du canton. La CGes s'est notamment fondée sur un contrôle spécial antérieur du CF, dans lequel ce dernier s'était penché, sur mandat de la CGes, sur l'exécution par le canton d'une contribution aux investissements aux hôpitaux FMI AG (cf. rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 7 et rapport d'activité 2018 de la CGes, p. 7). Le CF avait conclu à l'époque que, concernant les centres hospitaliers régionaux (CHR), le canton n'avait pas assez de moyens d'influence et

⁴ Parlement, Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, n° 3, décembre 2019, pp. 48-52.

de pilotage. Reprenant cette constatation, la CGes a recommandé à la SAP de présenter au Grand Conseil un rapport dans lequel elle expose les risques encourus par le canton en raison du financement actuel des hôpitaux et des bases légales applicables, et la manière dont il faudrait adapter le paysage hospitalier bernois, notamment en ce qui concerne l'offre et l'emplacement des sites.

Dans sa prise de position, la SAP a toutefois rejeté l'idée d'un tel rapport, au motif que le canton de Berne ne disposerait d'aucune compétence en matière de planification stratégique d'exploitation et de développement des hôpitaux et que la viabilité économique et la pérennité d'une exploitation relevaient exclusivement de la responsabilité des organes dirigeants de cette dernière. De l'avis de la CGes, ces affirmations ne vont nullement de pair avec le mandat constitutionnel obligeant le Conseil-exécutif à opérer la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques (cf. art. 95, al. 3 de la Constitution du canton de Berne, ConstC). La commission estime en outre qu'une conduite plus directive de la part du canton se justifierait dans la mesure où, depuis l'introduction des forfaits par cas en 2012, la majorité des hôpitaux publics ne sont pas parvenus à générer les recettes nécessaires pour pouvoir financer seuls à plus long terme les investissements d'infrastructure. Dès lors, la commission a décidé de déposer la motion 192-2019 « Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux », pour appuyer plus fortement la demande d'établissement d'un état des lieux politique à l'intention du Grand Conseil. Le Conseil-exécutif en a proposé l'adoption. Le Grand Conseil y a donné suite en adoptant la motion à la très nette majorité de 143 voix contre deux.

b) BKW SA (programme de contrôle 2018/2019)

A la fin 2018, la CGes a lancé le programme de contrôle 2018/2019 concernant BKW SA. Dans une première étape, comme la procédure le prévoit, la section compétente a analysé les documents reçus de la TTE, dont faisaient notamment partie le plan de surveillance, mais aussi la stratégie de propriétaire. Sur la base de ce qui précède, la section a mené un entretien d'approfondissement avec le directeur compétent en mars. Peu avant cette rencontre, le rapport de gestion de BKW SA avait été publié, indiquant que le salaire de la directrice générale de l'entreprise était passé de 1,3 million à plus de deux millions de francs. Cela a permis à la CGes d'aborder cette question sans tarder avec les représentants de la TTE. La très forte augmentation de salaire de ladite directrice a aussi provoqué le dépôt de six interventions au Grand Conseil, demandant l'établissement de grandes lignes stratégiques en matière de rémunération au sein des grandes entreprises ou le plafonnement des salaires.⁵ Dans le même temps, la CFin a adressé une lettre à la CGes pour la prier d'examiner plus attentivement la question de la rémunération. L'échange avec la TTE a permis de mettre en lumière trois situations présentant certaines contradictions, que la commission a ensuite voulu examiner de plus près. La première d'entre elles était en lien avec le flux d'informations : d'un côté, le droit des obligations exige que tous les actionnaires d'une entreprise soient mis sur un pied d'égalité, et de l'autre, on admet tant en doctrine que dans la recherche en matière de droit que des représentants d'une collectivité publique au sein d'un conseil d'administration puissent invoquer un droit accru à l'information. La deuxième concernait les possibilités de l'Etat d'influencer la marche d'une entreprise en sa propriété, si des interventions sont susceptibles d'avoir des répercussions en bourse. La troisième était l'opposition entre l'exécution de mandats étatiques, d'une part, et la participation à la vie économique dans des secteurs non étatiques, d'autre part. Pour examiner plus précisément ces ques-

⁵ Cf. M 107 Imboden (Les Verts) : Lignes directrices en matière de rémunération à BKW SA, M 110 Stampfli (PS) : Halte aux salaires excessifs dans les entreprises parapubliques (urgent), M 111 Luginbühl (PBD) : Régulation des salaires dans les entreprises publiques (urgent), M 113 Lanz (UDC) : Et si l'on scindait BKW en deux ? (urgent), M 163 Hess (UDC) : Plafonner les salaires dans les entreprises publiques. Durant la session d'automne 2019, les demandes formulées dans ces interventions ont été en grande majorité adoptées sous forme de postulat, et certaines l'ont même été sous la forme contraignante de la motion. À la session d'automne, de nouvelles interventions ont été déposées sur le sujet : M 219-2019 « BKW : indemnités clairement réglementées et but clairement défini » (urgent), M 223-2019 « Filiales de BKW : égalité des armes et transparence »

tions, la commission a entendu M. Markus Müller, professeur de droit public à l'Université de Berne. Ce dernier estimait que l'Etat peut et doit exercer son influence sur les entreprises dont il détient la majorité des parts. Il a par ailleurs présenté les instruments dont dispose le canton à cette fin, nonobstant certaines contraintes découlant du droit des obligations.

Dans une prochaine étape, la section compétente s'adressera directement aux représentants du conseil d'administration, de manière analogue aux contrôles antérieurs menés dans le cadre du KoTrA. Dans ce contexte, la personne officiellement déléguée par le canton pour siéger au conseil d'administration a un statut particulier. Il ne s'agit plus d'un membre du Conseil-exécutif, comme cela avait été le cas jusqu'à la fin du premier semestre de l'année 2018, mais d'une personne agissant sur mandat du canton. Les discussions auront lieu au début de l'année 2020.

c) BLS SA (programme de contrôle 2019/2020)

Pour le programme de contrôle 2019/2020, la commission a sélectionné l'institution suivante dans le groupe, au début de la législature :

- BLS SA

L'élément décisif dans ce choix a été que Berne possède 55,8 pour cent de BLS SA, ce qui en fait la plus haute participation du canton à une entreprise de transport. Malgré cela, il n'existe aucune loi sur la participation à BLS, contrairement à ce qu'exige l'article 95, alinéa 2, lettre c ConstC. Par ailleurs, BLS SA a suscité l'intérêt des médias en 2019 pour avoir reçu des indemnités trop élevées de la part du canton en lien avec le modèle dit du taux lissé. A la fin de l'année sous revue, la CGes a réclamé au Conseil-exécutif divers documents écrits relatifs à son activité de surveillance et à celle de la Direction compétente sur BLS SA, dont elle fera état dans son prochain rapport d'activité.

d) Rapport RCE

A la fin de l'année sous revue, la CGes a pris connaissance comme d'ordinaire du compte rendu 2018 sur les entreprises, participations et institutions cantonales (reporting sur les relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques, RCE). Selon ce dernier, la situation en matière de risque ne s'est que légèrement dégradée : désormais, trois feux sont au rouge, contre deux l'année précédente. La CGes a pris connaissance avec satisfaction de l'analyse différenciée des entreprises et institutions suivantes : Centre hospitalier Bienne SA et Flughafen Bern AG, auxquels s'ajoutent désormais CHR SRO AG. Dans sa lettre, la CGes a recommandé au Conseil-exécutif de faire preuve d'initiative en se consacrant à l'examen de ces trois institutions et des risques qui y sont liés et de prendre les mesures requises.

2.3.5 Haute surveillance sur la gestion des risques

Pour la dixième fois, la CGes a eu un dialogue annuel sur les risques avec une délégation de la Direction des finances (FIN). L'année 2019 a été la troisième de suite au cours de laquelle la CGes n'a plus obtenu du Conseil-exécutif, en amont, que les seules fiches de mesure des risques généraux, autrement dit une liste des risques stratégiques concernant le canton dans son ensemble. C'est par ailleurs pour la deuxième fois qu'a été utilisé le questionnaire « Risiko im Fokus » (Le risque en ligne de mire), consacré dans l'année sous revue au thème de la pénurie de main-d'œuvre spécialisée.

