



Rapport d'activité 2010 de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil

Proposition de la CHS au Grand Conseil

La Commission de haute surveillance informe par le présent rapport sur ses activités dans l'exercice du mandat qui est le sien au sens des articles 22 et 57a à 57d de la loi sur le Grand Conseil (LGC)

Table des matières

Abréviations	3
Préface	4
1 Thèmes prioritaires de la CHS	5
1.1 Soldes horaires des cadres de l'administration cantonale.....	5
1.2 Vices de construction du bâtiment de la Maternité cantonale	6
1.3 Participation du parlement et de la population à la coopération intercantonale et intercommunale.....	7
1.4 Logiciel de gestion scolaire Evento.....	8
2 Activités des sections	9
2.1 Affaires communes.....	9
2.2 Section des mandats prioritaires.....	13
2.3 Section CHA/INS.....	14
2.4 Section FIN/ECO.....	16
2.5 Section SAP/POM	19
2.6 Section TTE/JCE.....	23
3 Examen préliminaire des affaires du Grand Conseil	26
3.1 Rapports relevant du domaine de la Haute surveillance (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. b LGC)	26
3.2 Affaires en cours dans le domaine des relations extérieures (au sens de l'art. 22, al. 3, lit. b LGC)	27
3.3 Affaires du Grand Conseil au sens de l'article 22, alinéa 4 LGC	27
3.4 Affaires extraordinaires.....	27
4 Autres activités de la CHS	27
4.1 Haute surveillance d'autres organismes investis de tâches publiques (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. a LGC).....	27
4.2 Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires édictées par le Conseil-exécutif (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. e LGC).....	28
4.3 Examen des pétitions et des requêtes du ressort de la CHS (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. f et art. 57a à 57d LGC).....	28
4.4 Autres tâches de la CHS dans le domaine des relations extérieures du canton de Berne (au sens de l'art. 22, al. 3 LGC) (cf. également ch. 1.3, 2.1, 3.2).....	28
5 Interventions de la CHS	29
6 Perspectives	29
7 Proposition de la Commission de haute surveillance	29
ANNEXE – Composition de la Commission de haute surveillance et charge de travail	30
1) Composition de la commission	30
2) Charge de travail	30

Abréviations

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
AGC	Arrêté du Grand Conseil
BLS	BLS Lötschbergbahn AG
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CFIN	Commission des finances
CHA	Chancellerie d'Etat
CHS	Commission de haute surveillance
CSI	Conférence suisse sur l'informatique
ECO	Direction de l'économie publique
FIN	Direction des finances
HE-Arc	Haute Ecole Arc Berne-Jura-Neuchâtel
HES	Haute école spécialisée
HES-SO	Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
LAMal	Loi sur l'assurance maladie
LGC	Loi sur le Grand Conseil
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LOBENAR	Lohndifferenzen, Bestandserhöhung, Nachtdienstzuschlag, Richtpositionsumschreibungs-Überprüfung
LPers	Loi sur le personnel
LSH	Loi sur les soins hospitaliers
NOG	Nouvelle gestion publique
OED	Office des eaux et des déchets
OPers	Ordonnance sur le personnel
PH	Haute école pédagogique germanophone
POM	Direction de la police et des affaires militaires
RCE	Relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques.
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
THP	Taux d'habitation permanente
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

Pour faciliter la lecture, les **recommandations** de la commission sont **marquées** d'une ►

Préface

Début 2009, la population et les médias n'avaient pas encore une idée très claire de ce que pouvaient être la fonction et les tâches de la CHS, pas davantage d'ailleurs que nos collègues au Grand Conseil. Nous nous en sommes rendu compte lors d'une journée de réflexion consacrée notamment à la manière dont la commission est perçue à l'extérieur. Or, si cette journée de réflexion avait lieu aujourd'hui, les conclusions en seraient certainement différentes.

Le mérite en revient aux investigations de la Commission de haute surveillance sur les Soldes horaires des cadres de l'administration cantonale. Elles ont frappé l'attention du public mais de plus, en présentant le rapport final en automne, la commission a contribué à ramener sur un terrain plus objectif un débat qui au début avait eu une dimension très émotionnelle. De plus, elle a pu montrer qu'elle était capable de mener à bien des investigations complexes et difficiles.

Au cours de l'exercice, le Grand Conseil et un public intéressé ont d'ailleurs certainement pris conscience du fait que non seulement la haute surveillance mais également les relations extérieures entrent dans les attributions de la commission. Depuis un certain temps déjà elle s'occupe de la question de la position des parlements cantonaux dans l'élaboration du droit intercantonal et de la manière de la renforcer. En 2010, ses travaux l'ont conduite à déposer trois motions, dont l'une demande la création d'une commission permanente des relations extérieures, et une quatrième qui réclame la révision totale du droit parlementaire. Elle a de plus proposé à la discussion des parlements cantonaux un modèle qui leur permettrait de s'exprimer d'une seule voix dans les procédures de consultation concernant les projets législatifs intercantonaux et donc d'y avoir plus de poids.

Outre les tâches qui sont les siennes aux termes de l'article 22 LGC, la CHS se doit de mener un dialogue avec le Conseil-exécutif concernant les domaines pertinents des activités de l'Etat et donc de déceler les risques à un stade précoce. La commission joue dans cette fonction le rôle de lien entre le Grand Conseil et le Conseil-exécutif. Même si la CHS est amenée de par ses attributions à adopter une attitude critique à l'égard du gouvernement, le dialogue est ouvert et empreint de respect mutuel.

