

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



L'asile dans le canton de Berne – rapport sur la mise en œuvre des huit recommandations de la CHS

**Rapport de la Commission de gestion du
Grand Conseil**

Etat: 13 août 2015

Table des matières

Abréviations.....	2
1 Résumé	3
2 Contexte et démarche de la CGes.....	6
3 Situation et mise en œuvre.....	9
3.1 Généralités	9
3.2 Recommandation 1 – infrastructure informatique.....	10
3.2.1 Etat de la mise en œuvre	10
3.3 Recommandation 2 – collaboration des services de l’asile et des finances.....	12
3.3.1 Etat de la mise en œuvre	12
3.4 Recommandation 3 – traitement des observations du Contrôle des finances.....	13
3.4.1 Etat de la mise en œuvre	13
3.5 Recommandation 4 – plus de responsabilité managériale et plus de transparence	14
3.5.1 Etat de la mise en œuvre	14
3.6 Recommandation 5 – élaboration d’une stratégie sur l’asile	17
3.6.1 Etat de la mise en œuvre	18
3.7 Recommandation 6 – disponibilité et communication.....	20
3.7.1 Etat de la mise en œuvre	20
3.8 Recommandation 7 – directives et plate-forme de communication	21
3.8.1 Etat de la mise en œuvre	22
3.9 Recommandation 8 – contrôle de gestion et contrôle administratif	22
3.9.1 Etat de la mise en œuvre	23
4 Conclusions.....	24
5 Proposition	26

Abréviations

CGes	Commission de gestion
CHS	Commission de haute surveillance
FIS	système d'informations financières
OPM	Office de la population et des migrations
POM	Direction de la police et des affaires militaires
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SCI	système de contrôle interne
SEMI	Service cantonal des migrations

1 Résumé

A la suite d'interventions parlementaires et d'articles de presse, la Commission de haute surveillance (CHS) avait décidé, début 2013, d'étudier minutieusement le domaine de l'asile dans le canton de Berne. Le 25 février 2014, elle réunissait ses observations dans un rapport intitulé *L'asile dans le canton de Berne – Analyse de la Commission de haute surveillance*, dont le Grand Conseil a pris connaissance à la session de mars 2014, assorti de deux déclarations de planification. Avec le présent rapport, la Commission de gestion (CGes) remplit le mandat que lui a attribué le Grand Conseil au moyen de la première déclaration de planification, à savoir rendre compte en temps voulu de la mise en œuvre des recommandations faites par la CHS dans son rapport.

L'analyse de la CGes s'appuie essentiellement sur les informations fournies par la Direction de la police et des affaires militaires (POM) dans ses rapports trimestriels sur les progrès de la mise en œuvre, mais aussi sur des entretiens destinés à approfondir certains points. Elle a également utilisé les rapports d'examen du Contrôle des finances qui ont été élaborés en relation avec l'Office de la population et des migrations (OPM), ainsi que les avis exprimés à son attention par les partenaires contractuels mandatés par le canton pour fournir les prestations d'aide sociale.

A partir des documents et des informations à sa disposition, la CGes a constaté que de nettes améliorations avaient été réalisées dans le délai d'un an accordé par le Grand Conseil pour la mise en œuvre des recommandations. Au printemps 2014, tous les points soulevés par le Contrôle des finances (CF) qui étaient restés en suspens et toutes les recommandations de la CHS ont été réunies dans un programme spécifique baptisé programme d'impulsion et réparties dans l'un des six projets, que la POM a ensuite traités pour résoudre les problèmes.

Comme le montre le tableau ci-après, les recommandations ont majoritairement été mises en œuvre, au moins partiellement. Cela montre que l'on va dans la bonne direction. La CGes estime qu'on ne peut pas reprocher à la POM que l'évaluation des solutions informatiques et l'implémentation du nouveau SCI prennent plus de temps que le délai d'un an prévu par le Grand Conseil. Dans les deux cas, des jalons importants seront posés prochainement. Tant pour ces deux projets que dans le controlling des prestations fournies par les partenaires contractuels, les deux prochaines années nous diront si les améliorations obtenues sont durables, comment les exigences théoriques sont mises en pratique et dans quelle mesure les efforts d'amélioration des points contestés se poursuivent. Cela relève de la responsabilité de la surveillance hiérarchique. C'est pourquoi la CGes exige du directeur de la police et des affaires militaires et de la direction de l'office qu'ils assument intégralement leurs responsabilités et qu'ils fassent en sorte que la fonctionnalité, l'efficacité et l'économie guident la réalisation des tâches relevant du domaine de l'asile – même lorsque la surveillance parlementaire aura cessé.

Recommandations de la CHS du 25 février 2014	? ¹	Evaluation de la CGes	Chap./ page
Recommandation 1 : L'OPM doit disposer d'un système moderne de gestion des données personnelles afin de pouvoir assurer le pilotage de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. L'OIO doit être associé au choix d'une application qui dans toute la mesure du possible, pour garantir son efficacité et pour réduire le risque d'erreurs, puisse se passer de la saisie manuelle des données et qui dispose d'interfaces avec le système comptable du canton et avec la banque de données de la Confédération	~	Les démarches nécessaires ayant été engagées, la recommandation devrait pouvoir être mise en œuvre au plus tard en 2017. Vu la complexité de l'affaire et la possibilité de trouver une solution compatible avec la future stratégie informatique cantonale, la CGes comprend que cette recommandation n'ait pas pu être mise en œuvre dans le délai imparti.	3.2/ p. 10 ss
Recommandation 2 : Vu la grande importance des finances dans le domaine de l'asile, la CHS estime qu'au sein de l'OPM, la collaboration doit être plus étroite entre les spécialistes de la comptabilité et ceux de la gestion stratégique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile, la direction de l'OPM devant mieux exercer ses responsabilités.	✓	Pour autant que la CGes puisse en juger, cette recommandation a été mise en œuvre et la collaboration entre les spécialistes de l'asile et ceux des finances s'est améliorée.	3.3/ p. 12 s.
Recommandation 3 : Les problèmes constatés par le Contrôle des finances doivent être analysés pour que leur cause puisse être établie et, à moins que des éléments objectifs ne s'y opposent, ils doivent être résolus dans les délais utiles. Compte doit être rendu au Contrôle des finances de la suite donnée à ses recommandations.	✓	En inventoriant tous les points soulevés par le CF qu'il reste encore à régler pour les traiter ensuite dans le cadre du programme d'impulsion, la POM a mis en œuvre cette recommandation. L'important, c'est qu'à l'issue du programme d'impulsion, les recommandations du Contrôle des finances et d'autres organes externes de contrôle continuent d'être systématiquement inventoriées et soigneusement traitées de la sorte. Il en va de même pour les contrôles auxquels procèdera le Secrétariat d'Etat aux migrations	3.4/ p. 13 s.
Recommandation 4 : La CHS attend de la POM qu'elle adapte l'organisation, les processus d'ordre supérieur, les compétences et les responsabilités afin que toutes les fonctions dirigeantes à tous les niveaux soient exercées à l'OPM et que la transparence soit intégralement assurée dans le domaine du financement de l'asile dans le canton de Berne.	~	En tenant une comptabilité plus parlante pour l'année 2014, la POM a, aux yeux de la CGes, pour la première fois apporté une contribution substantielle à la transparence financière qu'elle réclamait. Début juin, les préparatifs du déploiement d'un SCI global étaient déjà bien engagés. Cette recommandation pourra donc être mise en œuvre dans un avenir proche. Comme déjà mentionné dans le rapport du 25 février 2014, la surveillance hiérarchique doit maintenir rigoureusement le cap afin que les travaux déjà menés à bien puissent déployer tous leurs effets et que la transparence puisse durer.	3.5/ p. 14 ss.
Recommandation 5 : La CHS attend de la POM qu'elle se dote d'une stratégie écrite. Cette stratégie doit permettre d'instaurer la transparence quant aux objectifs de la POM dans le domaine de l'asile, et aux moyens et mesures appelés à être engagés pour la réalisation de la stratégie, en application des dispositions légales.	✗	La POM a certes développé une stratégie de l'asile, mais uniquement pour la période qui suivra le changement de système de la Confédération, lorsque les procédures d'asile seront en grande partie traitées par la Confédération. Ce changement interviendra au plus tôt en 2018 et des incertitudes demeurent quant à son organisation concrète. Aucune stratégie globale n'existe actuellement. C'est la raison pour laquelle la CGes considère, comme le Contrôle des finances, que ce point n'est toujours pas réglé et qu'il faut définir une stratégie pour le système actuel. ²	3.6/ p. 17 ss.

¹ ? (Etat de la mise en œuvre d'après la CGes) ✓ = mis en œuvre / ~ = partiellement mis en œuvre / ✗ = pas encore mis en œuvre

² Voir note de bas de page 16

Recommandation 6 : Il faut garantir que les interlocuteurs du SEMI soient clairement désignés et qu'ils puissent renseigner les partenaires contractuels de manière directe et compétente.		L'OPM a encore amélioré la communication avec les partenaires contractuels. Pour améliorer durablement la collaboration et la confiance mutuelle, la communication doit devenir encore plus fiable, intervenir le plus tôt possible et dans un climat d'ouverture. Les partenaires contractuels doivent être systématiquement consultés avant tout changement de grande portée.	3.7 / p. 20s.
Recommandation 7 : La CHS salue les efforts entrepris pour établir une plate-forme centrale qui offre aux partenaires contractuels une rapide vue d'ensemble des directives en vigueur. La commission attend de l'OPM que les documents soient parfaitement clairs, compréhensibles et cohérents par rapport aux règles et bases légales de rang supérieur. La plate-forme devra être régulièrement actualisée.		La plate-forme SharePoint est entretenue et utilisée. Différentes directives ont été abrogées et la directive sur l'aide sociale, principal instrument de conduite, a été retravaillée et épurée. Cette recommandation a donc été mise en œuvre.	3.8 / p. 21
Recommandation 8 : La CHS estime qu'il est en principe important et légitime que dans son rôle de mandant le canton contrôle auprès des partenaires contractuels le respect des règles et des consignes. Il juge cependant essentiel que le contrôle de gestion ait lieu selon des critères transparents, compréhensibles et identiques pour tous les partenaires et que la proportionnalité soit garantie entre pilotage et contrôle.		En ajoutant à la directive sur l'aide sociale un chapitre consacré au contrôle de gestion, la POM a satisfait aux exigences de la CHS en matière de transparence, de durabilité et d'égalité de traitement au niveau théorique. Ce chapitre comme la directive sur l'aide sociale étant issus de la collaboration du SEMI et des partenaires contractuels, tout porte à croire que la mise en œuvre de cette recommandation pourra être achevée. Cette recommandation doit toutefois encore être mise en pratique.	3.9/ p. 22 s.