A partir des documents et des explications de la FIN lors du dialogue sur les risques, la CGes est parvenue à un certain nombre de constatations, qu'elle a ensuite adressées sous forme écrite au Conseil-exécutif à l'issue de la discussion. Tout d'abord, elle s'est félicitée que la directrice des

finances ait sollicité des membres d'autres directions pour répondre à ses questions et fait en sorte que la CGes reçoive directement des renseignements de ces dernières. En outre, le fait que le Conseil-exécutif ait, sur recommandation de la commission, approuvé pour la première fois cette année le rapport sur les risques généraux – et ne se borne pas à en prendre connaissance – est aussi un point positif pour la commission.

Cela étant, la CGes a tout de même déploré que le Conseil-exécutif continue de renoncer à se pencher sur les risques généraux ainsi que sur leurs interactions et leurs contextes : une telle démarche consisterait à prendre ses distances avec les affaires courantes, établir une liste des priorités et rendre des comptes sur les risques que le canton doit affronter, à quel horizon et avec quel degré d'urgence. Par le biais du questionnaire « Risiko im Fokus », la FIN et les représentants de la Direction de l'instruction publique (INS) et de la SAP ont mis en évidence, pour les autres Directions et la CHA, les conséquences de la pénurie de main-d'œuvre spécialisée. Cela étant, la CGes a déploré qu'aucune évaluation des risques d'ordre général n'ait été effectuée et que quelques questions soient restées sans réponse. La question de la pénurie de main-d'œuvre spécialisée montre qu'un problème présent au niveau de toutes les directions n'est pas forcément abordé de manière coordonnée, bien que, de l'avis de la CGes, une telle coordination incomberait au Conseil-exécutif. La CGes a conclu que c'était même la seule façon, pour le Conseil-exécutif, de développer à long terme des stratégies d'action prometteuses. Eu égard au budget précisément, la CGes a considéré qu'il était important que les coûts ne soient pas simplement pris en charge sans que le Conseil-exécutif mène une réflexion sur leur possible diminution, voire leur suppression. En décembre de l'année sous revue, la commission a reçu une réponse à ses requêtes et questions : dans cette dernière, le Conseil-exécutif indiquait qu'il mènerait une séance de réflexion sur ce sujet en mai 2020, dans le cadre de l'approbation des risques généraux. Au reste, sur la base des questions de la CGes, il a laissé entrevoir qu'il étofferait le compte rendu des risques dans la prochaine année sous revue. La commission prendra position sur ce point en 2020.

2.3.6 Rôle de la FIN dans la gestion des risques et le controlling des participations

La FIN détient le rôle important de plaque tournante tant en matière de gestion des risques du canton que pour le controlling des participations. Ce sont là deux domaines que la CGes suit de près, depuis des années, dans le cadre du dialogue sur les risques (cf. chap. 2.3.5) et du programme d'exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques (cf. chap. 2.3.4). De ce fait, durant l'année sous revue, la commission a accordé une attention accrue aux résultats d'un audit des services du Secrétariat général de la FIN par le CF et en a tiré des conclusions dont elle a informé le Conseil-exécutif. Dans sa prise de position, la CGes a indiqué qu'elle estime que des mesures sont nécessaires, surtout dans les trois domaines ci-après :

- **Actualisation et consolidation des consignes et directives** : de l'avis de la CGes, la stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales représente, pour le Conseil-exécutif, un instrument pertinent pour exercer sa surveillance sur ses participations. Toutefois, le CF y décèle des lacunes, ce en quoi la CGes lui donne raison. Ainsi, la stratégie générale ne prend pas en compte le fait que dans le cas de certaines participations, le canton assure simultanément la régulation ou le financement ou commande des prestations : partant, elle n'indique pas les mesures à prendre en cas de conflits d'intérêts. Par ailleurs, elle ne comporte pas de principes stratégiques généraux. Pour cette raison, la CGes a soutenu la recommandation formulée par le CF de développer la stratégie générale pour en faire une directive exhaustive sur la bonne gouvernance d'entreprises publiques. En outre, la CGes a suggéré d'examiner s'il serait pertinent de fixer les principes essentiels régissant cette gouvernance au niveau de la loi, à l'instar des cantons de Lucerne ou de Bâle-Campagne. Dans

le domaine de la gestion des risques, le document essentiel est la « Versicherungs- und Risikorichtlinie » de 2008 (directive sur les risques et les assurances, existant en allemand seulement). Resté plus de dix ans sans mise à jour, ce document est obsolète et, sur plusieurs points, ne reflète plus fidèlement la pratique actuelle.

- **Préparation de rapports plus pertinents** : sur ce point, la CGes partage l'opinion du CF, estimant que des améliorations doivent être apportées. En ce sens, le CF avait notamment suggéré de renforcer le reporting sur les participations et les institutions du canton (rapport RCE) et d'accorder une importance accrue à la prévoyance et à la gestion des risques.
- **Renforcement du rôle du collège gouvernemental** : dans son rapport, le CF a conclu que, contrairement à son mandat constitutionnel de veiller à une organisation opportune des activités de l'administration, le Conseil-exécutif jouait un rôle par trop passif dans le processus de gestion des risques. Selon le CF, il fallait lui fournir les instruments lui permettant de prendre en main une gestion active des risques et d'en assurer, par exemple en instituant des séances de réflexions sur ce sujet au Conseil-exécutif. La CGes avait déjà fait de telles constatations par le passé : elle avait par exemple déploré que la teneur des fiches de mesures sur les risques généraux n'était pas suffisamment consolidée. Vu que le processus est très décentralisé, ce sont de fait les Directions qui déterminent quels sont les risques généraux concernant le canton dans son ensemble. Par conséquent, la CGes a soutenu les mesures proposées par le CF.

2.3.7 Indemnités versées aux représentants et représentantes du canton

Depuis plusieurs années, la CGes se penche sur la rémunération des personnes mandatées par le canton pour siéger en son nom au sein de conseils d'administration et de fondations. Outre la nécessité d'adapter les bases légales, la CGes a notamment souligné qu'il n'existait pas de document rassemblant tous les mandats de représentation du canton et leurs rémunérations respectives. Partant, la commission a donc recommandé la création d'un tel registre. C'est d'ailleurs en raison des activités de la CGes que le Conseil-exécutif avait adopté à l'automne 2015 un projet de révision des dispositions légales à l'intention du parlement, qui prévoyait qu'à l'avenir, toutes les indemnités devaient être versées dans la caisse cantonale, les représentants et représentantes du canton pouvant recevoir en échange une allocation de fonction pour l'exercice de leur mandat. En janvier 2016, le Grand Conseil a approuvé une modification de la loi sur le personnel avec une modification indirecte de la LOCA, suivie de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions au 1^{er} janvier 2017.

Fin 2017, la CGes a obtenu du Conseil-exécutif une liste incomplète de mandats de représentation du canton pour l'année 2017 (cf. rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 18-19). Après l'avoir signalé, elle a reçu une liste complétée en mai 2018 (cf. rapport d'activité 2018 de la CGes, p. 19-20).

La CGes a adressé par la suite un courrier au Conseil-exécutif avec ses constatations en lui demandant une nouvelle fois que les représentants et représentantes du canton saisissent dans une rubrique distincte du système de saisie du temps de travail le temps qu'ils ou elles passaient à exercer tel mandat. D'après la CGes, c'est la seule manière permettant de constater sans trop de difficultés les répercussions financières sur le canton du nouveau système des allocations de fonction. Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif a garanti à la CGes qu'il tiendrait compte de ses demandes dans le contexte de la liste des mandats de représentation du canton pour l'année 2018. La lettre du Conseil-exécutif a en outre clairement révélé que la saisie distincte du temps de travail pour les mandats de représentation du canton n'était toujours pas à l'ordre du

jour pour l'exécutif. Durant l'année sous revue, la CGes a vérifié si l'amélioration demandée en matière de liste des mandats de représentation du canton avait été mise en œuvre dans la liste récapitulative pour l'année 2018. Elle a pris acte du fait que, conformément à sa demande, la liste avait été structurée et indiquait les recettes enregistrées par le canton pour chaque mandat. Comme elle l'avait requis, les mandats de membres du gouvernement y étaient clairement identifiables. La CGes s'est félicitée de cette transparence, tout en exprimant son étonnement que le Conseil-exécutif ait omis de préciser les recettes découlant de chaque mandat des membres du gouvernement. Dans le souci d'améliorer la transparence dans ce domaine également, la CGes a prié le Conseil-exécutif de préciser à l'avenir quelles sont les recettes pour chaque mandat des membres du gouvernement, de manière identique à ce qui est appliqué pour les personnes mandatées par le canton.