L'année a été marquée par l'importance des affaires, mais également par un grand changement dans la composition personnelle de la commission après le changement de législature. Au milieu de l'année, en effet, près de la moitié des membres de la commission ont changé, et quatre sections sur cinq ont été placées sous la responsabilité d'une nouvelle personne. Il est d'autant plus réjouissant que la commission ait rapidement trouvé dans sa nouvelle composition un bon esprit de collaboration et qu'elle ait pu reprendre le travail pratiquement sans anicroche là où il avait été interrompu.

Je saisis donc l'occasion de remercier une fois encore les membres de la commission qui l'ont quittée pour l'énergie qu'ils y ont investie et pour la collaboration agréable que nous avons pu avoir. Mes remerciements s'adressent également aux personnes qui sont restées membres de la commission ou qui se sont jointes à nous. Sans leur investissement et leur ouverture d'esprit, nous n'aurions pu passer avec autant de facilité le cap du changement.

Je remercie particulièrement les collaboratrices et collaborateurs du secrétariat de la CHS. Leur professionnalisme seul nous permet de remplir en tant que non professionnels les tâches qui nous incombent.

*Andreas Blaser
Président de la Commission de haute surveillance*

1 Thèmes prioritaires de la CHS

En 2010, la CHS s'était notamment fixé les thèmes prioritaires suivants:

- Soldes horaires des cadres de l'administration cantonale (cf. ch. 1.1)
- Vices de construction du bâtiment de la maternité cantonale (cf. ch. 1.2)
- Renforcement des droits de participation du parlement et de la population dans la coopération intercantonale et intercommunale (cf. ch. 1.3)
- Logiciel pour la gestion d'école Evento (cf. ch. 1.4)

1.1 Soldes horaires des cadres de l'administration cantonale

Mi-juillet 2009, c'est dans le contexte du départ de l'administration cantonale d'un cadre à qui la somme de 500 000 francs avait été versée à cette occasion que le thème des soldes horaires élevés a fait la une des journaux. Devant le caractère émotionnel du débat, dont les faits objectifs avaient été obliérés, la Commission de haute surveillance a décidé déjà début août, lors de sa première séance après les vacances d'été, de soumettre la thématique à un rapide examen. La CHS s'est donné pour but de ramener la discussion dans un cadre plus objectif et d'établir quelle était la situation dans les Directions et à la Chancellerie d'Etat.

A la session de novembre 2009, lors du traitement de la motion 271/2009 UDC (Freiburghaus, Rosshäusern), qui demandait l'attribution à la commission d'un mandat très spécifique et surtout très volumineux, la CHS a présenté au Grand Conseil un rapport intermédiaire sur les résultats de ses recherches. Elle y informait notamment sur les bases légales des soldes horaires et de l'enregistrement du temps de travail, et sur les points qu'il restait encore à clarifier. Elle a également annoncé qu'elle étudierait plus en détail un nombre limité de départs de cadres pour établir si les bases légales avaient bien été respectées, en ce qui concerne les soldes horaires et, le cas échéant, les autres indemnités de départ qui pourraient avoir été versées. La motion demandait l'examen de tous les départs des dix dernières années (environ 10 000 dossiers), ce que ni la commission ni le Grand Conseil n'ont jugé utile. La CHS a également annoncé à cette occasion qu'elle se proposait de charger le Conseil-exécutif de faire examiner les règles appliquées au temps de travail à la Confédération et dans les autres cantons.

Le choix des départs devant être soumis à un examen plus détaillé s'est fait en deux temps: d'abord, la commission s'est fait remettre une liste des collaboratrices et collaborateurs des classes 24 à 30 qui avaient quitté le service du canton entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2009. Bien que le canton ne se soit pas donné de définition formelle de la notion de cadre, on parle généralement de cadres moyens à partir de la classe de traitement 24, de cadres supérieurs à partir de la classe 27. Le choix du 1er janvier 2006 est lié au fait que c'est à partir de cette date que le système de saisie électronique time est en service dans la même ampleur qu'aujourd'hui; il est utilisé par près de la moitié des employé-e-s du canton. Par ailleurs, les indemnités de départ sont prévues seulement depuis le 1er juillet 2005. Comme l'avait demandé la commission, la liste comportait par départ 14 indications: ancienneté, fin des rapports de service, formellement et dans les faits, ampleur et composition des soldes horaires et le cas échéant, versement d'indemnités de départ.

Fin mars 2010, la liste a été remise à la commission; elle portait sur 227 départs. Dans un deuxième temps, pour que le volume de travail reste dans les limites du raisonnable, qu'en même temps les observations soient probantes et que l'on puisse répondre aux attentes en termes politiques, il fallait que le nombre de cas soit judicieusement fixé. Un critère de sélection prioritaire a été, sur le fond, le montant absolu du solde horaire, mis en relation à chaque fois avec le degré d'occupation et le laps de temps durant lequel le solde avait été constitué (ancienneté). Le solde annuel d'heures de travail a été un autre critère, car son report est seul soumis à une autorisation (le report du solde de vacances et le compte épargne-temps le sont tout au plus indirectement), tout comme le versement d'une indemnité de départ et l'existence de quelque autre particularité. La commission a fini par choisir vingt-cinq cas, soit dix pour cent du total des dossiers concernant des cadres moyens ou supérieurs pendant la période considérée.