2 Contexte et démarche de la CGes

A la suite de critiques émanant des médias et du Grand Conseil, en février 2013 la CHS avait décidé de se pencher sérieusement sur le domaine de l'asile. En juin de la même année, la commission se fixait deux thématiques à scruter en priorité :

- **Structures et processus de l'OMP**

Les enquêtes de KPMG et du Contrôle des finances avaient déjà mis en évidence les défaillances dans ce domaine, le besoin de réforme était manifeste. C'est la raison pour laquelle la CHS a tout particulièrement veillé à ce que soient prises des mesures d'amélioration des structures et des processus. Elle s'est tenue informée à l'aide de rapports trimestriels. Dans son rapport de février 2014, la commission a constaté que le niveau de transparence souhaité pour les flux financiers n'avait toujours pas été atteint.

- **Collaboration avec les partenaires contractuels**

La CHS s'est fixé comme priorité d'analyser la collaboration entre les autorités cantonales MIDI/SEMI et les partenaires contractuels mandatés par le canton pour assurer les services sociaux dans le domaine de l'asile (hébergement, aide sociale, etc.). Des entretiens avec des représentants et représentantes des partenaires contractuels d'une part et les responsables à l'OPM et au SEMI d'autre part ont là aussi mis en évidence des problèmes. Dans son rapport, la CHS délimitait trois grands domaines : absence de stratégie, défaillances de la communication, contrôle de gestion et contrôle hiérarchique.

La CHS a fait huit recommandations en tout – quatre par grand domaine – et a demandé à la POM de lui indiquer avant fin juin 2014 comment elle entendait mettre en œuvre ses recommandations et selon quel calendrier. La CHS a également indiqué qu'elle poursuivrait ses efforts de haute surveillance du domaine de l'asile avec la même intensité qu'auparavant, le Contrôle des finances ayant présenté pratiquement en même temps que la CHS un autre rapport d'évaluation de la mise en œuvre que la CHS n'avait pas pu prendre en compte.

Le 19 mars 2014, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport de la CHS assorti des deux déclarations de planification suivantes par 143 voix et cinq abstentions :

1. Les huit recommandations formulées dans le rapport de la Commission de haute surveillance doivent être mises en œuvre en l'espace d'un an.
2. La Commission de gestion devra présenter un rapport complémentaire au Grand Conseil en temps opportun.

Il est ressorti clairement des débats que le rapport complémentaire de la CHS devrait servir à informer le Grand Conseil de la mise en œuvre des recommandations.³

Avec le changement de législature et l'entrée en vigueur du nouveau droit parlementaire, la CGes a repris les tâches de la CHS dans le domaine de la haute surveillance. Fin juin 2014, après en avoir défini les grandes lignes, la commission a confié la suite des investigations à la section SAP/POM⁴. En raison de son mandat de directeur de la sécurité de la ville de Thoun, notamment chargé des services sociaux dans le domaine de l'asile, le président de la commission, Monsieur Peter Siegenthaler, n'a pas participé aux investigations et en vertu de l'article 29,

³ Cf. Journal du Grand Conseil, session de mars 2014, p. 312 ss.

⁴ Pendant les investigations, les membres de la section SAP/POM étaient les suivants : Moritz Müller (UDC, Bowil, président de la section), Melanie Beutler (PEV, Gwatt), Christian Hadorn (UDC, Ochlenberg), Hasim Sancar (Les Verts, Berne), Marianne Schenk (PBD, Schüpfen), Ursula Zybach (PS, Spiez). Afin que tous les grands groupes parlementaires soient impliqués, pour cette affaire la section a également accueilli Peter Flück (PRD, Unterseen). La section a également reçu le soutien du vice-président de la commission, Fritz Ruchti (UDC, Seewil).

alinéa 1 du règlement de la commission, il s'est récusé à chaque fois que cette affaire était traitée.

Le 1^{er} juillet 2014, lors d'une première rencontre avec une délégation de la POM, la section s'est informée du programme d'impulsion (voir chapitre 3.1) et de la mise en œuvre des recommandations qu'il prévoit. Pour mener à bien ses activités, la CGes s'est surtout servie de l'évaluation du rapport trimestriel de la POM. A la demande de la section de la CGes, le dernier de ces rapports comprenait une grande quantité de documents de base tels que directives, contrats de prestations, règlements, stratégies. La commission a été frappée par la qualité très inégale des documents de teneur similaire. La section CGes s'est entretenue avec des représentants de la POM à deux reprises, le 17 novembre 2014 et le 23 avril 2015, pour approfondir certains points de la documentation écrite. En accord avec la section, lors de sa séance de clôture, le 23 avril 2015, la délégation de la POM s'est concentrée sur les points qui n'avaient pas encore été réglés fin mars 2015.

L'analyse des rapports du Contrôle des finances ci-dessous (en allemand uniquement) a été extrêmement utile pour évaluer dans quelle mesure la POM avait suivi les recommandations de la CHS⁵:

- Contrôle des subventions cantonales dans le domaine de l'asile (7 novembre 2014)
- Révision spéciale sur le domaine de l'asile (10 novembre 2014)
- Contrôle de la révision spéciale sur le domaine de l'asile (7 avril 2015)

Les partenaires contractuels constituent la troisième source d'information utilisée par la CGes pour évaluer les mesures mises en œuvre. En vertu de l'article 37, alinéa 1, lettre b LGC, qui habilite les commissions de surveillance à traiter directement avec les bénéficiaires de subventions cantonales, la CGes a invité début 2015 les partenaires contractuels de l'asile à se prononcer par écrit sur l'évolution de la collaboration et sur la mise en œuvre des recommandations cinq à huit. Les six partenaires contractuels mandatés par le canton de Berne, à savoir Asylkoordination Thoune, l'association Asile Bienne et Région (ABR), le Centre de compétence Intégration de la ville de Berne, l'Aide aux réfugiés de l'Armée du Salut, l'ORS Service AG et Zihler social development ont répondu à l'invitation de la CGes et lui ont fait parvenir leur avis. Conformément à l'article 38, alinéa 1 LGC, la POM a été informée de cette demande faite aux partenaires. La commission a également dû constater avec agacement que la POM avait profité de l'occasion pour écrire aux partenaires contractuels et les prier de lui faire parvenir à elle aussi les réponses destinées à la CGes. Les partenaires contractuels se trouvant dans une situation de dépendance vis-à-vis du canton, cette intervention aurait pu nuire à l'information de la CGes. Rien dans les prises de position que la CGes a finalement reçues ne porte toutefois à croire que les partenaires contractuels auraient tu certaines critiques par peur de représailles.⁶

Le présent rapport se base sur les informations connues au 4 juin 2015. Ce jour-là, la CGes a reçu de la POM une dernière mise à jour sur les changements intervenus depuis l'entretien du

⁵ Conformément à l'article 22, alinéa 2 de son règlement, la CGes a décidé de prendre des dispositions supplémentaires de protection du secret: les rapports n'ont été remis qu'à un cercle restreint de personnes (la section SAP/POM élargie et la présidence), et sous forme d'exemplaires personnels.

⁶ Dans sa prise de position du 23 juillet 2015, la POM faisait observer que sa demande aux partenaires contractuels visait exclusivement une assurance-qualité constante. Entre la déclaration de la situation d'urgence, les négociations contractuelles et l'introduction des tables rondes, au printemps 2015 la POM a intensément collaboré avec les partenaires contractuels. Dans ce contexte, la POM souhaitait aussi identifier rapidement les domaines dans lesquels la collaboration devait encore être améliorée. La lettre de la POM n'exigeait pas des partenaires contractuels qu'ils envoient également à la POM l'intégralité des réponses destinées à la CGes. Les partenaires contractuels étaient par ailleurs libres de répondre ou non à la POM directement. La POM et l'OPM n'avaient aucune intention d'influencer les réponses des partenaires contractuels aux questions de la CGes.

23 avril 2015. La CGes a adopté le rapport le 25 juin 2015 pour le soumettre pour avis à l'autorité concernée. La POM a donné son avis le 23 juillet 2015.

L'article 55, alinéa 3 LGC dispose que les rapports des commissions du Grand Conseil qui contiennent des recommandations doivent également présenter l'avis de l'autorité concernée. La CGes satisfait à cette exigence en faisant figurer les propositions de modification qu'elle n'a pas reprises tacitement (p. ex. pour corriger des erreurs) en note de bas de page.

3 Situation et mise en œuvre

La CGes répond dans ce chapitre à l'injonction du Grand Conseil et montre comment les huit recommandations du rapport de la CHS du 25 février 2014 ont été mises en œuvre selon elle.