L'analyse du contenu de la liste a révélé quelques imprécisions, amenant la CGes à poser quelques questions complémentaires au Conseil-exécutif. Satisfaite des réponses reçues, la commission a pu en prendre acte et renoncer à toute activité supplémentaire dans ce domaine.

2.3.8 Rapport sur la promotion économique et celle de l'innovation

Cette affaire est traitée au point 1.2.

2.3.9 Contrôle subséquent Marchés publics / lutte contre la corruption

Durant la période sous revue, la CGes a poursuivi son contrôle ultérieur dans le domaine des marchés publics, entamé l'année précédente. Dans ce cadre, la CGes poursuivait deux objectifs : d'une part, elle entendait s'assurer de manière générale de l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption, introduites en 2015 dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les marchés publics (OCMP). D'autre part, elle entendait examiner spécifiquement les effets de la réorganisation du domaine des marchés publics, également en lien avec la révision susmentionnée – en particulier sous l'angle de la lutte contre la corruption, mais pas seulement. Durant l'année sous revue, le Conseil-exécutif a répondu à de nombreuses questions de la CGes et lui a remis divers documents à cet égard. Parmi eux se trouvait une liste de toutes les acquisitions de véhicules dépassant 20 000 francs entre juillet 2017 et décembre 2018, renseignant entre autres sur les valeurs-seuils, sur le mode d'acquisition (procédure de gré à gré, procédure ouverte, etc.) et indiquant si l'acquisition avait eu lieu par l'entremise de la centrale d'achat cantonale Mobilité. Après avoir examiné attentivement la liste en question, la commission a décidé de clore son contrôle à la fin 2019 et de formuler ses conclusions sur la base des documents disponibles. La commission les a fait parvenir au Conseil-exécutif dans une lettre adressée en décembre 2019, pour lui donner l'occasion de prendre position, ce que prévoit l'article 55, alinéa 1 LGC. La CGes recevra cette prise de position en 2020.

2.3.10 Autres activités

- **Rapport de la Fondation Jeremias Gotthelf** : la raison pour laquelle la CGes se consacre à cette fondation sont deux subventions du Fonds de loterie allouées en 2005 et 2010 par le Grand Conseil et dont le CF a examiné la mise en œuvre. Vu le rapport correspondant, la CGes avait recommandé à la POM de renforcer la surveillance vis-à-vis de la fondation. Suite à cela, la POM a demandé que le rapport d'activité lui soit remis chaque année et l'adresse à la CGes. Dans une lettre envoyée à la Fondation durant l'année sous revue, la CGes s'est félicitée de l'approbation, par le Fonds national suisse (FNS), d'une demande de financement de l'édition/la version numérique. Outre le rapport de gestion, la CGes a évoqué le conflit entre la fondation et le propriétaire de la succession privée Gotthelf. Sur demande de la CGes, le président du conseil de fondation a re-

levé que la situation était certes regrettable, mais que ni la planification ni la réalisation de l'édition n'étaient remises en question. A la fin 2019, le Conseil-exécutif a adopté un projet à l'intention du Grand Conseil, en vue d'adapter les arrêtés du Grand Conseil des années 2005 et 2010. Ce faisant, il a mis en œuvre l'objet de la motion 009-2018, adoptée par le Grand Conseil, qui demandait que, contrairement aux décisions initiales, des subventions cantonales supplémentaires puissent tout de même être accordées au Centre Gotthelf. En raison du mandat clair du Grand Conseil, la CGes a décidé de ne pas adresser de corapport à la commission qui préavisera le projet.

2.4 Section TTE/JCE/CHA

2.4.1 Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser

En février, la CGes a adopté le rapport sur l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser, préparé par ses soins à l'intention du Grand Conseil. Dans ce document, la CGes rend compte de son examen de la décision prise par la TTE en décembre 2016 de mettre un terme à l'élaboration du plan d'aménagement cité en titre et de planifier désormais sous forme de projets individuels les mesures de protection contre les crues prévues entre Thoune et Berne. Son analyse a porté sur les aspects juridiques, politiques et financiers. Pour le détail de ses constatations, la CGes renvoie à ce rapport.⁶

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à l'unanimité durant la session de printemps. Ainsi, le parlement a aussi soutenu implicitement la demande figurant dans le rapport, selon laquelle il fallait que le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil son propre rapport jusqu'à la session d'été 2020, pour rendre compte de la valeur des travaux d'étude réalisés. En mai 2019, la TTE, compétente en l'espèce, a confirmé par écrit à la CGes que le délai serait tenu et que le rapport demandé serait présenté au Grand Conseil d'ici à la session d'été 2020. La CGes préavisera vraisemblablement ce rapport à l'intention du Grand Conseil.

Presque au moment où la CGes terminait ses clarifications et adoptait le rapport, elle a reçu de la TTE le reporting annuel concernant le plan Aarewasser. Il s'agissait là d'un document que la TTE lui remettait pour la deuxième fois déjà au cours de l'année sous revue, sans que la CGes le lui ait explicitement demandé. Il y était mentionné que le Conseil-exécutif disposait d'une compétence financière exclusive s'étendant jusqu'à deux millions de francs en vue de la réalisation des divers projets d'aménagement des eaux, ce qui a soulevé des questions au sein de la commission quant aux compétences gouvernementales en la matière. Sur demande écrite de la CGes, la TTE a répondu que la loi sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (LAE) prévoyait d'autres compétences en matière financière que la ConstC. Dans le cadre de projets d'aménagement des eaux de l'Aare, le Conseil-exécutif est dès lors fondé à se prononcer sur des projets comportant des dépenses uniques d'un million de francs au maximum, comme le prévoit la ConstC, mais aussi sur ceux atteignant un montant maximal de deux millions. La base légale de cette délégation en matière financière est l'article 69, alinéa 2 ConstC : la délégation des compétences financières est possible – par exemple du corps électoral au Conseil-exécutif ou au Grand Conseil ou, comme en l'espèce, du Grand Conseil au Conseil-exécutif – à condition d'être limitée à un domaine déterminé. Les compétences du Grand Conseil peuvent être déléguées au Conseil-exécutif aux mêmes conditions.

⁶ [Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser : rapport de la Commission de gestion du Grand Conseil, 7 février 2019.](#)

2.4.2 Surfaces d'assolement

Après que la CGes avait fini de clarifier, au début de l'année 2018, comment respecter les prescriptions fédérales et cantonales sur la protection des surfaces d'assolement, elle a tiré diverses conclusions, qu'elle a rendues publiques au moyen d'un communiqué de presse (cf. rapport d'activité 2018 de la CGes, p. 24).

En mai de l'année sous revue, la CGes a reçu de la JCE le rapport intermédiaire du programme détaillé d'une carte exhaustive des sols. Selon ce rapport, quelques projets partiels et d'autres travaux utiles au programme détaillé n'avaient pas encore été terminés. Selon la JCE, les conclusions y figurant sont de nature provisoire. Tout en prenant acte de cet objet, la CGes a décidé d'attendre le rapport final pour approfondir cette matière.