En automne 2010, la CHS a mis un terme à ses investigations, avec les résultats suivants:

- Le canton de Berne n'a pas de problème sérieux dans le domaine des heures supplémentaires. Seule l'autorisation rétroactive de temps de travail prête à discussion, d'autant qu'en l'occurrence, il s'agit de temps de travail enregistré hors du système ou en tous cas, d'une autre manière que prévu; de plus, les personnes intéressées l'ont fait valoir. Ce ne sont certes pas des cas très fréquents, mais la commission estime que c'est clairement contraire au but recherché par l'article 129 OPers. Cela vaut en particulier pour les cas les plus connus qui ont été médiatisés dans le contexte des modalités de départ consenties à des cadres. Pour éviter que cela ne se reproduise, la CHS demande que les modalités de l'enregistrement du temps de travail et du report des soldes soient réglées de manière plus concrète et plus contraignante.
- La convention de départ en tant qu'instrument a été introduite lors de la dernière révision de la loi sur le personnel, en vigueur depuis le 1.1.2009. Elle permet de se séparer d'un collaborateur ou d'une collaboratrice même sans l'existence d'une raison objective qui justifie une résiliation unilatérale des rapports de service par l'employeur. Il y a eu néanmoins dans les années précédentes plusieurs cas de séparation d'avec une collaboratrice ou un collaborateur fondée sur une convention de ce type. Cette pratique est d'ailleurs juridiquement contestable au plus haut point. Les dispositions légales ont été appliquées à des situations pour lesquelles elles n'avaient pas été prévues. Cela vaut en particulier pour l'une des trois affaires médiatisées en été 2009, dans laquelle le canton a versé en tout quelque 700 000 francs (y compris l'indemnisation de soldes horaires). A la demande de la Commission de pilotage, le Conseil-exécutif s'était engagé déjà en juin 2009 à préciser les dispositions régissant les conventions de départ, et la CHS n'a dès lors pas jugé utile d'émettre encore des recommandations à ce sujet. Dans la conception de détail, toutefois, elle voit bel et bien la nécessité d'agir, et elle a donc émis des recommandations.

Le détail des résultats de l'investigation et les recommandations se trouvent dans le [Rapport final de la CHS](#), dont le Grand Conseil a pris connaissance à la session de novembre 2010 par 119 voix contre 0.

1.2 Vices de construction du bâtiment de la Maternité cantonale

La CHS a poursuivi les investigations engagées déjà l'année précédente concernant les vices de construction du bâtiment de la Maternité cantonale, qui avaient été portées à la connaissance du public en avril 2009, à la surprise générale. Elle a informé le Grand Conseil de ses conclusions à la session de septembre, dans un [rapport](#). Elle avait auparavant étudié en détail la question de la péremption du délai de garantie en cas de vices décelables de la structure porteuse. La CHS est parvenue à la conclusion que les services cantonaux n'étaient pas contrevenus à leur devoir de diligence et que les vices de construction étaient dus à des omissions dans la planification, dont l'entreprise générale a assumé la responsabilité. Les vices statiques de l'Hôpital de l'Ile n'ont été reconnus qu'après le délai de garantie de cinq ans. D'après la CHS, le caractère inhabituel de la construction fait du bâtiment de la Maternité cantonale un bâtiment à risques, qui, du point de vue technique, ne se prête pas à une utilisation hospitalière. La CHS est parvenue aux conclusions suivantes:

- Un reproche indirect peut être fait au groupe de travail chargé de gérer les vices de construction. Il aurait eu la possibilité de prononcer des réserves lors de la réception de l'ouvrage ou d'obtenir une extension de la garantie.
- La CHS a examiné en détail la question de l'expiration du délai de garantie. Elle a fini par devoir constater qu'après l'expiration du délai, il n'y avait plus aucun moyen juridique de faire valoir la garantie.
- Pour la CHS, il faut se demander dans quelle mesure le canton peut s'engager à construire des bâtiments à l'architecture haut-de-gamme et prestigieuse, surtout dans le domaine hospitalier.

- Les maîtres d'ouvrage doivent assurer un contrôle particulièrement suivi des projets de construction qui sont d'une grande complexité technique ou qui nécessitent une coordination poussée.
- Lorsque plusieurs Directions sont impliquées dans un projet de construction, on risque toujours de ne plus savoir qui fait quoi, et ainsi de perdre le contrôle. C'est la raison pour laquelle la Direction responsable doit accorder une grande importance au suivi.
- Les modifications importantes apportées au projet doivent être soigneusement consignées afin de permettre une reconstitution ultérieure.
- Pour chaque affaire, il faut réfléchir à la relation et à la collaboration avec les acteurs du secteur privé ainsi qu'aux risques qui en découlent pour le canton.

1.3 Participation du parlement et de la population à la coopération intercantonale et intercommunale

En décembre 2009, l'étude que la CHS avait donnée en mandat sur la *coopération intercantonale et intercommunale et les insuffisances de la participation du parlement et de la démocratie directe* a été menée à terme et présentée. L'analyse des résultats, la discussion sur les conclusions qu'il fallait en tirer et la suite des travaux ont beaucoup occupé la CHS dans l'année sous rapport. Au début de la session de septembre, la commission a pu informer le Grand Conseil en détail. L'étude livre des éléments essentiels sur la nature de la coopération intercantonale et intercommunale en Suisse, les différents développements qui y sont liés et les problèmes qui en découlent. Les conclusions de l'étude ont confirmé la perception que la CHS en avait eue. Dans le domaine de la coopération intercantonale en particulier, il est à ses yeux essentiel que les parlements réagissent devant le risque de perdre de leur influence et que la discussion soit engagée sur les moyens d'améliorer la situation.