3.1 Généralités

Lorsque la CHS a adopté ses huit recommandations en février 2014, plusieurs recommandations du rapport d'audit 2012 du Contrôle des finances étaient encore en souffrance. D'autres questions soulevées dans le rapport d'audit de 2013, rendu presque en même temps que le rapport de la CHS, devaient par ailleurs encore être réglées. Afin de pouvoir coordonner la mise en œuvre des recommandations de la CGes et la résolution des problèmes relevés par le Contrôle des finances, à la mi-mars 2014 le directeur de la police et des affaires militaires a chargé le chef de l'OPM de lancer un projet bénéficiant d'un soutien extérieur. Début avril, les grandes lignes du projet d'impulsion ont été définies. La POM a réparti les 40 défaillances mises en évidence par la CHS et le Contrôle des finances dans six projets :

- coordination du programme d'impulsion (recommandation CHS 2 et 3)
- stratégie (recommandation CHS 5)
- conduite et organisation (recommandation CHS 4)
- finances et controlling (recommandation CHS 6, 7 et 8)
- informatique (recommandation CHS 1)
- communication (-)

La maxime du programme d'impulsion a été énoncée par la POM en ces termes : « Nous recherchons des solutions durables, pas des solutions qui certes présentent bien sur le papier mais qui n'apportent rien. » [trad.] Dans ses comptes rendus trimestriels, la POM a informé la CGes et le Contrôle des finances des progrès de la mise en œuvre des différents projets. La POM a très vite dit que le délai d'une année ne suffirait pas pour remédier à toutes les défaillances dans les projets « finances et controlling » et « informatique ». Cette annonce était importante dans la mesure où ces deux projets étaient de loin les plus volumineux.

D'après la documentation relative au programme, la Direction de la police et des affaires militaires était d'une part le mandant du programme d'impulsion et d'autre part le responsable du comité de pilotage du projet. Faisaient en outre partie de cet organe deux représentants du Secrétariat général de la POM et de l'OPM, et à certains moments le conseiller externe. Le comité de pilotage du projet devait prendre les décisions de principe et préavisier les résultats intermédiaires. La direction opérationnelle du programme d'impulsion était confiée au chef de l'OPM.

La CGes est surprise par l'absence du SEMI, le service le plus touché par les recommandations car le principal compétent en matière d'asile, dans le comité de pilotage du programme. Les raisons invoquées par la POM, à savoir que d'une part les ressources ne le permettaient pas et d'autre part que cela ne correspondait pas à la ligne du projet, orienté vers l'OPM tout entier, n'ont pas su convaincre la CGes. Selon la commission, il aurait mieux valu d'abord se concentrer sur la résolution des problèmes en lien avec l'asile plutôt que de mener un projet de réforme pour tout l'office sans que cela ne soit nécessaire.⁷

⁷ Dans sa prise de position du 23 juillet 2015, la POM a indiqué ne pas comprendre la surprise de la CGes. Le domaine de l'asile, et partant le domaine de compétence du SEMI, constituait évidemment la principale préoccupation. C'est notamment la raison pour laquelle le SEMI devait mettre en œuvre la plupart des mesures dans le cadre de tâches de gestion de projet. Vu que les recommandations de la CHS portaient sur des domaines aussi vastes que la stratégie, la direction, le SCI et l'utilisation de l'informatique,

La POM prévoit de conclure le programme d'impulsion à la fin de l'année et d'intégrer aux structures de pilotage ordinaires les points qui restés en souffrance.

3.2 Recommandation 1 – infrastructure informatique

Dans son rapport du 25 février 2014, la CHS avait constaté qu'en définitive, la POM n'était pas parvenue à donner la preuve qu'elle avait une vue d'ensemble des flux financiers⁸. Dans ce contexte, la CHS critiquait le système de gestion des affaires utilisé, Asydata, qui avait été repris tel quel lorsque la compétence en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile avait été transférée de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) à l'OPM en 2003 et qui, bien qu'insuffisamment connecté aux autres systèmes, était toujours le principal système de traitement des données. C'est ce qui avait amené la CGes à formuler la recommandation suivante :

L'OPM doit disposer d'un système moderne de gestion des données personnelles afin de pouvoir assurer le pilotage de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. L'OIO doit être associé au choix d'une application qui dans toute la mesure du possible, pour garantir son efficacité et pour réduire le risque d'erreurs, puisse se passer de la saisie manuelle des données et qui dispose d'interfaces avec le système comptable du canton et avec la banque de données de la Confédération.

3.2.1 Etat de la mise en œuvre

Dès le début du mois de juillet 2014, lors de la séance au cours de laquelle le programme d'impulsion a été dévoilé à la section de la CGes, la POM a laissé entendre que cette recommandation ne pourrait pas être mise en œuvre dans le délai d'un an. Cela s'est confirmé peu de temps après, lorsque le comité de pilotage du programme d'impulsion a décidé, en septembre 2014, de remplacer le logiciel de gestion des données Asydata et de lancer un appel d'offres OMC. Selon une analyse de l'OPM, il fallait compter 24 mois pour mener à bien la procédure d'appel d'offres et d'adjudication et obtenir l'autorisation de crédit de l'organe compétent, de sorte que le nouveau système ne pouvait pas être disponible avant début 2017. En septembre 2014 le comité de pilotage du programme a donc décidé qu'il fallait constituer une nouvelle organisation de projet et modifier le calendrier en conséquence.

Dans son rapport du 10 novembre 2014, le Contrôle des finances se demandait si le canton devait vraiment acquérir son propre système et réclamait que soit d'abord conduite une analyse des besoins. La POM a alors critiqué le fait que d'un côté la CHS recommandait l'acquisition d'un nouveau système tandis que de l'autre le Contrôle des finances mettait justement en doute une telle acquisition. La CGes n'accepte pas cette critique. C'est à la surveillance hiérarchique compétente, donc au responsable du service, de l'office et enfin de la Direction, qu'il revient de décider de l'organisation des processus et du traitement des données et de choisir la solution informatique adéquate. La CGes part du principe qu'avant de prendre des décisions qui pourraient appeler des investissements, il faut toujours commencer par analyser les besoins et rechercher

elles ont touché non seulement la direction de l'office mais aussi de larges pans de son état-major. C'est pourquoi il était important pour la POM d'une part que le programme d'impulsion suive la structure générale de l'office, et d'autre part que la direction du programme soit placée entre les mains de chefs et cheffes d'office. « Le comité de projet a évalué les résultats intermédiaires et a bien évidemment pris ses décisions de principe avec le concours des chefs de projets concernés (en particulier avec la responsable de service du SEMI), comme à l'accoutumée. » [trad.] La POM a ensuite expliqué que le projet « conduite et organisation » portait effectivement sur tout l'OPM. Le Contrôle des finances a aussi fait des remarques sur d'autres services : « Nous ne comprenons pas pourquoi en faire maintenant le reproche à l'OPM : cela n'a aucunement fait du tort au domaine de l'asile. » [trad.]

⁸ Rapport du 25 février 2014, p. 16.

la meilleure solution en termes d'économicité et d'efficacité. Par ailleurs, les recommandations de la CHS et les observations du CF ne sont pas incompatibles.

Les remarques du Contrôle des finances, selon lesquelles la POM devrait également pouvoir accomplir ses missions dans le domaine de l'asile au moyen du système cantonal d'informations financières (FIS) et d'évaluations de systèmes tiers avaient amené la commission à réagir. Dans un courrier elle a clairement fait comprendre à la POM qu'elle soutenait la position du Contrôle des finances, selon laquelle il faut d'abord procéder à une analyse des besoins. Dans ce même courrier, la CGes attirait également l'attention de la POM sur le fait que le lancement du projet IT@BE avait changé la donne par rapport au moment de la rédaction du rapport de la CHS. Le projet IT@BE prévoit notamment une forte coordination des applications spécialisées au niveau cantonal. Dans le rapport sur l'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale, les rédacteurs recommandaient d'utiliser le futur nouveau système ERP (Enterprise Resource Planning) également pour les travaux qui jusque-là ont nécessité une application spécialisée, afin de réduire le nombre d'applications spécialisées employées dans le canton, et la complexité qui en découle.⁹

En décembre 2014, la POM a relancé le projet informatique sous la direction d'un chef de projet externe. La première étape consistait à effectuer l'analyse des besoins réclamée par le Contrôle des finances. La POM précise que conformément à la demande de la CHS, l'Office cantonal d'informatique et d'organisation (OIO) a également été consulté. Selon la POM, il s'agissait de déterminer quelles devaient être les interfaces avec le système FIS actuellement employé dans tout le canton, et avec le futur système ERP. Cela devait permettre de réunir les éléments nécessaires pour décider soit de lancer un appel d'offres, soit d'étendre le système existant soit de l'améliorer. A la suite de cette analyse, le projet a été étendu aux archives électroniques (ELAR), un autre logiciel essentiel du SEMI et pour lequel se posent à peu près les mêmes questions d'interfaces que pour Asydata. La POM a indiqué qu'elle étudierait conjointement avec la SAP s'il faut remplacer ou améliorer le système informatique. Avant d'opter pour l'une des deux variantes, il faudra attendre la décision du Conseil-exécutif sur le projet de restructuration de l'asile, une décision prévue pour septembre 2015. Si en vertu de l'analyse des besoins on décidait de remplacer Asydata par un nouveau système, la procédure d'appel d'offres OMC serait incontournable. Selon les estimations de la POM, le système ne pourrait être mis en service qu'en 2017. En fonction du montant des investissements, il faudra présenter le crédit au Grand Conseil.

Globalement, la CGes comprend que les défaillances dans le traitement électronique des données n'aient pas pu être palliées dans le délai de douze mois donné par le Grand Conseil. Maintenant que la future solution informatique constitue un projet à part, la recommandation devrait pouvoir être mise en œuvre dans les deux prochaines années. La CGes part du principe qu'une analyse complète des besoins sera disponible, et que l'on saura ensuite de quelle application l'OPM a besoin pour être plus efficace et plus transparente dans le domaine de l'asile. Le projet IT@BE ayant commencé en septembre 2014, on pourra opter pour une solution informatique d'avenir, compatible avec la stratégie informatique générale du canton.