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

Fin 2017, la CGes avait à vrai dire terminé son examen matériel du rôle du canton lié à l'extraction de gravier et aux décharges avec l'examen préalable du rapport de controlling Extraction de matériaux, décharges et transports (rapport de controlling EDT). Le Grand Conseil avait alors pris connaissance du rapport, accompagné d'une série de déclarations de planification émanant de la CGes. Durant l'année sous revue, trois événements ont conduit la commission à se pencher à nouveau sur ce sujet : le premier d'entre eux concernait une gravière qui avait été exploitée durant plusieurs années sans permis de construire valable, ce dont les médias s'étaient fait l'écho au début de l'année. C'était déjà la seconde affaire de ce type à parvenir à la connaissance du public depuis 2017. Le deuxième événement était en lien avec la Commission fédérale de la concurrence (COMCO), laquelle avait, dans les premiers mois de l'année 2019, non seulement publié la décision qu'elle avait rendue dans une procédure ouverte contre deux entreprises bernoises actives dans le gravier et le béton, mais aussi annoncé, parallèlement à une deuxième procédure en cours, une troisième procédure contre des entreprises bernoises fabriquant des revêtements et contre leurs actionnaires. Dans le troisième cas, la CGes a pris connaissance du compte rendu sur l'application des motions, des postulats et des déclarations de planification, dans lequel le Conseil-exécutif informait de la mise en œuvre des déclarations de planification adoptées concernant le rapport de controlling EDT. Cela a amené la commission à se renseigner dans quelle mesure le Conseil-exécutif avait entre-temps pris des mesures pour remédier aux lacunes mises au jour. Sur la base d'un échange de lettres avec le Conseil-exécutif, la commission a décidé d'approfondir le sujet avec les deux membres du gouvernement compétents en la matière, dans le cadre d'un échange à caractère politique. Au terme de cet entretien, qui a eu lieu en mai 2019, la commission a remis ses constatations définitives au Conseil-exécutif. Dans ces dernières, elle se félicitait que les deux directeurs concernés aient reconnu la nécessité d'agir et fait savoir qu'ils étaient disposés à procéder à des adaptations. Ceux-ci ont par ailleurs déclaré que de premières démarches avaient déjà eu lieu, telles que la participation à un projet pilote d'amélioration de la base de données grâce à la numérisation ou la formation de membres du personnel du canton par des délégués de la COMCO. D'un côté, la CGes estimait qu'il fallait agir dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration de planification 5 concernant le rapport de controlling EDT, que la responsabilité globale de la conduite du domaine EDT soit assumée par un seul service. Dans sa prise de position, la CGes a évoqué un point crucial : faire en sorte qu'un seul service cantonal soit chargé de constater, sur la base des données et informations disponibles, dans quelle mesure les quatre objectifs du domaine EDT sont atteints, les mesures mises en œuvre ont été efficaces et des mesures supplémentaires doivent être prises. Dans un autre sens, la CGes voyait la nécessité d'appuyer la mise en œuvre des déclarations de planification relatives à la surveillance du marché : ainsi, dans une réponse à une question qui lui était posée lors de la session de printemps 2019, le Conseil-exécutif avait retenu qu'il n'existait aucune base légale en matière de surveillance du marché. De l'avis de la CGes, cet argument n'est pas pertinent, puisqu'une base légale – si elle se révèle nécessaire – peut être créée en

tout temps, à plus forte raison que selon le plan sectoriel EDT, dont cela ressort clairement, le canton observe l'évolution des prix, des prestations et de la concurrence. En présence d'indices laissant entrevoir une possible défaillance du marché, il envisage d'autres démarches, d'entente avec les régions. La CGes est convaincue qu'en sa qualité de maître d'ouvrage en de nombreux projets de petite et grande taille, le canton est le mieux placé pour obtenir des données du marché du travail et en tirer des conclusions. Partant, la CGes a fait savoir qu'elle attendait que toutes les déclarations de planification soient mises en œuvre sans réserve en 2020 en perspective du prochain rapport de controlling EDT.

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

Lors de l'adoption du crédit-cadre pour la planification et la réalisation de trois nouvelles aires de stationnement destinées aux gens du voyage de nationalité suisse en septembre 2016, le Grand Conseil avait adopté la proposition obligeant le Conseil-exécutif à informer tous les ans la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) sur l'état d'avancement des travaux et l'évolution des coûts, pour chaque site. L'auteur de la proposition avait toutefois indiqué lors de son intervention que la CGes pourrait également être destinataire des informations demandées. Les présidents des deux commissions ont décidé d'un commun accord que les rapports seraient adressés à la CGes. Pour se conformer au souhait du Grand Conseil de disposer de rapports concis, la CGes s'est limitée à envoyer quatre questions à la JCE, auxquelles celle-ci devrait répondre dans le cadre d'un courrier annuel.

En août de l'année sous revue, la CGes a reçu le troisième rapport de la JCE. Même si ce document contenait les réponses à toutes les questions standard, la commission a constaté que, dans trois domaines, des informations supplémentaires seraient les bienvenues. Elle a posé à la JCE des questions complémentaires sur la hausse des frais de planification, sur une éventuelle procédure d'expropriation à Muri bei Bern et sur les retards affectant les aires de séjour et de transit de Cerlier et de Herzogenbuchsee. Dans sa lettre de réponse, la JCE a saisi l'occasion d'informer la commission de l'existence d'une subvention de l'Office fédéral de la culture (OFC) pouvant être accordée à condition d'impliquer plus étroitement la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses dans les travaux. Dans un envoi, la CGes a reconnu tant les efforts fournis que la transparence de la démarche et informé la JCE qu'elle allait finaliser la rédaction du rapport 2019. Comme il restait des questions découlant de l'information sur la subvention fédérale et une question laissée sans réponse, la CGes a prié la JCE d'y répondre dans son prochain compte rendu. La CGes se penchera de nouveau sur ce thème dans le cadre du rapport 2020 et rendra compte d'une éventuelle prise de position de la JCE par rapport aux points à éclaircir dans le prochain rapport d'activité.

2.4.5 Haute surveillance concomitante : Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM)

En mai 2017, la CGes avait retenu le nouveau bâtiment et la réalisation des bâtiments annexes du centre de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee comme objet de la haute surveillance concomitante. Au cours de la même année, celle-ci avait été lancée dans le cadre d'une séance commune avec la TTE, au cours de laquelle les modalités des futurs rapports semestriels avaient été définies.

Les quatrième et cinquième rapports adressés à la CGes par la TTE à la fin avril puis à la fin octobre de l'exercice sous revue ont fait apparaître que le projet était en bonne voie au niveau des coûts, du calendrier et des risques. La nouvelle construction a été terminée dans les délais fixés et la remise en état des bâtiments existants a pu être lancée conformément à la planification. La CGes s'en est félicitée dans les deux cas. Toutefois, sur la base d'une comparaison de tous les

rapports d'étapes obtenus précédemment, elle a aussi relevé que les réponses aux questions standard figurant à la fin avaient toujours été libellées de manière identique. La CGes estime dès lors que de telles réponses n'apportent aucune plus-value matérielle pour l'exécution de la haute surveillance concomitante. Pour cette raison, la CGes a demandé à la TTE, dans le cadre des prochains comptes rendus semestriels, de répondre à quatre questions supplémentaires venant compléter le bloc ordinaire, et ce jusqu'au terme du projet. Dans son prochain rapport d'activité, la CGes fournira des renseignements sur les prochaines étapes de la haute surveillance concomitante.

2.4.6 Gestion des biens immobiliers / quartier du *Viererfeld*

Dans son rapport trimestriel de fin septembre, le CF a informé la CFin et la CGes de deux constatations d'importance. L'une d'elle portait sur la gestion des biens immobiliers du canton, domaine où le CF déplorait l'insuffisance du pilotage du portefeuille immobilier du canton sur le plan économique. L'autre concernait l'exécution de l'aliénation ou de la cession en droit de superficie, à la ville de Berne, de biens-fonds situés dans le quartier du *Viererfeld*. La CFin a demandé à la CGes d'étudier ces deux rapports de manière plus approfondie. Donnant suite à cette requête, la CGes a demandé les documents requis au Conseil-exécutif à la fin de l'année. Après un premier examen de ces derniers, la commission a décidé de demander au Conseil-exécutif la remise de documents supplémentaires. Elle a reçu partie d'entre eux durant l'année sous revue, le solde lui parviendra en 2020. La CGes reviendra sur cette question dans son prochain rapport d'activité.