Dans quatre motions que le Grand Conseil a adoptées à la session de septembre, elle formule les revendications suivantes:

- la création d'une commission permanente des relations extérieures: aujourd'hui, la CHS se charge de cette tâche pour le Grand Conseil. Cependant, vu l'importance croissante de cette matière, la commission touche là aux limites de ses capacités ;
- l'engagement d'une révision totale de la législation sur le Grand Conseil afin que le système des commissions soit repensé et que d'autres questions fondamentales puissent être examinées ;
- l'introduction d'un droit des commissions de surveillance interparlementaires de présenter des interventions susceptibles d'être adressées directement à l'autorité exécutive intercantonale. Aujourd'hui, un membre d'une telle commission doit par exemple passer par le parlement de son canton pour formuler un mandat au conseil d'Etat ;
- la création des bases légales d'institutions intercantionales, notamment pour la Conférence suisse des impôts (qui est instituée sous forme d'association), et le réexamen des bases légales des conférences intercantionales des directeurs et directrices et d'autres conférences intercantionales spécialisées ;
- la création d'un registre central de tous les concordats et conventions intercantonaux: depuis la révision totale de la loi fédérale sur les publications officielles en 2005, il n'y a plus de vue d'ensemble complète, car les actes intercantonaux ne sont plus publiés dans le Recueil officiel du droit fédéral.

La CHS a en outre développé son propre modèle pour renforcer le poids des prises de position des parlements dans l'élaboration des textes législatifs intercantonaux. En particulier, les parlements cantonaux doivent de cette manière parler d'une seule voix au stade de la procédure de consultation. L'élaboration de leur prise de position incomberait à une conférence législative intercantonale, qui se réunirait à la demande de deux cantons au moins et s'inscrirait dans les conditions générales suivantes:

- Les cantons seraient libres de participer ou non à la conférence législative et pourraient décider de déposer par écrit leur prise de position individuelle.
- Chaque canton pourrait désigner librement le représentant ou la représentante de son parlement aux séances de la conférence législative (possibilités: délégation parlementaire permanente; délégation composée de membres de la commission chargée des affaires intercantionales; délégation ad hoc composée de spécialistes de la matière à l'étude).
- La conférence législative intercantonale qui devrait être créée ne se réunirait que quand c'est nécessaire, et ses membres seraient à chaque fois désignés à nouveau pour ce qui est des cantons et des personnes (le nombre des cantons décidés à participer pourrait changer).
- Chaque canton serait représenté au sein de la conférence par un nombre de parlementaires qu'il reste à déterminer; ainsi le nombre des membres de la conférence serait une résultante du nombre de cantons qui y prennent part.

La CHS a présenté sa proposition aux parlements des autres cantons et a convoqué le 4 février 2011 une rencontre destinée à offrir la possibilité d'améliorer la situation des parlements dans le domaine de la coopération intercantonale, sur la base du modèle proposé par la CHS et du modèle des cantons romands, déjà doté d'une base légale.

Dans le domaine de la coopération intercommunale, les moyens d'influence du canton et donc également de la CHS sont limités, car les aspects organisationnels relèvent le plus souvent des communes. Dès lors, la CHS a transmis ses conclusions et celles des auteurs de l'étude à l'Association des communes bernoises.

1.4 Logiciel de gestion scolaire Evento

Comme les années précédentes, la commission s'est consacrée à l'examen détaillé du projet d'introduction du logiciel Evento. Elle a notamment étudié la volumineuse documentation que l'INS lui avait fait parvenir au début de l'année, en particulier le rapport établi déjà en 2009 par un expert externe ainsi que le rapport final du projet. L'étude de ces documents a soulevé une série de questions concernant le projet de manière spécifique, et sa réalisation par l'INS. Par ailleurs, la commission a progressivement acquis la conviction que ce projet informatique complexe pouvait servir d'exemple d'une mauvaise planification et d'une réalisation mal menée.

Pour aller au-delà de la simple discussion concernant l'état d'avancement du projet et s'intéresser plutôt aux enseignements à en tirer de manière générale pour le gouvernement et l'administration, et pour éviter que ne se reproduisent les erreurs graves qui ont été commises, la commission a invité le directeur de l'instruction publique et une délégation du gouvernement à un entretien au mois d'août.

La commission a jugé satisfaisantes les réponses à ses questions concernant l'avancement du projet, en particulier concernant la mise en place du logiciel Evento dans d'autres écoles. Au cours de l'année prochaine, il sera possible de dire si les mesures prises pour remédier aux problèmes auront bien déployé les effets souhaités et si le logiciel peut être développé et utilisé dans d'autres écoles.