Il n'en reste pas moins qu'il aurait fallu procéder à l'analyse des besoins bien plus tôt, au plus tard en 2012, lorsque l'on disposait des recommandations de KPMG. Selon l'avis exprimé par la POM sur le rapport d'audit 2012 du Contrôle des finances, début 2013 l'OPM envisageait déjà de remplacer cette application. Aucune démarche concrète n'a cependant été entreprise avant une année.

⁹ Rapport « Audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale », p. 19 (en allemand).

Bilan :

Les démarches nécessaires ayant été engagées, la recommandation devrait pouvoir être mise en œuvre au plus tard en 2017. Vu la complexité de l'affaire et la possibilité de trouver une solution compatible avec la future stratégie informatique cantonale, la CGes comprend que cette recommandation n'ait pas pu être mise en œuvre dans le délai imparti.

3.3 Recommandation 2 – collaboration des services de l'asile et des finances

Au sujet du contrôle de gestion et du contrôle hiérarchique, la CHS avait conclu dans son rapport du 25 février 2014 que le SEMI, qui utilise la base de données Asydata pour gérer les données spécifiques sur les requérants d'asile, et le service des finances de l'OPM, qui utilise le système comptable cantonal, le FIS, ne collaboraient pas suffisamment.¹⁰ Ces deux domaines dépendant fortement l'une de l'autre, la CHS avait formulé la recommandation suivante :

Vu la grande importance des finances dans le domaine de l'asile, la CHS estime qu'au sein de l'OPM, la collaboration doit être plus étroite entre les spécialistes de la comptabilité et ceux de la gestion stratégique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile, la direction de l'OPM devant mieux exercer ses responsabilités.

3.3.1 Etat de la mise en œuvre

La CGes prend note que, selon les informations fournies par la POM, le SEMI et le service des finances de l'OPM se rencontrent désormais régulièrement pour discuter de points particuliers mais aussi pour améliorer encore les comptes de l'asile. Selon la POM, la modification des descriptifs de postes et le perfectionnement de la définition des responsabilités ont également produit des améliorations. La POM indique enfin qu'à l'occasion du contrôle post-audit, le Contrôle des finances avait relevé un potentiel d'amélioration dans la communication interne et externe.

La CGes n'est pas capable de dire de manière définitive dans quelle mesure la distance entre les deux unités, relevée dans le rapport de la CHS du 25 février 2014, s'est estompée. En effet, certains indices laissent penser que la recommandation a été suivie et que la collaboration fonctionne mieux qu'en février 2014. Les échanges se sont intensifiés rien que du fait que le groupe de travail du projet « finances et controlling », qui devait traiter plus de recommandations et d'observations qu'aucun autre projet du programme d'impulsion, se composait de collaborateurs et collaboratrices des deux domaines. Cette collaboration a fini par porter ses fruits : début 2015, la POM a pour la première fois été en mesure de présenter des comptes parlants (voir chap. 3.5). Autre bonne nouvelle : en raison de l'introduction d'un nouveau processus, une employée chargée du contrôle du remboursement des frais de départ et d'exécution au service des finances passera au SEMI, ce qui devrait contribuer à améliorer la compréhension mutuelle.

La responsabilité managériale de la direction de l'OPM, également mentionnée dans la recommandation, est traitée au chapitre 3.5.

¹⁰ Rapport du 25 février 2014, p. 21 s.

Bilan :

Pour autant que la CGes puisse en juger, cette recommandation a été mise en œuvre et la collaboration entre les spécialistes des finances et ceux de l'asile s'est améliorée.

3.4 Recommandation 3 – traitement des observations du Contrôle des finances

Dans son rapport du 25 février 2014, la CHS avait critiqué le fait que les problèmes concernant les structures et les processus étaient passés inaperçus pendant des années après le transfert à la POM de l'aide sociale relevant de l'asile et que les observations du Contrôle des finances avaient été ignorées.¹¹ La CHS faisait observer que l'impression globalement positive que les finances ont laissée au CF lors de ses contrôles n'est pas un argument valable pour passer outre aux problèmes. C'est pourquoi la CGes avait formulé la recommandation suivante :

Les problèmes constatés par le Contrôle des finances doivent être analysés pour que leur cause puisse être établie et, à moins que des éléments objectifs ne s'y opposent, ils doivent être résolus dans les délais utiles. Compte doit être rendu au Contrôle des finances de la suite donnée à ses recommandations.

3.4.1 Etat de la mise en œuvre

Cette recommandation a été mise en œuvre dans le cadre du programme d'impulsion, les observations et les recommandations formulées par le Contrôle des finances dans les rapports de révision de 2012 et 2013 ayant été systématiquement traitées. La POM a commencé par répartir les 30 recommandations du Contrôle des finances dans les six projets du programme d'impulsion. Les recommandations ont ensuite été étudiées et mises en œuvre à l'intérieur de chacun des projets.

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des nombreux points à régler ont été confirmés par le Contrôle des finances dans son rapport post-audit du 7 avril 2015 : « Après vérification, nous estimons que le SEMI s'est déjà bien engagé dans le programme d'impulsion en prenant un certain nombre de mesures, dont certaines ont déjà été mises en œuvre. Dès que le déroulement des tâches du domaine de l'asile sera décrit dans des documents stratégiques, que le sort de la réserve de l'asile aura été réglé et qu'un SCI efficace aura été mis en place, nous pourrions considérer que ce point de notre rapport trimestriel est réglé. » [trad.]

Le programme d'impulsion a également permis de rendre compte de manière transparente de la mise en œuvre de recommandations, comme demandé. La CGes et le Contrôle des finances ont chacun reçu le même rapport. Outre un point général sur les différents projets, ce rapport récapitulait les délais de mise en œuvre de chaque recommandation et l'état de leur mise en œuvre.

Bilan :

En inventoriant tous les points soulevés par le CF qu'il reste encore à régler pour les traiter ensuite dans le cadre du programme d'impulsion, la POM a mis en œuvre cette recommandation. L'important, c'est qu'à l'issue du programme d'impulsion, les recommandations du Contrôle des finances et d'autres organes externes de contrôle continuent

¹¹ Rapport de la CHS du 25 février 2014, p. 21 s.

d'être systématiquement inventoriées et soigneusement traitées de la sorte. Il en va de même pour les contrôles auxquels procèdera le Secrétariat d'Etat aux migrations.

3.5 Recommandation 4 – plus de responsabilité managériale et plus de transparence

Dans son rapport du 25 février 2014, la CHS constatait qu'avant 2012, le savoir portant sur les flux financiers était concentré dans les mains d'un très petit nombre de personnes et qu'il avait été perdu à leur départ.¹² Pour pérenniser le savoir-faire à l'OPM, la commission a demandé que les processus et la répartition des compétences soient clairement définis. Dans une organisation hiérarchisée comme l'OPM, c'est au plus haut niveau de la direction qu'incombe cette responsabilité. C'est la raison pour laquelle la CHS a formulé la recommandation suivante dans sa conclusion concernant le thème prioritaire « structures et processus » :

La CHS attend de la POM qu'elle adapte l'organisation, les processus d'ordre supérieur, les compétences et les responsabilités afin que toutes les fonctions dirigeantes à tous les niveaux soient exercées à l'OPM et que la transparence soit intégralement assurée dans le domaine du financement de l'asile dans le canton de Berne.

3.5.1 Etat de la mise en œuvre

Cette recommandation comporte trois volets dont la mise en œuvre est présentée ci-après séparément :

Processus et compétences

La POM a profité de la recommandation de la CGes pour introduire un nouveau SCI. Un projet a donc démarré en mai 2014 : le SCI devait permettre de découvrir les risques, de les éviter et de les réduire à l'aide de mesures bien définies intégrées dans des processus. La POM a commencé par revoir les documents de base, parmi lesquels la directive sur la mise en œuvre du SCI mais aussi le règlement de l'OPM. Elle a par ailleurs analysé les risques dans tout l'OPM et défini les processus. En septembre 2014, la décision de principe a été prise d'acquiescer, pour mettre en œuvre le SCI, une application spécialisée qui puisse servir d'outil de base de la gestion des processus et des risques. Une fois le logiciel choisi, les données sur les processus et les risques dont on disposait déjà ont pu être versées dans le nouveau système de manière ininterrompue. La version finale de l'application a été installée à la mi-mars 2015. D'après la POM, l'absence de directives cantonales et de normes uniformes sur les outils du SCI ont entravé la recherche d'un système bon et praticable. La POM n'a par ailleurs pas réussi à recenser tous les risques dans le temps initialement imparti et d'en inférer les paramètres de controlling (fréquence, envergure, objectifs du contrôle). Selon les dernières informations de la POM datant du 4 juin 2015, le SCI a pu être mis en service au mois de mai. Début juin les représentants et représentantes des services se sont réunis dans un atelier afin de définir les standards des processus et de préparer la migration des processus existants. Le calendrier définitif de la suite des opérations devrait être prêt début juillet. La création d'un poste de responsable du SCI à 50 pour cent, au demeurant déjà pourvu, témoigne de l'importance que la POM accorde au SCI et à la nouvelle application.

En raison de ce retard, le Contrôle des finances constatait dans son rapport post-audit du 7 avril 2015 que l'OPM n'avait pas encore de SCI efficace dans le domaine de l'asile. Le Contrôle des

¹² Rapport du 25 février 2014, p. 18 s

finances juge par ailleurs que le calendrier prévu pour la mise en œuvre productive du système est très optimiste. Il n'est pas encore capable de dire dans quelle mesure la voie dans laquelle s'est engagé l'OPM avec le nouveau logiciel est la bonne. Mais il a signalé qu'il fallait également adopter une approche top-down pour étudier et classer les risques recensés. La question du SCI est l'un des trois points à régler pour que le Contrôle des finances élimine ses critiques de son rapport trimestriel dans le domaine de l'asile (voir point 3.4.1).