2.4.7 Autres activités

- **Rapports annuels 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 bernoises et les Caisses de compensation pour allocations familiales bernoises est déléguée depuis le 1^{er} janvier 2012 à l'ABSPF. La loi (cf. art. 7, al. 4 de la loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations, LABSPF) prévoit qu'après avoir pris connaissance du rapport annuel de l'ABSPF, le Conseil-exécutif le transmet à la CGes. Pour diverses raisons, la CGes estime que cette disposition est maladroite et qu'elle devrait être supprimée dans le cadre de la prochaine révision importante. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a examiné le rapport 2018 de l'ABSPF. D'après ce dernier, les institutions bernoises affichent un total de 189,7 milliards de francs au bilan, et les fribourgeoises, de 8,9 milliards. Il ressortait par ailleurs de ce rapport que, de manière générale, l'ABSPF tient le cap. A la fin 2018, le volume du fonds de réserve équivalait au chiffre d'affaires annuel (à l'heure actuelle, env. CHF 2,76 mio). Le conseil de surveillance et la direction de l'ABSPF concluaient dans ce rapport qu'il n'existait actuellement pas de risque financier pour les cantons de Berne et de Fribourg. Ce document précisait que par suite du versement du dernier acompte de 500 000 francs au terme du premier trimestre 2019, le capital de dotation avait été intégralement remboursé au canton de Berne, de sorte que les prescriptions légales étaient respectées.

2.5 Section SAP/POM

2.5.1 Mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes handicapées⁷

Avec le plan stratégique du 26 janvier 2011 en faveur des adultes handicapés, le canton de Berne a entamé un réaménagement complet de sa politique en la matière, aux fins d'accroître l'autonomie et la liberté de choix des adultes en situation de handicap. A partir de 2014, la CGes a suivi de très près la mise en œuvre de ce plan. Soucieuse d'éviter un double contrôle, la CGes a toutefois décidé en août 2016 de cesser la haute surveillance concomitante sur la mise en œuvre du plan susmentionné et de laisser cette tâche à la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc). Le communiqué de presse du 13 décembre 2018 par lequel la SAP informait des résultats de l'analyse intermédiaire menée par ses soins sur la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des adultes handicapés a amené la CGes à se saisir à nouveau du sujet. Dans une lettre adressée à la SAP, la CGes constatait avec désappointement que ses craintes de 2014 se révélaient fondées : vu de l'extérieur, le projet n'avait que très peu progressé. En mars 2019, la SAP a envoyé une lettre de réponse à la CGes. A la lecture de la prise de position et des réponses de la SAP, la CGes a constaté que diverses ambiguïtés demeuraient. Pour éviter toute redondance, elle a transmis ses constatations et les questions restées ouvertes à la CSoc en la priant de bien vouloir en tenir compte pour la suite de la réflexion sur cet objet. Un communiqué de presse publié le 5 juillet 2019 par la SAP, dans lequel cette dernière informait qu'elle mettait un terme à la procédure d'évaluation des besoins individuels (PEPB), développée par le canton, a de nouveau incité la CGes à s'impliquer dans cette affaire. La commission s'est fait informer par la SAP du montant investi jusqu'alors dans l'élaboration du système et du pourcentage de ce dernier pouvant être utilisé dans le futur outil. La SAP a concédé que même si la situation était claire quant aux mandats confiés et aux travaux exécutés, il était difficile de les attribuer clairement. Selon elle, les contenus élaborés pour la PEPB pourraient être partiellement réutilisés. Toutefois, la CGes a conclu que près de six millions de francs de dépenses ne pourraient être réutilisés. Même s'ils sont difficiles à chiffrer, les coûts internes (non compris dans cette somme) sont plus que probablement substantiels. Partant, la CGes voit d'un œil critique la décision de la SAP de renoncer à la PEPB après avoir consacré à cet objet, durant des années, des moyens financiers et des ressources en personnel importants. Déjà en amont, la CGes avait prévenu que le développement en solitaire de méthodes d'évaluation par le canton de Berne constituait un risque. Dès lors, l'abandon de cette démarche aurait dû être envisagé bien plus tôt. Enfin, la CGes trouve problématique que la SAP favorise désormais un changement de système avant même que les bases légales nécessaires à cet effet existent. Comme la CSoc continue de suivre cette affaire, la CGes a décidé d'en cesser provisoirement le suivi.

⁷ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif relève qu'il ne partage que partiellement l'appréciation de la CGes sur la stratégie en faveur des personnes handicapées. Selon lui, le canton de Berne a élaboré une démarche innovante qui a rallié une large majorité au Grand Conseil, précisant qu'il n'existe pas d'instruments d'évaluation adaptés parce qu'aucun autre canton n'a mis en œuvre semblable stratégie focalisée sur le sujet. Le canton de Bâle-Ville, qui entendait également prendre la direction du financement par sujet, s'est décidé pour le plan d'aide individuel (IHP), un système qui ne permet toutefois pas de couvrir tous les domaines et n'existait pas en format numérique. Le Conseil-exécutif relève que pour cette raison, le canton de Berne a décidé d'élaborer son propre système, mais concède que le projet a révélé que la volonté de saisir de la manière la plus correcte possible toutes les formes de handicap, afin de n'exclure aucune personne ou situation relevant d'un handicap spécifique, entrerait en conflit avec le principe d'une utilisation simple et, partant, avec la volonté d'intégrer les personnes affectées par un handicap dans le processus d'évaluation. Le Conseil-exécutif souligne par ailleurs que, dans les dix dernières années, le domaine du handicap a connu une évolution dynamique et que le système IHP a été développé plus avant, estimant que le cavalier seul du canton dans le cadre de la PEPB – démarche critiquée par la CGes – peut certes être remis en question aujourd'hui, mais qu'il s'explique par le contexte prévalant à l'époque et par le caractère alors novateur de la démarche orientée vers le sujet. En outre, le Conseil-exécutif estime inapproprié le reproche adressé à la DSSI par la CGes de travailler à une modification du système avant même que les bases légales nécessaires existent. En effet, selon lui, aucune personne ne fait actuellement l'objet d'une évaluation ou ne reçoit d'aide financière en application du système IHP dans le canton. Toutefois, si la situation de près de 8000 personnes vulnérables doit être évaluée d'une nouvelle manière en vue d'un financement dans le cadre d'un nouveau système de soutien complexe, le Conseil-exécutif estime qu'il est impératif de procéder à un examen approfondi des facteurs pertinents, afin de créer les bases nécessaires au processus législatif.

2.5.2 Visite auprès de l'Office de l'exécution judiciaire

En novembre 2018, la section compétente a effectué une visite auprès de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ). Consacrée en premier lieu aux problèmes de l'établissement pénitentiaire (EP) de Thorberg, cette visite a également permis aux membres de la section de poser des questions sur la restructuration de l'ancien Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement, devenu l'OEJ, sur la mise en œuvre de la stratégie sur l'exécution judiciaire et sur la collaboration intercantonale dans le cadre du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures. Fin 2018, la CGes a remis à la POM ses constatations définitives, par lesquelles elle émettait des critiques sur divers conflits d'intérêt au sein de l'OEJ, accentués par certains échanges de postes entre des membres de son personnel (cf. rapport d'activité 2018 de la CGes, p. 31-32). Dans sa prise de position de janvier 2019, la POM a exposé les mesures qu'elle avait déjà prises pour stabiliser plus encore la situation au sein de l'office. Elle a par ailleurs mentionné que le coaching externe instauré en faveur de la direction de l'EP Thorberg était désormais bien en place, ajoutant que grâce à sa personnalité et sa grande expérience en matière d'exécution judiciaire, le coach avait été très bien accueilli par les collaborateurs de l'EP Thorberg. En outre, la POM s'est engagée à donner suite à la demande la CGes et à informer cette dernière tant des résultats de la démarche de coaching une fois celle-ci arrivée à son terme que d'événements importants survenant dans l'intervalle.