En revanche, les réponses concernant les leçons à en tirer ont été bien moins éclairantes. Alors que l'INS a tiré la leçon de l'échec de la phase de lancement et de mise en place du projet et qu'elle a formulé des consignes pour la réalisation des projets informatiques de grande portée, ce n'est pas le cas de l'administration par ailleurs. Les Directions et même les offices gardent la liberté de désigner de manière indépendante le niveau hiérarchique auquel doit être mené le contrôle de gestion et de définir le degré d'indépendance des contrôles. L'INS a pour sa part décidé que le contrôle de gestion doit être indépendant du projet et se situer au niveau de la Direction.

C'est la raison pour laquelle la CHS recommande que les consignes suivantes soient appliquées dans les Directions à la planification et à la réalisation des projets informatiques complexes :

- ▶ L'organisation générale d'un projet informatique complexe est définie en détail par avance, et le projet n'est véritablement lancé que quand la structure en a été décrite de manière complète et rationnelle et que les cahiers des charges sont parfaitement au point. Le contrôle de la réalisation de ces conditions se fait au niveau de la Direction.
- ▶ Les instances chargées du contrôle stratégique et du compte rendu de projets informatiques importants sont indépendantes du projet et se situent au niveau de la Direction. Elles sont impliquées dans le projet depuis le début, disposent de ressources suffisantes, et elles suivent et surveillent la mise en œuvre des améliorations proposées.
- ▶ Les personnes à qui incombent des tâches centrales dans la conduite du projet doivent disposer du temps nécessaire pour l'accomplissement de ces tâches.
- ▶ Les solutions possibles aux différends ou litiges doivent être définies à tous les niveaux (entre les différents organes, entre les organes et la hiérarchie, entre l'administration et les partenaires extérieurs, entre l'unité administrative responsable de la mise en place et les futurs usagers).
- ▶ La collaboration avec les fournisseurs est réglée dans un contrat qui prévoit notamment des garanties pour les situations dans lesquelles il y aurait des changements chez les fournisseurs tels que la reprise de la société ou dans lesquelles il serait impossible de respecter certains éléments du contrat.
- ▶ La conclusion de contrats informatiques suppose des connaissances spécialisées qui le plus souvent font défaut dans les unités administratives. C'est pourquoi il faut s'assurer le soutien externe nécessaire.
- ▶ Dans le cas du projet Evento, des corrections déterminantes ont pu y être apportées grâce à des conseillers externes. Pour la gestion de projets informatiques complexes, des conseillers externes ou des experts internes à l'administration sont sollicités et amenés à se tenir à disposition des responsables du projet dans les phases difficiles ou importantes.
- ▶ Avant son introduction définitive, un logiciel est mis à l'essai pour tester son adéquation pour la pratique quotidienne.
- ▶ Un logiciel ou ses différentes parties constitutives font l'objet de tests grandeur nature avant d'être fournis aux écoles (la procédure de test est définie par des professionnels).

Fin octobre, la CHS a adressé un certain nombre de questions à l'INS. Cette fois, elle y a été amenée par des articles de journaux évoquant de nouveaux problèmes. Cependant, les comptes rendus des médias étaient exagérés, et l'INS a relevé à raison dans sa réponse que les problèmes et les options prises pour les résoudre étaient déjà connus et que la CHS en avait déjà pris connaissance, à une exception près : manifestement l'INS avait sous-estimé les problèmes de l'école professionnelle GIBB de Berne avec l'enregistrement des notes. En mars 2011, la section CHA/INS s'est entretenue avec différentes écoles qui utilisent Evento. Il s'agissait en particulier de clarifier pourquoi certaines écoles ont des problèmes avec le logiciel alors que d'autres, non. Cela a également été l'occasion pour la section de s'informer sur les solutions trouvées dans l'intervalle.

2 Activités des sections

2.1 Affaires communes

Il existe actuellement quatre types d'affaires récurrentes, qui sont traitées en parallèle par toutes les sections, réparties par Directions:

- rapports de gestion des Directions (l'année sous rapport, 2009)
- examen des décomptes d'affaires de crédit
- contrôle des effets d'affaires de crédit
- liste des affaires en cours dans le domaine des relations extérieures

1) Rapports de gestion 2009 des Directions

Indépendamment de la compétence formelle de la Commission des finances, la CHS se livre elle aussi à l'examen des rapports de gestion des Directions. Dans l'optique de la haute surveillance, les rapports de gestion 2009 permettent de formuler les constatations suivantes (les rapports de deux Directions seulement ont pu être examinés en entier):