Selon la CGes, il ne fait aucun doute que de gros efforts ont été et continuent d'être consentis pour mettre en place un SCI efficace. Elle n'a toutefois pas pu juger de la réussite de la mise en œuvre concrète et de l'assistance technique au moyen d'un programme informatique à part. Le projet réussira si le SCI est utilisé conformément aux objectifs et que la charge de travail reste raisonnable. La CGes partage le point de vue du Contrôle des finances : même le SCI le plus finement pensé ne peut pas remplir ses objectifs si la direction de l'office n'assume pas ses responsabilités managériales en définissant les risques-clés et en orientant le controlling en conséquence (approche top-down). La documentation de la POM laisse penser qu'elle a commencé à le faire.

Responsabilité managériale

Concernant le 2^e volet de sa recommandation, la CGes a pu constater des progrès. Ainsi, le 17 mars 2014, le directeur de la police et des affaires militaires a décidé de renforcer la surveillance hiérarchique sur l'OPM. D'après les documents du programme d'impulsion, le directeur de la police et des affaires militaires a chargé la direction de l'OPM de mettre sur pied une structure de projet adaptée, de l'informer régulièrement de l'évolution des travaux et des problèmes de calendrier qui pourraient poindre et de veiller, par des mandats clairs, à une information interne complète, à la coordination inter-office et à ce que les mesures prévues soient mises en œuvre intégralement et sûrement. Cette surveillance renforcée de l'OPM devait permettre de suivre de près les mesures engagées et les progrès réalisés par la Direction et de planifier de manière réaliste l'élimination rapide et ciblée des défauts pointés par le Contrôle des finances. On reconnaît que la Direction comme l'office ont mieux assumé leur responsabilité managériale au fait que différents jalons ont été atteints dans le cadre du programme d'impulsion et que de nombreux défauts ont pu être éliminés (p. ex. clarification de l'admission à la compensation des charges du forfait d'intégration, remboursement des avances, normalisation des contrats de prestations, demande d'autorisation de dépenses pour les formes d'hébergement particulières). Il est primordial qu'au terme du programme d'impulsion les responsabilités soient au moins tout autant investies et que la direction ne baisse pas sa garde.

Transparence dans le domaine financier

Concernant le troisième volet de la recommandation de la CHS, la CGes juge les progrès bien maigres. Dès le premier rapport de fin septembre 2014, la POM indiquait que la transparence des flux financiers ne pourrait être atteinte qu'à l'aide d'un système informatique approprié. A l'occasion d'un entretien destiné à creuser la question, la POM a précisé que seul un système informatique satisfaisant à tous les critères d'une comptabilité transparente et lisible permettrait de mener complètement à bien les tâches financières relevant de l'asile et de satisfaire aux prescriptions légales. Le Contrôle des finances n'a pas pu se rallier à cet avis dans son premier rapport post-audit du 10 novembre 2014. Dans ce rapport, il faisait remarquer que la comptabilité de l'asile devait tenir compte des besoins de la Confédération et du canton. Selon lui, il fallait réaliser des améliorations substantielles dès 2015 en modifiant des processus et en coordonnant le travail des services impliqués (SEMI et service des finances de l'OPM).

La CGes partage l'avis du Contrôle des finances, selon lequel il faut au moins pouvoir saisir les chiffres-clés quelle que soit la qualité du système informatique utilisé. La commission ne voit pas comment il peut être possible de contrôler et de piloter les coûts de l'aide sociale relevant de l'asile sans de telles données. Même la POM admet depuis que le manque de transparence de la comptabilité de l'asile représente un risque significatif (probabilité : très probable / niveau des dommages : critique). Au vu de ce constat, il est incompréhensible que la POM ne se soit pas efforcée plus tôt de minimiser ce risque. La CGes ne saurait se rallier à l'avis de la POM, qui prétend que la question de la transparence dépend avant tout de la conception de la future solution informatique. Car même une solution informatique adaptée n'est pas en soi un gage de transparence si les chiffres ne sont pas saisis correctement.¹³

Des progrès significatifs ne sont apparus qu'au début de 2015. La documentation fournie avec le rapport trimestriel de fin mars 2015 contenait des comptes plus parlants. Cet aperçu de l'année 2014 permettait pour la première fois de se faire une idée du montant des forfaits de la Confédération perçus par le canton et de savoir combien d'argent avait été versé à quels partenaires contractuels pour quel type d'hébergement (phase 1 ou 2). On y apprend qu'en 2014 la Confédération a versé pour 76,3 millions de francs de forfaits au canton de Berne. Elle a par ailleurs versé 3,5 millions de francs supplémentaires au titre des frais administratifs et 2,5 millions de francs pour les renvois et expulsions. En compilant ces chiffres, on constate qu'en 2014 le canton a déboursé 8,6 millions de francs pour mener à bien les tâches relevant de l'asile. Cette somme a principalement servi à couvrir 2,3 millions de francs dépensés au titre de l'aide d'urgence, non couverts par les forfaits de la Confédération, 2,2 millions de francs administratifs non couverts, 0,8 million de francs pour les renvois et expulsions, 1,8 million de francs pour l'hébergement des requérants d'asile mineurs non accompagnés ainsi que des dépenses de sécurité d'un montant de 1,6 million de francs. Avec la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), le canton a repris les tâches des communes dans le domaine de l'asile, qui sont compensées chaque année par quatre millions de francs inscrits au bilan global.

La CGes estime qu'avec l'élaboration de cet aperçu des chiffres-clés, à laquelle le Contrôle des finances a grandement contribué, un cap a été franchi. Lors de l'examen de mars 2015, le Contrôle des finances a fait d'autres recommandations à l'OPM pour que les comptes suivants soient encore plus transparents et plus parlants. Dans son rapport du 7 avril 2015, le Contrôle des finances louait les progrès réalisés et promettait des comptes 2015 parlants et conformes à la comptabilité d'exercice pour autant que les adaptations et les mesures proposées soient mises en œuvre.

Fin mars 2015, la valeur des créances potentielles du canton à l'encontre des caisses-maladie était largement établie. Lors de l'audit de 2012, l'OPM n'avait pas été capable de dire à quel niveau se situaient les créances du canton à l'encontre des caisses-maladie. Ceci parce que des créances potentielles non prescrites d'un montant de 45 millions de francs figuraient dans Asydata. Comme la CHS l'avait déjà constaté dans son rapport du 25 février 2014, le niveau élevé de ces créances potentielles était principalement dû au manque d'entretien des données. Il s'est avéré lors de la vérification qu'une grande partie des prétendues créances était irrécouvrable.

La POM part du principe que d'ici à l'été, toutes les créances pour la période se terminant fin 2014 seront réglées. La réalisation de cet objectif dépend toutefois de la coopération d'une assurance-maladie. On estime que les caisses-maladie paieront intégralement leurs dettes à partir de

¹³ Dans sa prise de position du 23 juillet 2015, la POM réitère sa réserve à propos de la transparence dans le domaine financier, qui serait garantie par le système de décompte utilisé pendant des années. « Jusqu'en 2012, le Contrôle des finances n'avait critiqué ces décomptes ni sur le fond ni sur la forme – à l'exception des remboursements des caisses-maladie en attente. » [trad.] Le SEMI estime cependant lui aussi qu'il aurait fallu améliorer le niveau de détail de ce décompte et en particulier le rendre conforme à la comptabilité d'exercice. C'est la raison pour laquelle la direction de l'office a commandé une analyse indépendante en 2012.

2013. Dans le rapport post-audit mentionné, le Contrôle des finances constate à ce sujet que le domaine de l'assurance-maladie est désormais bien surveillé.

Comme indiqué au chapitre 3.4.1, il reste encore à traiter trois points pour que le Contrôle des finances considère ce chapitre du rapport trimestriel comme réglé. L'un de ces trois points en suspens est la réserve de l'asile – une « cagnotte » alimentée par les forfaits octroyés par la Confédération au titre de l'aide d'urgence qui, fin 2013, comptait 16 millions de francs, et qui avait été utilisée en 2014 pour financer les frais cantonaux non couverts. Après l'adoption sous forme de postulat de la motion Sancar 073-2014, « Maintien de la Réserve de l'asile et édicition d'une base légale », à la session de novembre 2014, l'OPM est selon ses propres dires en train d'examiner dans quelle mesure il faut revenir sur la décision du Conseil-exécutif de dissoudre la réserve de l'asile. Selon le rapport du 7 avril 2015, il ne fait aucun doute pour le Contrôle des finances qu'aucune obligation ni base légale n'impose de réserve de l'asile et que le solde du compte de fonctionnement 2014 devait être supérieur de 7,8 millions de francs. Par conséquent, il faut encore une fois vérifier si la réserve de l'asile est utilisée conformément aux objectifs. La POM part du principe que ce point pourra être définitivement réglé en 2015. Le Conseil-exécutif l'a chargée de lui présenter le plus vite possible deux options envisageables : financement spécial et compte spécial. Selon la lettre de la POM datée du 4 juin 2015, des discussions sont prévues avec la Direction des finances, le Contrôle des finances et le Secrétariat d'État aux migrations afin de pouvoir soumettre au Conseil-exécutif à l'automne 2015 une stratégie sur le maintien de la réserve de l'asile, qui serait ensuite mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016.