Or, à la mi-mai 2019, la POM a publié un communiqué de presse⁸ par lequel elle informait, d'une part, sur les résultats du coaching externe, mais dans lequel elle communiquait, d'autre part, le départ du directeur de l'EP Thorberg. La CGes n'a guère apprécié de recevoir ledit communiqué deux heures à l'avance seulement, alors qu'elle avait expressément demandé d'être informée en amont. Au vu du temps qu'elle a consacré à cette affaire et aux assurances reçues de la POM, la CGes aurait pour le moins attendu d'être informée par le directeur de la police et des affaires militaires en personne, plus à l'avance et de manière plus circonstanciée que dans le communiqué destiné au grand public. Dans sa prise de position, la CGes a demandé à la POM de procéder à un échange de vues, afin d'être informée – même après coup – de manière plus complète que le public. La CGes désirait notamment connaître les conclusions du coach externe sur la conduite de l'EP Thorberg, les raisons de la démission tant de son directeur que du chef d'office suppléant, le rôle exact des conflits d'intérêt et l'avancement de la réorganisation de l'OEJ et notamment de la centralisation de certaines tâches (finances, informatique, etc.). Sur la base de l'entretien mené avec la POM en juin 2019, la CGes est parvenue à des constatations supplémentaires, qu'elle a communiquées à la POM à la fin de l'année 2019. Elle a salué le fait que la POM avait pu régler ou, à tout le moins, désamorcer certains problèmes au sein de l'OEJ et de l'EP Thorberg, permettant ainsi un retour au calme dans l'exécution judiciaire. Elle estime en outre que le départ du chef d'office suppléant, dont la compagne était vice-directrice de l'EP Thorberg, a permis de régler un important conflit d'intérêt. En ce qui concerne les améliorations supplémentaires au sein de l'OEJ, la CGes a estimé que des mesures étaient surtout nécessaires en matière d'uniformisation et de centralisation des processus dans les domaines de l'informatique, des finances et du personnel. Par ailleurs, elle a réitéré son intérêt quant au rapport final établi par le coach externe.

Pour sa part, la CGes s'est aussi exprimée sur la manière dont le départ du directeur de l'EP Thorberg avait été communiqué, manifestant notamment son étonnement devant le fait que le Conseil-exécutif n'avait même pas été informé que l'intéressé avait décidé de démissionner. En effet, l'article 4, alinéa 2 de l'ordonnance sur l'organisation du Conseil-exécutif (OO CE) exige que les membres du gouvernement informent à temps le collège des événements importants survenus dans les domaines relevant de leur Direction. Etant donné que l'EP Thorberg et la personne assurant sa direction ont régulièrement alimenté le débat politique dans les dernières années et que, dans ce contexte précis, la CGes avait critiqué la manière dont le Conseil-exécutif

⁸ [Communiqué de presse du 14 mai 2019: Thorberg : vent de renouveau avec le coaching](#)

gérât l'information, la commission estime qu'il aurait été impératif d'informer le Conseil-exécutif suffisamment tôt. Peu avant la fin de l'année, la POM a pris position sur ces conclusions. A cette occasion, le directeur de la police et des affaires militaires a une fois encore expliqué en détail pourquoi il avait tenu pour nécessaire de n'informer qu'un cercle très restreint de personnes de la démission du directeur de l'EP Thorberg avant que l'information soit communiquée au grand public.

2.5.3 Plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire

Il y a quelques années, la CGes s'était penchée sur un rapport d'examen du CF qui examinait en détail le pilotage financier des établissements concordataires bernois d'exécution judiciaire. A l'époque, la CGes avait décidé de se réserver la possibilité de rédiger un corapport sur la stratégie de l'exécution judiciaire, qui était alors annoncée, à l'intention de la commission consultative. Ce faisant, la CGes entendait s'assurer de la mise en œuvre de la recommandation du CF, lequel préconisait de renforcer le pilotage des établissements concordataires. Le Conseil-exécutif a pris connaissance de la stratégie de l'exécution judiciaire au début de l'année 2018, mais contrairement à ce qui avait été annoncé précédemment, ne l'a pas présentée au Grand Conseil. Par 89 voix contre 52 et quatre abstentions, ce dernier a donc adopté, durant la session de septembre 2018, une motion⁹ demandant que ladite stratégie lui soit tout de même présentée. En conséquence, durant l'année sous revue, le Conseil-exécutif a adopté le document intitulé « Plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032 – Scénario de mise en œuvre stratégique », à l'intention du Grand Conseil. Après l'avoir examiné, la CGes a décidé de faire parvenir à la Commission de la sécurité (CSéc), en sa qualité de commission consultative, un corapport dans lequel elle faisait part de ses réserves concernant ce document. Elle y déplorait notamment que la stratégie de l'exécution judiciaire et le plan directeur divergent sur plusieurs points, mais aussi que ce plan relativise ou remette en question des orientations stratégiques. Alors que la stratégie comportait par exemple des raisons pour lesquelles le canton de Berne devait impérativement proposer lui-même les places concordataires nécessaires, le Conseil-exécutif envisageait dans le plan directeur d'abandonner à moyen terme l'exécution de peines en milieu fermé et de délocaliser ces places dans d'autres cantons membres du concordat. Le plan ne mentionnait rien des places d'exécution de mesures institutionnelles, contrairement à la stratégie, où les besoins en la matière étaient décrits dans les détails. Même si la stratégie constatait un besoin accru en places d'exécution pour femmes, au niveau du concordat tout entier, avec pour corollaire l'agrandissement du site de Hindelbank, le plan révèle que le Conseil-exécutif n'entend pas créer les places supplémentaires nécessaires, mais sans expliquer pourquoi ce besoin aurait disparu ou à quel autre endroit créer de telles places. Pour ces raisons, la CGes a recommandé à la CSéc de renvoyer le plan directeur en l'assortissant de certaines conditions. Au cas où la CSéc en proposerait la prise de connaissance, la CGes a soumis des propositions de déclarations de planification. Vu le corapport susmentionné, elle a invité une délégation de la CGes à une audition. A cette occasion, la délégation a répondu à des questions et confirmé les déclarations figurant dans le corapport. Après un examen très approfondi de la situation, la CSéc a décidé de proposer au Grand Conseil de prendre connaissance du corapport, la CGes déposant de son côté une douzaine de déclarations de planification. La CSéc a repris toutes les demandes de la CGes. Par 137 voix contre une, le Grand Conseil a adopté le rapport avec toutes les déclarations de planification proposées par la CSéc. Dès lors, il ne fait aucun doute que la POM reste tenue d'informer la CGes sur certains points.

⁹ Motion 024-2018 (Luginbühl, PBD), Le nouveau gouvernement doit soumettre la stratégie de l'exécution judiciaire au Grand Conseil

2.5.4 Surveillance incombant au canton en matière de soins à domicile

Le conflit par médias interposés opposant la direction opérationnelle à la direction stratégique de Spitex Berne a mené en février 2018 à une discussion publique sur les compétences et les responsabilités dans le domaine des soins à domicile. En raison de ces événements, la CGes a décidé de se pencher sur la surveillance que doit exercer le canton sur les organisations chargées de ce domaine. A cette fin, la commission a demandé à la SAP de lui présenter les obligations de surveillance de la Direction dans le domaine de l'aide et des soins à domicile et comment elle remplissait et avait rempli cette obligation. Vu que la SAP avait communiqué au mois de février 2018 qu'elle allait entreprendre un contrôle extraordinaire des organisations Spitex, la CGes a décidé par ailleurs de lui demander le rapport correspondant. Sur la base d'une analyse des réponses obtenues de la SAP, la CGes a effectué quelques constatations (cf. Rapport d'activité 2018 de la CGes, p. 34).

A la fin de l'année 2018, la CGes a reçu les résultats du rapport sur le contrôle financier de deux sociétés Spitex déterminées, que la SAP avait commandé à KPMG SA. La CGes en a évalué les résultats en mai de l'année sous revue. Dans le cadre d'un communiqué de presse, elle a ensuite publié ses conclusions avant de clore l'affaire. En ce qui concerne les détails, la CGes renvoie à ce communiqué :

- La commission demande des mesures supplémentaires ([communiqué de presse du 8 mai 2019](#))

2.5.5 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

Au cours de l'exercice sous revue, la section compétente de la CGes a reçu pour la troisième fois 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. Ce dernier soutient le directeur de la police et des affaires militaires dans l'exercice de la surveillance sur le service cantonal de renseignements. Au printemps, la section susmentionnée a mené une discussion approfondie avec le directeur de la police et des affaires militaires et des représentants de la POM. A cette occasion, elle a notamment relevé que dans son rapport adressé à l'organe cantonal d'exécution, l'organe de contrôle interne se borne à formuler des recommandations. Le représentant de l'organe de contrôle interne a argué qu'il pouvait aussi bien s'assurer de la mise en œuvre de recommandations que d'instructions, ajoutant qu'il était en outre possible d'adresser un ordre si les recommandations étaient ignorées. La section a également souligné que concernant les activités cantonales de protection de l'Etat, la surveillance hiérarchique n'avait relevé aucun fait contestable dans les trois dernières années. Partant, elle estime que les responsables de ladite surveillance seraient bien inspirés de formuler une critique sur les activités de protection de l'Etat dans un proche avenir – concrètement, une violation des principes de légalité, d'adéquation, d'opportunité et d'efficacité – afin de souligner l'indépendance de l'organe interne. Selon la commission, cela permettrait de démontrer que les contrôles n'ont pas lieu que pour la forme, mais qu'ils sont l'expression d'une surveillance efficace et permettent de mettre à jour des erreurs. Se prononçant sur l'absence de critiques, le directeur de la police et des affaires militaires en a déduit que l'organe cantonal de protection de l'Etat effectue un travail de très haute qualité. Pour sa part, le représentant de l'organe de contrôle interne a affirmé être convaincu que le système mis en place permet tout à fait de relever des manquements dans une situation donnée et que, dès lors, les contrôles effectués n'ont pas lieu que pour la forme.