- La caisse de pension ASCOOP, à laquelle sont affiliées différentes entreprises de transport concessionnaires (notamment des chemins de fer privés), est actuellement au centre d'un problème difficile, surtout en raison du découvert de différentes institutions de prévoyance et de la question de savoir si le canton risque d'être amené à payer des contributions d'assainissement. La FIN estime que le risque a désormais été levé. La plupart des entreprises ont adhéré à la nouvelle fondation Symova. Par ailleurs, la liquidation de la fondation sera demandée pour les parties restantes d'ASCOOP. Le Fonds de garantie LPP servira de garantie aux prestations encore existantes. En principe, la solution aux problèmes de la caisse de pension se trouve auprès des entreprises affiliées. Il n'y a pas de bases légales au versement direct par le canton de contributions d'assainissement. Les entreprises désormais affiliées à la nouvelle fondation ont dû s'engager à mener l'assainissement à terme d'ici à l'an 2020, ce qui signifie que le problème de fond n'est toujours pas résolu. C'est pourquoi la CHS laissera ce thème sur la liste de suivi.
- La CHS a jugé insatisfaisantes les informations obtenues au sujet des effets du groupe de produits Péréquation financière Confédération – canton / canton - communes, notamment parce que l'indicateur d'effet n'était pas chiffré jusqu'ici. Différents autres indicateurs possibles ont été discutés avec la FIN. La Direction s'est finalement déclarée disposée à faire un commentaire détaillé de l'effet de la péréquation financière dans le rapport de gestion et à réexaminer les indicateurs dans la perspective du prochain cycle de planification, pour les optimiser.
- Comme la mise à disposition des moyens nécessaires pour renforcer la biodiversité dans le canton de Berne a été présentée dans le rapport de gestion 2009 comme devant poser des difficultés particulières, la CHS a voulu savoir si les ressources nécessaires sont disponibles. Selon les indications de l'ECO, les moyens à disposition sont suffisants, puisque le canton de Berne s'est assuré le maximum possible en contributions fédérales, que dans le domaine de l'agriculture, il y a trop peu d'inscriptions pour obtenir les subventions prévues par l'ordonnance sur la qualité écologique et que dans la sylviculture, les propriétaires forestiers se laissent difficilement convaincre de prendre un engagement pour 25 à 50 ans. Les règles du domaine de l'écologie sont complexes et les contrôles sont difficiles à mener, raison pour laquelle le service spécialisé du canton a proposé à la Confédération des moyens de simplification qui, à la fin de l'année sous rapport, étaient encore en discussion. La CHS discutera ces questions et d'autres avec l'OAN en 2011, dans le contexte notamment du programme de promotion des sols.

2) Examen des décomptes d'affaires de crédit

Comme les années précédentes, la CHS a chargé le Contrôle des finances de vérifier les décomptes de différents crédits votés par le Grand Conseil. Les contrôles ont porté aussi sur les éventuelles modifications de projet, la réalisation de travaux supplémentaires qui avaient entraîné des frais non approuvés par le Grand Conseil, et le sort réservé aux montants non utilisés des crédits. Le Contrôle des finances a présenté son rapport par écrit peu avant la fin de l'année. La CHS n'a pas pu l'examiner dans l'année sous rapport, raison pour laquelle il fera l'objet du prochain rapport d'activité. Le mandat de contrôle 2010 de la CHS porte sur les affaires suivantes:

- 1189/2003 (ECO) Office de l'agriculture: amélioration foncière; communes d'Uetendorf, de Noflen, de Kienersrüti et de Kirchdorf; régénération et réfection du système de drainage du Limpachmoos; subvention cantonale, crédit d'engagement;
- 1222/2003 (SAP) Fondation Wildermeth; construction d'une annexe pour la Clinique pour enfants Wildermeth au Centre hospitalier de Bienne; crédit d'engagement nouveau;

- 0112/2002 (TTE) Route cantonale no 232, Berne-Schwarzenburg-Milken-Riffenmatt; Commune de Köniz; 7041 / Correction de la Köniz-/Schwarzenburgstrasse; Assainissement et réaménagement, y compris mesures de protection contre le bruit; crédit d'engagement;
- 2885/2002 (TTE) Belp. Route cantonale no 221.2, Belp - Rubigen - Worb - Metzgerhüsi. Traversée de Viehweid. Crédit d'engagement.

La CHS a examiné les résultats des contrôles 2009 qui ont porté sur les affaires suivantes:

- 0144/2006 (ECO): Aéroport de Berne-Belp / Contribution à l'extension de l'infrastructure 2006-2008; crédit d'engagement pluriannuel / crédit d'objet;
- 3310/2006 (POM): Commune de Kirchberg, 3422 Kirchberg; nouvelle halle de sport Grossmatt; subvention du Fonds du sport; crédit d'engagement;
- 2783/2005 (TTE/POM): Thoun-Allmendingen / Nouveau centre d'expertises et d'exams. Crédit d'objet, crédit d'exécution et crédit d'engagement pluriannuel.

Le Contrôle des finances a confirmé la régularité des décomptes dans les trois affaires, sous réserve en ce qui concerne l'affaire 3310. Il s'agissait des modalités de calcul de la contribution à prélever sur le Fonds du sport, les résultats de la POM et de la FIN étant différents. Une nouvelle base légale était alors en cours d'élaboration pour le Fonds du sport et l'intention était de donner une définition plus restrictive de la notion de « servant directement à des buts sportifs », la CHS a décidé de ne pas insister sur les autres aspects insatisfaisants de l'affaire 3310. Quant aux deux autres affaires, la mise en œuvre de l'AGC à ce sujet a été en tous points satisfaisante. Aucun problème de fond important n'a été découvert lors des contrôles 2009 en ce qui concerne les décomptes et la mise en œuvre correcte des arrêtés du Grand Conseil.