Bilan :

En tenant une comptabilité plus parlante pour l'année 2014, la POM a, aux yeux de la CGes, pour la première fois apporté une contribution substantielle à la transparence financière qu'elle réclamait. Début juin, les préparatifs du déploiement d'un SCI global étaient déjà bien engagés. Cette recommandation pourra donc être mise en œuvre dans un avenir proche. Comme déjà mentionné dans le rapport du 25 février 2014, la surveillance hiérarchique doit maintenir rigoureusement le cap afin que les travaux déjà menés à bien puissent déployer tous leurs effets et que la transparence puisse durer.

3.6 Recommandation 5 – élaboration d'une stratégie sur l'asile

La découverte essentielle de la CHS au sujet de la collaboration avec les partenaires contractuels était l'absence d'une stratégie qui soit de nature à désigner clairement les buts du canton dans le domaine de l'asile et les moyens à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs.¹⁴ D'où la recommandation suivante :

La CHS attend de la POM qu'elle se dote d'une stratégie écrite. Cette stratégie doit permettre d'instaurer la transparence quant aux objectifs de la POM dans le domaine de l'asile, et aux moyens et mesures appelés à être engagés pour la réalisation de la stratégie, en application des dispositions légales.

¹⁴ Rapport du 25 février 2014, p. 23 ss.

3.6.1 Etat de la mise en œuvre

La CGes constate avec satisfaction qu'après la publication du rapport de la CHS la POM s'est attelée à l'élaboration d'une stratégie sur l'asile. On ne peut que s'en réjouir dans la mesure où dans sa prise de position sur le rapport de la CHS du 25 février 2014, la POM insistait sur le fait que les changements constants dans les conditions générales au niveau fédéral et la baisse régulière des subventions fédérales limitaient largement la place disponible pour une stratégie cantonale. La POM rapporte que le premier atelier destiné à élaborer une stratégie a néanmoins eu lieu dès le mois de mai 2014. Le groupe de travail a commencé par mener une analyse SWOT afin d'identifier les forces et les faiblesses dans le traitement actuellement réservé aux requérants et requérantes d'asile dans le canton de Berne. Toujours selon la POM, cette analyse a également confirmé l'inexistence d'une stratégie de l'asile. Parallèlement à cela, une entreprise de conseils externe qui, étant impliquée dans l'élaboration de la future stratégie fédérale, a pu apporter ses connaissances dans le domaine, a été chargée de mener une analyse de terrain et d'esquisser une stratégie de l'asile.

La future stratégie fédérale prévoit une réorganisation complète de l'asile : la plupart des requérants et requérantes d'asile seront hébergés dans des centres fédéraux à partir de 2018 et la Confédération conduira les procédures en toute autonomie jusqu'à leur terme. D'après les informations de la POM, les cantons ne seraient alors plus chargés que d'environ 40 pour cent des requérants et requérantes d'asile. Il devrait s'agir dans la majorité des cas de personnes ayant une bonne chance de rester en Suisse à long terme. Invoquant ces projets de réorganisation au niveau fédéral, à l'occasion d'une séance de réflexion en novembre 2014, le Conseil-exécutif a décidé lui aussi de remodeler le domaine de l'asile à moyen terme. En effet, jusqu'à présent le canton de Berne n'est parvenu à intégrer que peu de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire dans le marché du travail, ce qui explique le bas niveau de son forfait global par rapport à d'autres cantons. En décidant que l'intégration serait prise en charge par la SAP dès le début et que la POM serait plus systématique et plus rapide dans la mise en œuvre, le Conseil-exécutif a préparé le terrain pour le retour de l'aide sociale en matière d'asile de la POM à la SAP. Le Conseil-exécutif devrait approuver le projet concret en septembre.

La CGes n'a certes pas cherché à savoir précisément après-coup dans quelle mesure le transfert de l'aide sociale en matière d'asile de la SAP à la POM en 2003 avait amélioré l'efficacité et l'efficacité de l'action administrative. On constate cependant que la POM a repris les structures, les processus et les programmes informatiques de la SAP tels quels. On n'a que récemment étudié attentivement ces domaines et procédé à des modifications. Au vu de la nouvelle orientation de la stratégie fédérale sur l'asile, qui prévoit que l'intégration intervienne dès le début, on peut s'attendre à ce que l'aide sociale retourne à la SAP dans les années à venir. Dans ce contexte, on est en droit de s'interroger sur l'utilité du changement de Direction intervenu à l'époque.

Sur la base de la décision du Conseil-exécutif, la POM a pu boucler sa stratégie d'amélioration de l'aide sociale en matière d'asile et de l'intégration (« Optimierungen in den Bereichen Asylsozialhilfe und Integration – Strategische Ausrichtung der POM ») au printemps 2015. Ce document explique comment devront se dérouler l'aide d'urgence et l'exécution des renvois, les seules tâches à rester dans le giron de la POM. Sans en définir les contours précis, ce document indique également quelles tâches la SAP devra reprendre. Le projet de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne devrait être présenté au Conseil-exécutif en septembre 2015. Au vu du calendrier, le canton devrait donc disposer d'une stratégie de l'asile globale en 2017. La POM indique que la future stratégie sera ensuite soumise au Grand Conseil dans un rapport.

La CGes comprend tout à fait qu'il n'y ait pas encore de stratégie globale à moyen terme. Car lorsqu'un système change aussi radicalement, il est évident qu'élaborer une stratégie prend du temps. La commission estime malgré tout que sa recommandation n'a pas été mise en œuvre. En recommandant la mise au point d'une stratégie, la CHS réagissait à l'absence de stratégie constatée en 2014. L'élaboration d'une stratégie ne résout pas le problème à moyen terme.

Le Contrôle des finances est parvenu à la même conclusion dans son rapport du 7 avril 2015. Il y dénonçait l'absence de document définissant le déroulement des tâches incombant à la POM dans le domaine de l'asile. Aucune stratégie cantonale globale ne définissait par ailleurs les modalités d'exécution des tâches relevant de l'asile. Le Contrôle des finances craint de ce fait que la mise en œuvre des mesures prévues et des décisions de l'OPM ne soit pas coordonnée. C'est pourquoi le Contrôle des finances réclame que l'orientation stratégique de l'OPM actuellement en vigueur dans le domaine de l'asile soit intégralement définie et consignée par écrit à partir d'une stratégie globale qu'il reste à déterminer. Il s'agit selon le Contrôle des finances du troisième point encore à régler pour que l'asile disparaisse de son rapport trimestriel. Lors du contrôle des subventions cantonales, en novembre 2014, le Contrôle des finances avait par ailleurs demandé que les partenaires contractuels soient impliqués dans l'élaboration de la stratégie. Il faudra en tenir compte pour élaborer une stratégie à validité immédiate.

Même si en avril, lors de l'entretien destiné à approfondir le dernier compte rendu, la POM admettait qu'il n'existait pas de stratégie sur l'asile, elle signalait également que la stratégie actuelle reposait sur différents principes stratégiques. Par exemple le principe selon lequel les coûts de l'hébergement des requérants et requérantes d'asile sont conformes aux forfaits de la Confédération, ou celui selon lequel le modèle régional est maintenu, c'est-à-dire que si un nouveau centre doit être ouvert, le partenaire contractuel compétent pour la région en question est toujours consulté. Dans un courrier daté du 4 juin 2015, la POM a annoncé que ces différents principes stratégiques avaient entretemps été réunis dans une note stratégique officielle.

Selon la CGes, ce qui caractérise une stratégie c'est qu'elle définit des objectifs sur le long terme et indépendamment des circonstances et les instruments qui serviront à les atteindre. Ces lignes directrices s'inscrivent sur la durée et s'imposent à toutes les parties impliquées. Dans ces circonstances, l'expression « différents principes stratégiques » semble paradoxale à la CGes, des principes décousus, qui plus est énoncés successivement, étant l'exact opposé d'une stratégie. C'est pourquoi la commission doute qu'une note stratégique bricolée à partir de différents principes stratégiques puisse satisfaire aux exigences qui sont celles d'une stratégie globale. La CGes ayant conclu son examen le 4 juin 2015, elle n'a pas eu le temps de l'étudier. On ignore également si les partenaires contractuels ont bien été consultés comme demandé.

Les réactions écrites des partenaires contractuels montrent que début 2015 en tout cas la direction suivie par la POM dans le domaine de l'asile n'était pas claire. Quand on leur demande si cette recommandation a été mise en œuvre, les partenaires contractuels ne sont pas tous du même avis. Il n'en faut pas plus pour justifier une intervention. La commission estime que s'il vaut la peine de définir une stratégie à validité immédiate, c'est aussi parce que le changement de système n'interviendra pas avant 2018, ce qui signifie que le régime actuel sera encore en vigueur pendant au moins deux ans et demi. La CGes est consciente qu'il n'est pas facile pour les cantons de définir des stratégies durables quand la Confédération n'a de cesse de changer l'usage. Les cantons ne sont cependant pas dispensés de définir leurs propres modalités de mise en œuvre des directives de la Confédération.

L'existence d'accents stratégiques dans la directive sur l'aide sociale révisée est tout à fait positive. Pour que l'on puisse parler de vraie stratégie, ces éléments devraient toutefois être davantage mis en relief. Concernant la planification et la fiabilité, la CGes salue également le passage à

une durée de validité de trois ans des contrats de prestations harmonisés qui définissent les modalités opérationnelles de l'aide sociale en matière d'asile.