En octobre, la CGes a décidé de clore ses activités en vue de la préparation du rapport 2018, tout en faisant parvenir à la POM, sur la base des conclusions de la section compétente, une prise de position comportant quelques constatations. La CGes a prié cette Direction, durant la prochaine période sous revue, d'expliquer plus précisément comment elle s'assure de la bonne

exécution des recommandations qu'elle adresse au service cantonal responsable de la protection de l'Etat. Réagissant à une information reçue de la Délégation des Commissions de gestion (DéLCdG) des Chambres fédérales, la CGes a aussi demandé à la POM de s'engager auprès de la Confédération pour faire procéder sans tarder à la révision de l'ordonnance fédérale sur le Service de renseignement. La commission estime en effet qu'elle devrait comporter une disposition permettant aux services supérieurs de recevoir de leurs organes d'exécution cantonaux les informations nécessaires en matière de renseignement. Enfin, la CGes a annoncé qu'en 2020, après une pause de cinq ans, elle désirait à nouveau accompagner le directeur de la police et des affaires militaires à une inspection de l'organe cantonal de la protection de l'Etat, précisant qu'elle le demande parce que le contexte a fortement évolué depuis 2015, notamment de par la création de l'organe de contrôle interne.

Outre l'analyse du rapport annuel, la CGes s'est penchée sur d'autres volets de la protection de l'Etat durant l'année sous revue. Dans ce cadre, la présidence de la commission et le responsable de la section compétente ont participé en février à un colloque intercantonal organisé par la DéLCdG de la Confédération et qui a réuni 75 représentants de 21 cantons.¹⁰ Les discussions ont principalement porté sur la répartition des compétences en matière de haute surveillance parlementaire aux niveaux fédéral et cantonal sous l'empire de la nouvelle loi fédérale sur le renseignement (LRens), en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2017. Dans une première partie, la DéLCdG a présenté son mode de travail et le cadre légal de ses activités. Les représentants de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne se sont succédé au cours d'une deuxième partie pour exposer les contours de la surveillance parlementaire sur l'activité de protection de l'Etat dans leurs cantons respectifs, suivis du président de la Commission de gestion du canton de Berne. Durant la troisième partie, des représentants de l'assurance-qualité interne du Service de renseignement de la Confédération et de l'autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens) ont présenté leurs organes respectifs. A cette occasion, la délégation de la commission parlementaire bernoise de gestion a appris que l'AS-Rens prévoyait un contrôle dans le canton de Berne durant l'année sous revue. La section compétente a demandé le rapport concerné à la POM et l'a reçu à la fin août 2019, accompagné d'autres documents.

La commission espérait que ledit rapport lui indiquerait la manière dont un service indépendant évaluait le travail de l'organe bernois de protection de l'Etat et dans quelle mesure cette évaluation se recouperait avec les éléments observés par la CGes. C'est avec grand étonnement que la CGes a constaté que l'AS-Rens n'a que vaguement examiné, sous l'angle matériel, la manière dont l'organe cantonal de protection de l'Etat s'est procuré des données et les a traitées. Par ailleurs, dans ce contexte, la CGes peinait à comprendre pourquoi l'AS-Rens n'avait pas réagi aux critiques formulées par la *Wochenzeitung* dans son édition du 23 mai 2019 : en effet, selon cet hebdomadaire, des partis politiques, notamment, auraient fait l'objet d'une surveillance, par exemple dans le canton de Berne. L'AS-Rens n'y a pas réagi, alors même que le contrôle était en cours au moment où l'article en question a été publié. L'analyse effectuée portait en premier lieu sur des processus opérationnels. Dans ces conditions, le rapport de l'AS-Rens ne présentait qu'une utilité limitée pour la haute surveillance cantonale. Les réserves émises par la CGes ne concernaient pas seulement la POM ; la CGes a aussi adopté une prise de position à l'intention de la DéLCdG, dans laquelle elle lui posait la question suivante : l'AS-Rens avait-elle, sur la base de son rapport, exécuté de manière suffisante le contrôle des activités quant à leur légalité, leur adéquation et leur efficacité, prévue à l'article 78, alinéa 1 LRens ? La DéLCdG rendra sa réponse dans le courant de l'année prochaine seulement.

Durant l'année sous revue, la CGes a aussi vu le classement de l'intervention qu'elle avait déposée en faveur de la création d'une base légale régissant la protection de l'Etat au niveau canto-

¹⁰ La DéLCdG a regroupé les exposés présentés dans le cadre de ce colloque dans un document disponible sous <https://www.parlament.ch/fr/organe/delegations/delegation-des-commissions-de-gestion/conference-2019>

nal. La loi sur la police, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 après une révision totale, comporte des dispositions relatives à la surveillance en matière de protection de l'Etat, comme le Grand Conseil l'avait demandé en adoptant l'intervention. De ce fait, la POM a invité la commission en mai 2019 à prendre position, notamment, sur les dispositions à ce sujet dans le projet d'ordonnance révisée sur la police. Dans l'ensemble, la commission s'est montrée favorable au projet de dispositions d'exécution régissant la protection de l'Etat au niveau cantonal et la surveillance dont elle fait l'objet. Elle n'a proposé que quelques adaptations mineures, dont certaines de nature purement rédactionnelle. Soucieuse de prévenir tout dédoublement d'activité dans la hiérarchie complexe chargée de la surveillance, la CGes a par exemple proposé une disposition supplémentaire exigeant de la POM qu'elle transmette à la section compétente de la CGes d'éventuels rapports établis par des organes de surveillance supérieurs appelés à contrôler la protection de l'Etat au niveau cantonal. Le Conseil-exécutif a pris en compte l'ensemble des indications de la CGes et adopté l'ordonnance lors de séance de novembre 2019.

2.5.6 Autres activités

- **Visite auprès de l'Office des assurances sociales (OAS) :** conformément à la pratique en vigueur, la CGes procède régulièrement à des visites auprès de tel ou tel office sélectionné préalablement pour comprendre sur place de manière précise l'étendue des missions de l'office concerné et les défis auxquels il est confronté. En raison d'évolutions récentes caractérisant le domaine des assurances sociales (p. ex. longs délais de traitement des demandes d'octroi de prestations complémentaires, diverses questions relatives à la réduction des primes, etc.), la section compétente de la CGes a décidé de procéder à une visite auprès de l'office susmentionné. Quatre thèmes étaient principalement à l'ordre du jour de cette séance, qui aura lieu en janvier 2020. Le premier concernait les principaux volets de l'activité de l'OAS et son organisation générale. Une deuxième série de questions était consacrée au domaine de la réduction des primes, sous l'angle des processus internes appliqués dans le traitement des demandes déposées en ce sens. Dans une troisième partie, la discussion a porté sur la collaboration entre l'OAS et la Caisse de compensation du canton de Berne (CCB), notamment quant à leur organisation réciproque, mais aussi les domaines d'activité communs et la répartition des compétences. Les questions du quatrième bloc traitaient de la collaboration et de champs d'intervention partagés entre l'OAS et la JCE, mais aussi entre l'OAS et d'autres offices de cette direction.
- **Affaires soumises à la CGes concernant un engagement policier et la préfecture de Berne-Mittelland :** durant l'année sous revue, la CGes a reçu deux dénonciations à l'autorité de surveillance. Dans un cas, il s'agissait de la copie d'un envoi adressé à la JCE, au sujet du rôle du préfet de Berne-Mittelland en sa qualité d'autorité de recours pour les entreprises sises à la *Reitschule*. Dans l'autre, la CGes a reçu copie d'une lettre de dénonciation à l'autorité de surveillance, adressée au commandant de la police cantonale. L'auteur de cette dénonciation priait la CGes d'enquêter sur une intervention policière sous l'angle de la proportionnalité. La CGes a convenu avec la Commission de justice, compétente en de tels cas, qu'elle traiterait ces deux affaires. Concernant l'intervention policière, la CGes a informé la dénonciatrice qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur des cas particuliers, mais qu'elle envisageait de poser des questions d'ordre général à la lumière de l'incident dénoncé. Dans les deux cas, la CGes a invité les Directions concernées à lui présenter en temps voulu les réponses envoyées aux auteurs des dénonciations.