3) Contrôle des effets des affaires de crédit

Dans l'exercice de sa mission au sens de l'article 22, alinéa 2, lettre d LGC, la CHS s'efforce également d'analyser les effets de mesures découlant des affaires de crédit, dont elle fait contrôler le décompte par le Contrôle des finances. Elle se fonde pour ce faire sur les objectifs déclarés dans le rapport qui accompagne chaque affaire soumise au Grand Conseil. La CHS n'a cependant pas la possibilité de lancer des évaluations détaillées, elle doit prendre des options permettant un usage modéré des ressources. Les résultats des contrôles en 2010 des quatre affaires énumérées plus haut seront analysés en 2011; dans l'année sous rapport, l'analyse a porté sur les résultats des contrôles menés en 2009:

- Dans l'affaire 0144/2006 (ECO, Aéroport de Berne-Belp / Contribution à l'extension de l'infrastructure 2006-2008) la CHS a pu s'informer au sujet de l'évolution du nombre des passagers, du nombre et de la continuité des liaisons aériennes, des nuitées touristiques dans l'Oberland bernois etc. Les chiffres ne permettent pas de confirmer que les mesures cofinancées par le canton ont effectivement produit les effets souhaités; en ce qui concerne différents paramètres, on pouvait même constater un recul des indicateurs. Cependant, il ne faut pas oublier que les effets sont également induits par des facteurs extérieurs qui échappent à toute influence directe et que la situation économique générale a joué en l'occurrence un rôle essentiel. En 2009, la conjoncture n'était pas bonne. De plus, l'observation a été trop brève pour permettre de formuler des conclusions parlantes. Dans cinq ans, une réévaluation pourrait livrer des résultats plus concluants. Une fois de plus, l'évaluation des effets s'est révélée une affaire complexe.
- S'agissant de l'affaire 3310/2006 (POM, Commune de Kirchberg, 3422 Kirchberg; nouvelle halle de sport Grossmatt), la halle de sport est effectivement très utilisée et le nombre des usagers est constamment élevé. La halle est utilisée aussi bien par les écoles que les associations sportives. La demande montre que la construction de la halle a bien répondu à un besoin.
- Pour ce qui est de l'affaire 2783/2005 (TTE/POM, Thoun-Allmendingen / Nouveau centre d'expertises et d'exams), la construction a entraîné des conséquences perceptibles, puisque le nombre de contrôles et les recettes en émoluments perçus pour les expertises de véhicules ont augmenté. Les retards accumulés auparavant durant des années ont déjà pu être considérablement résorbés, de sorte que la situation devrait se normaliser à moyen terme.

Par ailleurs, les contrôles 2009 n'ont pas permis de tirer de conclusions radicalement nouvelles au sujet de la méthode de contrôle.

4) Liste des affaires en cours dans le domaine des relations extérieures

Dans l'application de l'article 22, alinéa 3 et de l'article 36, alinéa 1 LGC, le Conseil-exécutif remet à la CHS une fois par semestre une liste des affaires en cours dans le domaine des relations extérieures, les affaires relevant de la compétence décisionnelle du parlement et celles sur lesquelles le gouvernement se prononce. Pour chaque affaire, la liste fournit une fiche de données qui indique sa progression et une évaluation de sa portée pour l'Etat, la démocratie, le fédéralisme, les finances et la politique économique.

La commission décide en référence à cette liste, à la demande de la section compétente, quels sont les objets pour lesquels elle a besoin de compléments d'information et lesquels sont à examiner de plus près. Dans l'année sous rapport, les affaires retenues ont été plus particulièrement les suivantes:

- Compétence du Grand Conseil:
 - Révision de l'accord intercantonal sur les écoles professionnelles supérieures du 27 août 1998; projet d'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle supérieure (AES).

- Compétence du Conseil-exécutif:
 - Lehrplan 21;
 - Convention passée entre les cantons de Berne et Neuchâtel concernant la coopération entre la Conférence régionale Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois et l'association Réseau urbain neuchâtelois.

L'ambition de la commission avec cette liste, c'est de pouvoir exercer une influence consultative sur les affaires le plus tôt possible, dès la genèse et la négociation. Avant l'introduction de ce système, le Grand Conseil avait pour seule possibilité de ratifier le texte déjà négocié ou de refuser de le faire, quand il s'agissait d'affaires relevant de sa compétence, ou alors il n'avait pas voix au chapitre quand il s'agissait des affaires ressortissant au Conseil-exécutif, ce qui sous l'angle démocratique n'avait rien de satisfaisant.

2.2 Section des mandats prioritaires

Conformément au règlement de la CHS, la section des mandats prioritaires coordonne le travail des sections, prépare les séances en plénum, et veille à ce que la surveillance et la politique d'information soient pratiquées de manière homogène. Elle se charge également des mandats prioritaires, qui dépassent les compétences d'une seule Direction. Elle se réunit généralement avant les séances en plénum de la CHS.

Au cours de l'année, la section s'est concentrée sur les affaires suivantes:

- Dialogue sur les risques
- Soldes horaires des cadres de l'administration cantonale
- Rapports trimestriels du Contrôle des finances
- Pré-évaluation NOG

1) Dialogue sur les risques

La CHS a poursuivi le dialogue sur les risques, engagé l'année précédente, avec le Conseil-exécutif, représenté par la FIN. Le dialogue sur les risques n'a pas pour but d'impliquer la commission dans le domaine opérationnel. Son rôle dans le dialogue est plutôt de s'assurer de l'existence des bases nécessaires au contrôle et de constater que le contrôle est effectivement exercé. Cela n'exclut pas que dans un cas précis, elle peut demander à être informée plus en détail sur les aspects matériels. La commission tire des conclusions globalement positives. En particulier, elle a pu faire les constatations suivantes :

- les différents aspects du risque sont systématiquement abordés dans le rapport de gestion et dans le plan intégré mission-financement;
- les participations cantonales font l'objet de comptes rendus, conformément aux principes RCE (cf. ch. 2.4, Controlling des participations);
- le dialogue périodique FIN-CHS sur les risques est désormais en cours;
- dans le contexte des directives qui régissent la gestion des risques, de nouveaux instruments de controlling ont été mis en place;
- la gestion des risques fait partie intégrante des procédures de contrôle des Directions;
- la gestion des risques est reconnue par le gouvernement et l'administration comme étant une tâche de direction permanente qui ne peut être déléguée.