Enfin, le fait que les stratégies ne déploient leurs effets qu'à partir du moment où elles opèrent sur les actions concrètes de toutes les personnes impliquées est une précision importante pour la CGes. La CGes espère que les prochaines stratégies produiront des effets, pas comme par le passé, où deux stratégies pratiquement achevées (2008 et 2012) avaient été mises au placard avant même de pouvoir être mises en œuvre.¹⁵

Bilan :

La POM a certes développé une stratégie de l'asile, mais uniquement pour la période qui suivra le changement de système de la Confédération, lorsque les procédures d'asile seront en grande partie traitées par la Confédération. Ce changement interviendra au plus tôt en 2018 et des incertitudes demeurent quant à son organisation concrète. Aucune stratégie globale n'existe actuellement. C'est la raison pour laquelle la CGes considère, comme le Contrôle des finances, que ce point n'est toujours pas réglé et qu'il faut définir une stratégie pour le système actuel.¹⁶

3.7 Recommandation 6 – disponibilité et communication

Dans son rapport du 25 février 2014, la CHS avait critiqué la collaboration entre l'OPM/SEMI et les partenaires contractuels.¹⁷ Même si à l'époque déjà, la commission avait constaté des améliorations, comme la reprise des tables rondes après une longue interruption, elle reprochait à l'OPM d'être difficile à joindre et déplorait le manque de clarté dans la répartition des responsabilités et recommandait ce qui suit :

Il faut garantir que les interlocuteurs du SEMI soient clairement désignés et qu'ils puissent renseigner les partenaires contractuels de manière directe et compétente.

3.7.1 Etat de la mise en œuvre

Dans les premiers mois qui ont suivi la parution du rapport de la CHS, la collaboration entre l'OPM/SEMI et les partenaires contractuels n'a connu que des changements insignifiants. Lors du contrôle des subventions cantonales mené auprès des partenaires contractuels (rapport du 7 novembre 2014), le Contrôle des finances a eu l'impression que le rapport de confiance était toujours aussi peu serein. Une amélioration sensible ne s'est produite que plus tard, avec pour conséquence une opinion des partenaires contractuels nettement plus positive. Ils reconnaissent

¹⁵ La POM suppose que la CGes fait référence au rapport sur la répartition des tâches et le financement du secteur de l'asile dans le canton de Berne (2007). Selon la POM, l'organisation du domaine de l'asile qui y est décrite a été mise en œuvre et les problèmes mis en évidence ont été résolus dans les années qui ont suivi. Le résultat serait encore largement valable aujourd'hui. D'autre part la POM part du principe que la CGes se réfère à la fiche d'information du SEMI sur la stratégie cantonale de l'asile de 2012 et indique que la direction qui y est présentée et que la définition de nouvelles responsabilités, la constitution de commissions, l'introduction d'un forfait global cantonal et autres ont été appliqués. Cette documentation montre clairement que ces dernières années l'OPM a toujours fondé son action sur des principes stratégiques.

¹⁶ Dans sa prise de position du 23 juillet 2015, la POM jugeait cette recommandation partiellement mise en œuvre. Jusque-là, elle avait toujours été d'avis que les bases existantes suffisaient pour la mise en œuvre opérationnelle de l'asile jusqu'à la réalisation de la nouvelle stratégie fédérale et à la conception de la stratégie cantonale, et que les maigres ressources de l'OPM devaient en priorité être consacrées à la responsabilité opérationnelle et à l'élaboration de la future stratégie. « Mais étant donné que et la CGes et la CF continuent de réclamer des informations écrites plus circonstanciées sur la stratégie actuelle, la POM va se mettre à l'ouvrage. » [trad.]

¹⁷ Rapport de la CHS du 25 février 2014, p. 25 s.

la volonté et les efforts fournis par les collaborateurs et collaboratrices de l'OPM pour améliorer la communication et apprécie l'amélioration de la qualité des renseignements fournis. Dans son rapport post-audit du 7 avril 2015, le Contrôle des finances constatait lui aussi que les tables rondes et l'échange de documents sur la plate-forme SharePoint avaient permis d'améliorer encore la communication avec les partenaires contractuels.

Les partenaires contractuels se plaignent toutefois toujours de ne pas arriver à joindre leurs interlocuteurs et interlocutrices à tous les coups, de ne pas recevoir de réponse ou de ne pas obtenir de numéro de ligne directe. La CGes considère que cette recommandation ne sera entièrement mise en œuvre que lorsque les partenaires contractuels pourront être sûrs de recevoir des réponses fiables.¹⁸

Depuis la publication du rapport de la CHS, l'OPM et les partenaires contractuels se rencontrent régulièrement autour de tables rondes afin de résoudre les questions qui se posent dans leur relation mandant/prestataire. Ces entretiens réguliers doivent impérativement se poursuivre.

Impliquer les partenaires contractuels assez tôt, comme l'a fait la POM de manière tout à fait exemplaire pour l'élaboration de la directive sur l'aide sociale, constituait un autre élément positif de la communication. Cette directive est le fruit d'une procédure de consultation en plusieurs étapes. Les questions ont pu être discutées et résolues dès le début. Le SEMI a quant à lui pu profiter du savoir opérationnel des partenaires contractuels.

Un événement moins réjouissant est intervenu en août 2014, lorsque l'OPM a brutalement annoncé qu'il se dégagerait quelques jours plus tard de la responsabilité d'hébergement des requérants et requérantes d'asile et que cette responsabilité serait transférée intégralement aux partenaires contractuels responsables de l'accueil. Après l'intervention conjointe de plusieurs partenaires contractuels, l'OPM est revenu sur sa décision un jour après que cette nouvelle règle aurait dû entrer en vigueur et a promis de tirer cette question au clair lors d'une table ronde.

Bilan :

L'OPM a encore amélioré la communication avec les partenaires contractuels. Pour améliorer durablement la collaboration et la confiance mutuelle, la communication doit devenir encore plus fiable, intervenir le plus tôt possible et dans un climat d'ouverture. Les partenaires contractuels doivent être systématiquement consultés avant tout changement de grande portée.

3.8 Recommandation 7 – directives et plate-forme de communication

Concernant la communication, la CHS avait critiqué dans son rapport du 25 février 2014 la manière dont la POM avait établi des contrats de prestations et édicté des directives.¹⁹ La CGes jugeait que les nouvelles directives étaient trop nombreuses. La POM a par conséquent annoncé son intention de mettre en place une plate-forme SharePoint et d'y déposer les directives les plus importantes. Ce qui a amené la CHS à émettre la recommandation suivante :

¹⁸ Dans sa prise de position du 23 juillet 2015, la POM qualifie ces propos d'exagérés. Depuis que la structure du SEMI a été modifiée en janvier 2014, un système de suppléance a été mis en place pour répondre aux appels et aux courriels des cadres et autres collaborateurs et collaboratrices absents. Depuis l'automne 2014, les responsables des services du SEMI n'ont par ailleurs reçu aucune plainte, orale ou écrite, des partenaires contractuels selon laquelle des collaborateurs ou des cadres travaillant dans le domaine de l'asile ne seraient pas joignables ou ne répondraient pas aux sollicitations.

¹⁹ Rapport de la CHS du 25 février 2014, p. 26 s.

La CHS salue les efforts entrepris pour établir une plate-forme centrale qui offre aux partenaires contractuels une rapide vue d'ensemble des directives en vigueur. La commission attend de l'OPM que les documents soient parfaitement clairs, compréhensibles et cohérents par rapport aux règles et bases légales de rang supérieur. La plate-forme devra être régulièrement actualisée.

3.8.1 Etat de la mise en œuvre

A en croire les réactions de la POM et des partenaires contractuels, cette recommandation a été complètement mise en œuvre : la POM a mis les documents essentiels à disposition sur la plate-forme SharePoint. Lors de l'élaboration des nouveaux contrats de prestations et de la directive sur l'aide sociale, la plate-forme a par ailleurs servi de canal de communication : la toute dernière version était toujours disponible sur la plate-forme, permettant d'échanger les documents efficacement. De plus, les demandes d'amélioration de la plate-forme émises par les partenaires contractuels ont été prises en compte et mises en œuvre (confection d'une table des matières, mise en ligne de documents supplémentaires).

La CGes se félicite également que la nouvelle directive sur l'aide sociale soit clairement structurée et montre quelles directives sont abrogées du fait de son existence.

Afin que la plate-forme puisse remplir son rôle à l'avenir aussi, il faut continuer de la mettre à jour régulièrement. Autre point important : si des processus devaient être modifiés, au lieu de créer de nouvelles directives il faudrait adapter la directive sur l'aide sociale, cheville ouvrière de la mise en œuvre opérationnelle des lignes directrices supérieures.

Bilan :

La plate-forme SharePoint est entretenue et utilisée. Différentes directives ont été abrogées et la directive sur l'aide sociale, principal instrument de conduite, a été retravaillée et épurée. Cette recommandation a donc été mise en œuvre.

3.9 Recommandation 8 – contrôle de gestion et contrôle administratif

Dans son rapport du 25 février 2014, sous le titre « contrôle de gestion et contrôle hiérarchique », la CHS s'interrogeait sur la proportionnalité et le bien-fondé d'un développement des activités de contrôle à l'OPM (p. ex. inspecteurs de la migration).²⁰ Elle avait formulé la recommandation suivante à ce sujet :

La CHS estime qu'il est en principe important et légitime que dans son rôle de mandant le canton contrôle auprès des partenaires contractuels le respect des règles et des consignes. Il juge cependant essentiel que le contrôle de gestion ait lieu selon des critères transparents, compréhensibles et identiques pour tous les partenaires et que la proportionnalité soit garantie entre pilotage et contrôle.

²⁰ Rapport de la CHS du 25 février 2014, p. 27.