3 Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance

Dans l'exercice de sa fonction d'organe exerçant la haute surveillance (cf. art. 37, al. 2, lit. c RGC), la CGes a préavisé les deux rapports ci-après à l'intention du Grand Conseil :

- Rapport d'activité 2018 du Bureau pour la surveillance de la protection des données (session de juin)
- Rapport d'activité 2018 des Services parlementaires (session de juin)

Dans les deux cas, la commission a proposé de prendre connaissance du rapport. Le Grand Conseil s'est rallié à cette proposition à l'unanimité.

4 Interventions

4.1 Interventions déposées

En août, la CGes a déposé la motion urgente 192-2019 « Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux » (cf. commentaire au chapitre 2.3.4).

4.2 Interventions traitées

Durant la session d'hiver, le Grand Conseil a traité la motion 192-2019 « Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux ». Le Parlement a transmis cet objet sans tergiverser, par 143 voix contre deux (cf. commentaire figurant au chapitre 2.3.4).

5 Coordination et participation entre les commissions

Le droit parlementaire exige des commissions qu'elles coordonnent leurs travaux (cf. art. 30 LGC). La loi prévoit plusieurs possibilités pour ce faire. Au cours de l'année sous revue, la commission a fait usage des possibilités ci-après :

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

Outre les échanges informels, les séances communes ci-après ont eu lieu avec des membres d'autres commissions :

Participant-e-s	Evènement	Renvoi
Section FIN/ECO/INS avec la section FIN/POM/TIC de la CFin	Dialogue informatique annuel	Chap. 1.1
Présidence de la CGes avec présidence de la CSéc	Evaluation de la nécessité d'une participation à une séance de la CSéc	Chap. 2.5.3
Présidence de la CGes avec la CSéc	Approfondissement du corapport de la CGes concernant le plan directeur et la stratégie sur l'exécution judiciaire	Chap. 2.5.3
Présidence de la CGes avec prési-	Discussion sur les prises de position de la com-	Chap. 2.2.1

dence de la CFin	mission concernée par la révision de la LCCF	
Présidence de la CGes avec présidence de la CFin	Echange sur la définition des rôles dans le domaine de l'informatique	Chap. 1.1

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

Dans deux cas, la CGes a émis un avis à l'intention d'une autre commission :

- Avis adressé à la CSéc concernant le rapport sur le plan directeur / la stratégie de l'exécution judiciaire (juin, cf. chapitre 2.5.3 à ce sujet)
- Avis adressé à la CFin concernant les crédits PGI (septembre, cf. chapitre 1.1 à ce sujet)
- Avis adressé à la CFin concernant la promotion économique (décembre, cf. chapitre 1.2 à ce sujet)

6 Proposition

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport d'activité 2019.

Berne, le 7 mai 2020

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

La composition de la CGes n'a connu qu'un seul changement durant la première année civile complète après le changement de législature. Madeleine Graf (Les Verts, Belp) a repris la place de Martin Boss (Les Verts, Saxeten), qui a quitté la CGes courant août 2019.

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis
Benoit Roland	UDC	2018
Dütschler Peter	PLR	2018
Egger Martin	pvl	2015
Egger Ulrich	PS-JS-PSA	2017
Eichenberger Beatrice	PBD	2018
Fuhrer Regina	PS-JS-PSA	2017
Gerber Peter	PBD	2018
Gerber Tom	PEV	2018
Gfeller Ueli	UDC	2018
Graf Madeleine	Les Verts	2019
Josi Barbara	UDC	2018
Leuenberger Samuel	UDC	2017
Ruchti Fritz (vice-président)	UDC	2014
Sancar Hasim	Les Verts	2014
Siegenthaler Peter (président)	PS-JS-PSA	2014
Vogt Hans-Rudolf	PLR	2018
Zryd Andrea	PS-JS-PSA	2014

2) Volume de travail

La Commission de gestion s'est réunie en séance plénière lors de sept séances ordinaires et d'une séance extraordinaire (séances d'une demi-journée ou d'une journée).

En outre, 36 séances de section ou de délégations ad hoc ont eu lieu. La section FIN/ECO/INS a connu le rythme le plus soutenu avec une séance toutes les six semaines en moyenne.

Le nombre des séances a légèrement diminué par rapport à l'année précédente.

Liste des abréviations

ABSPF	Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations	LABSPF	Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (RSB 212.223)
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement	LAE	Loi sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (RSB 751.11)
BKW SA	BKW SA	LCCF	Loi cantonale sur le Contrôle des finances (RSB 622.1)
CAC	Centrale d'achat cantonale	LCPD	Loi cantonale sur la protection des données (RSB 152.04)
CCB	Caisse de compensation du canton de Berne	LEI	Loi sur l'encouragement de l'innovation (RSB 901.6)
CF	Contrôle des finances	LFP	Loi sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0)
CFin	Commission des finances	LGC	Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
CGes	Commission de gestion	LIn	Loi sur l'information (RSB 107.1)
CHA	Chancellerie d'Etat	LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (RSB 152.01)
CHB SA	Centre hospitalier Bienne SA	LPers	Loi sur le personnel (RSB 153.01)
CHR	Centre hospitalier régional	LRens	Loi fédérale sur le renseignement (RS 121)
CHS	Commission de haute surveillance	NeVo	Nouveau système de gestion des dossiers
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire	OAS	Office des assurances sociales
CJus	Commission de justice	OE eDéménagement	Ordonnance exploratoire sur l'annonce électronique des déménagements (RSB 122.162)
COMCO	Commission de la concurrence	OEJ	Office de l'exécution judiciaire
ConstC	Constitution du canton de Berne (RSB 101.1)	OFC	Office fédéral de la culture
CPLEAM	Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee	OIO	Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne
CSéc	Commission de la sécurité	OO CE	Ordonnance sur l'organisation du Conseil-exécutif (RSB 152.11)
CSoc	Commission de la santé et des affaires sociales	PEBP	Procédure d'évaluation des besoins particuliers
CST	Comité stratégique TIC	PERSISKA	Système d'information sur le personnel du canton de Berne
DEEE	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement	PGI	Progiciel de gestion intégrée (planification des ressources de l'entreprise)
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales	POM	Direction de la police et des affaires militaires
DSE	Direction de la sécurité	PREF	Préfecture
DSSI	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration	RBS	<i>Regionalverkehr Bern-Solothurn</i> (transports publics régionaux Berne-Solothurn)
ECO	Direction de l'économie publique du canton de Berne	RCE	Relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques
EDT	Extraction de matériaux, décharges et transport	RGC	Règlement du Grand Conseil (RSB 151.211)
EP	Etablissement pénitentiaire	SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
FIN	Direction des finances	TIC	Technologies de l'information et de la communication
FIS	Système d'informations financières du canton	TJM	Trafic journalier moyen
FMI	Hôpitaux Frutigen Meiringen Interlaken	TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
FNS	Fonds national suisse	UPI	Audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale
INC	Direction de l'instruction publique et de la culture		
INS	Direction de l'instruction publique		
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques		
KoTra	<i>Konzept Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben</i> (programme Exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques)		