3.9.1 Etat de la mise en œuvre

La CGes constate avec satisfaction que la POM s'est sérieusement penchée sur la question de l'étendue et des moyens du contrôle exercé sur les partenaires contractuels. Les résultats de ces réflexions ont été réunis dans un chapitre à part de la directive sur l'aide sociale révisée. Ce chapitre commence ainsi : « L'OPM et les SASA s'engagent à collaborer dans les domaines du contrôle de qualité et de l'évaluation de l'efficacité. (...) Les deux parties veillent à une collaboration consciencieuse et rapprochée, dans l'objectif d'une compréhension mutuelle pour le bien des personnes relevant du domaine de l'asile. » Ce chapitre, qui s'inspire du concept de surveillance financière du Secrétariat d'Etat aux migrations, définit le rôle de surveillance de l'OPM, les différents types de contrôle (contrôle externe, contrôle interne, contrôle des coûts, contrôle des risques) mais aussi la forme des comptes rendus réguliers, des décomptes et des rapports d'activité. Il décrit d'autre part en détail l'évaluation de l'efficacité et les critères (efficacité, opportunité, économicité, bonnes pratiques) qui serviront à évaluer les processus et les comptes des partenaires contractuels. Sous le titre « Contrôle de qualité, surveillance des finances et évaluation de l'efficacité », les contrats de prestations renvoient aux termes de la directive sur l'aide sociale. Ces documents satisfont donc désormais aux exigences de transparence, de traçabilité et d'égalité de traitement de tous les partenaires formulées par la CHS.

Le fait que le SEMI ait élaboré ces bases conjointement avec les partenaires contractuels est tout à fait remarquable. Certains partenaires contractuels ont dit qu'au début il y avait encore beaucoup trop de questions et d'incertitudes. Selon la CGes, le fait que les partenaires contractuels et les responsables du SEMI aient ensuite réussi à trouver un dénominateur commun est bon signe : cela signifie qu'à l'avenir contrôle de gestion et contrôle administratif seront plus équilibrés. D'autant plus que les deux parties se sont engagées à poursuivre leur collaboration dans le cadre des conventions de prestations.

Cette recommandation ne sera toutefois complètement mise en œuvre que lorsque la POM aura elle aussi mis en pratique la directive sur l'aide sociale.

Bilan :

En ajoutant à la directive sur l'aide sociale un chapitre consacré au contrôle de gestion, la POM a satisfait aux exigences de la CHS en matière de transparence, de durabilité et d'égalité de traitement au niveau théorique. Ce chapitre comme la directive sur l'aide sociale étant issus de la collaboration du SEMI et des partenaires contractuels, tout porte à croire que la mise en œuvre de cette recommandation pourra être achevée. Cette recommandation doit toutefois encore être mise en pratique.

4 Conclusions

Depuis que la POM a chargé le cabinet d'audit et de conseil KPMG d'examiner les processus et les flux financiers du Service des migrations, mi-2012, la POM n'a cessé de corriger des défauts dans le domaine de l'asile et d'améliorer la transparence. Lorsque la CHS a voulu faire l'état des lieux au début de son enquête, en mai 2013, et qu'à cette fin elle s'est entretenue avec des représentants et représentantes de la POM, la commission a été forcée de constater que la POM n'était alors pas encore suffisamment consciente du problème. On lui a fait savoir que la comptabilité de l'asile était tout à fait transparente et que l'OPM savait en tout temps où en étaient les finances. A l'époque, la POM pensait également que tous les processus-clés et les systèmes de contrôle du SEMI étaient cartographiés dans un SCI depuis 2007. La CGes a constaté avec satisfaction que depuis, la POM a largement pris conscience des problèmes et que la résistance au changement, palpable au début, a diminué. Après la publication du rapport de la CHS le 25 février 2014, les points soulevés par le Contrôle des finances et les recommandations de la CHS ont été pour la première fois recensés et classés de manière systématique dans le cadre du programme d'impulsion. Le programme d'impulsion a finalement produit de nettes améliorations – ce que le Contrôle des finances confirme lui aussi. La mise en œuvre de la majorité des recommandations est achevée, bien avancée ou au moins si bien engagée que les conditions sont réunies pour qu'elle ait lieu dans un avenir proche.

Lorsque l'on considère les deux années et demie écoulées, pendant lesquelles la POM a travaillé à résoudre les nombreux problèmes, il est frappant de constater que les plus gros progrès ont été réalisés à la fin de cette période. Bien que la CHS ait enquêté à partir de février 2013, à la fin de l'année la POM n'était toujours pas parvenue à réaliser une comptabilité parlante. Il aura fallu attendre début 2015 et l'aide du Contrôle des finances pour que les comptes présentés par la POM fournissent pour la première fois des indicateurs importants (dépenses par partenaire contractuel, dépense par phase, dépenses pour le canton, etc.) et permettent un controlling des coûts à un niveau supérieur. Cela prouve que la pression exercée par le Grand Conseil en adoptant, en mars 2014, deux déclarations de planification demandant la mise en œuvre des huit recommandations formulées dans le rapport de la CHS dans le délai d'un an était nécessaire. Il est très surprenant que différentes améliorations aient été réalisées fin 2014 - début 2015 dans la mesure où au même moment, l'OPM avait beaucoup à faire avec l'afflux de requérants et requérantes d'asile en provenance des régions en crise en Afrique et dans la péninsule arabique. La POM mérite toutes nos félicitations pour avoir à cette période-là non seulement réussi à augmenter massivement le nombre de places d'hébergement mais aussi à donner un grand coup d'accélérateur au programme d'impulsion.

La POM s'est tournée à plusieurs reprises vers des externes pour résoudre les problèmes relevés dans le domaine de l'asile : en 2012 elle a confié l'analyse des structures et des processus à une entreprise externe, et s'est fait aider pour conduire le programme d'impulsion, élaborer la stratégie de l'asile et suivre le projet de solution informatique. La CGes s'interroge sur la nécessité et l'opportunité d'une telle quantité de mandats de conseils ; le peu de ressources humaines à disposition n'est pas une explication suffisante.²¹ La CGes estime qu'à l'avenir il faudrait mieux

²¹ Dans sa prise de position du 23 juillet 2015, la POM a expliqué qu'elle ne faisait appel à des conseillers externes que si les connaissances techniques nécessaires étaient insuffisantes dans l'administration concernée, si l'impartialité n'était pas garantie ou si les ressources à disposition ne permettaient pas de tenir les délais. Une fois que les constatations du Contrôle des finances et l'enquête de la CHS ont eu pris le pas chronologiquement et politiquement sur les améliorations initialement prévues d'après l'étude KPMG, il a rapidement été évident que tous les éléments étaient réunis dans les projets de mise en œuvre urgents du programme d'impulsion – en particulier les ressources, absorbées par les affaires courantes, et donc manquantes. En plus du soutien externe, les compétences internes ont évidemment été fortement mises à contribution dans la recherche de solutions. La POM n'accepte donc pas le reproche qui lui est fait.

tirer profit des connaissances techniques disponibles dans l'administration cantonale et à l'OPM pour mener des travaux de fond à valeur stratégique.

Le présent rapport montre clairement que la POM a encore du travail. Ces prochains mois et ces prochaines années, la POM devra prouver que les améliorations apportées sont durables et que les efforts de transparence des flux financiers sont poursuivis, qu'une solution informatique soit disponible ou non. Elle devra montrer qu'elle ne s'est pas efforcée d'améliorer les processus uniquement parce que des organes de surveillance l'avaient enjointe de le faire. La responsabilité en incombe aux autorités de surveillance hiérarchique, c'est-à-dire en particulier au directeur de la police et des affaires militaires en tant que responsable politique ainsi qu'au chef d'office. Ils doivent s'assurer que les différentes améliorations ne s'affadissent pas, que la poursuite de l'objectif de transparence ne s'essouffle pas et que la théorie se transforme en pratique.

Après deux années et demie de travail sur l'asile, la CGes s'est imprégnée de la matière. Elle estime que le moment est venu pour elle de se retirer de la surveillance sur le Conseil-exécutif, l'administration et d'autres organismes investis de tâches publiques. Son intervention risquerait sinon de se transformer en suivi permanent, et cette implication l'empêcherait à terme de remplir son mandat premier – la surveillance parlementaire. Cela mobiliserait par ailleurs beaucoup trop de ressources, des ressources qui manqueraient à la CGes pour d'autres dossiers.

La position de la CGes correspond à celle du Contrôle des finances, qui supprimera le domaine de l'asile du rapport trimestriel dès que les trois principaux points en suspens, SCI, réserve de l'asile et stratégie de l'asile, auront été réglés. Mais il existe une autre raison en faveur de ce retrait : ces prochaines années, le changement de système au niveau fédéral bouleversera le domaine de l'asile dans le canton de Berne. La POM, qui octroie l'aide sociale dans le domaine de l'asile depuis douze ans, ne sera plus chargée que des renvois et des expulsions et de l'aide d'urgence. La responsabilité de l'aide sociale en matière d'asile retournera à la SAP. Face à ces changements radicaux et au risque de d'implication, un suivi continu ne conviendrait pas. La CGes n'entend pas perdre cette affaire de vue pour autant. Selon sa planification pluriannuelle, une fois que les nouvelles structures cantonales seront bien implantées, toutefois pas avant 2019, la CGes se demandera si elle veut reprendre le dossier et procéder à un nouveau contrôle.

Grâce au rapport trimestriel du Contrôle des finances, la CGes saura par ailleurs avec quelle rapidité la POM règlera les problèmes restants. Le Contrôle des finances continuera en outre à auditer chaque année l'OPM. Si lors de ces révisions de service, le CF devait encore une fois découvrir des défaillances d'importance majeure, la CHS en serait également informée.

Enfin, le Secrétariat d'Etat aux migrations a annoncé qu'entre 2015 et 2020 il allait soumettre tous les cantons à un examen au titre de la surveillance financière.

Dans ce contexte, la CGes est convaincue que la haute surveillance sur le domaine cantonal de l'asile est assurée, même si la CGes et par ricochet le Grand Conseil l'assumeront de beaucoup moins près à l'avenir.

5 Proposition

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 13 août 2015

Au nom de la Commission de gestion :

Le vice-président : Ruchti

Le secrétaire : Ehrler