La CHS a par ailleurs accepté que la terminologie jusqu'ici un peu confuse soit clarifiée et que désormais, l'on ne distingue plus qu'entre les risques essentiels et les risques opérationnels. Pour le Conseil-exécutif, cette distinction a moins d'importance que pour la CHS qui, pour se conformer à son mandat, doit se concentrer sur les aspects stratégiques et essentiels et non sur les aspects opérationnels. A la différence des risques opérationnels, il n'y a pas au sujet des risques essentiels de fiches détaillées sur les mesures qui s'imposent. La CHS peut d'une certaine manière comprendre la position du Conseil-exécutif, qui préfère renoncer pour le moment, pour des motifs d'ordre financier, à l'élaboration complète de fiches ; mais en même temps, elle estime que de tels documents sont un élément indispensable d'une gestion efficace des risques.

- ▶ Dès lors, elle considère qu'il faut établir également des fiches sur les mesures indispensables en ce qui concerne les risques essentiels.

2) Soldes horaires des cadres de l'administration cantonale

Selon la phase des travaux et l'objet en question, la préparation de l'affaire à l'intention du plénum incombait à la section des Mandats prioritaires ou à la section FIN/ECO. Cf. ch. 1.1 au sujet de la substance de l'affaire.

3) Rapports trimestriels du Contrôle des finances

Les rapports trimestriels du Contrôle des finances relèvent de la responsabilité de la Commission des finances, dont la section Contrôle des finances discute les rapports avec la direction de l'autorité. Cependant, ces rapports contiennent également des informations qui intéressent la CHS, et dès lors, cette dernière a décidé de les traiter également. Pour éviter les doublons, la CHS procède comme suit: elle signale à la section compétente de la CFIN les objets qu'il lui semble nécessaire de discuter avec le Contrôle des finances. Les résultats de la discussion sont ensuite portés à la connaissance de la CHS. Dans l'année sous rapport, ce mécanisme a opéré au sujet d'une affaire, à savoir les conventions de départ, que le Contrôle des finances a contrôlé entre juin et août 2010 (travaux annoncés dans le rapport trimestriel).

4) Analyse en vue de l'évaluation NOG

La FIN a chargé une société zurichoise de mener une analyse préliminaire qui doit servir de base à l'évaluation de la nouvelle gestion publique (NOG). C'est dans le cadre de cette analyse qu'en août, la CHS a été amenée à faire part de ses expériences et de son évaluation de NOG en tant que modèle de pilotage.

2.3 Section CHA/INS

Au cours de l'exercice, la section CHA/INS s'est livrée à l'examen préliminaire d'affaires du Grand Conseil à l'intention du plénum (cf. ch. 3) et de plus, aux thèmes prioritaires suivants:

- Logiciel de gestion scolaire Evento
- Optimisation de l'organisation des écoles professionnelles 08
- Mandat de prestations des hautes écoles
- Evaluation des subsides de formation 2009
- Prise de connaissance de rapports (qui ne relèvent pas du chapitre 3.)

1) Logiciel de gestion scolaire Evento

Cet objet est traité au ch.1.4

2) Optimisation de l'organisation des écoles professionnelles 08

Les écoles professionnelles seront confrontées ces prochaines années au recul des effectifs d'élèves. Le projet d'optimisation de l'organisation des écoles professionnelles 08 a été lancé surtout dans l'optique d'une concentration de l'offre de formation et pour empêcher que les écoles ne passent au-dessous de la taille critique. Le projet a été mené à terme dans l'année sous rapport, et la mise en œuvre des décisions qui ont été prises s'étendra selon les domaines jusqu'en été 2014.

La CHS, qui s'est intéressée principalement aux objectifs, à leur réalisation et aux coûts du projet, a décidé de se borner à prendre connaissance des réponses de l'INS, et qu'il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures. Pour des raisons de qualité et de coût, il paraît rationnel de déterminer pour chaque site scolaire un minimum de deux classes par volée et par profession concernée, ce qui conduit en été 2011 à la réduction des sites en ce qui concerne 15 métiers. De même, les écoles professionnelles de commerce de Langenthal et d'Emmental, qui risquent de passer au-dessous de la taille critique en raison du recul des effectifs, seront regroupées avec les autres écoles professionnelles cantonales qui se trouvent sur place. Les économies que ce projet permet de réaliser chaque année sont contrebalancées par les dépenses supplémentaires de l'ordre de 1,5 million de francs qui y sont également liées. Cependant, ces dernières sont dues à des tâches prioritaires, et les coûts seraient encourus même sans le projet d'optimisation, dans lequel l'application des consignes a été intégrée pour des raisons pratiques.

3) Mandats de prestations des hautes écoles

La CHS a poursuivi ses travaux concernant les mandats de prestations des hautes écoles. Elle s'est concentrée sur les mandats de prestations 2010-2013 de l'Université de Berne et de la Haute école pédagogique germanophone (PH Bern) ainsi que sur le rapport 2008 de la HESB. Dans ce domaine, qui relève en réalité de la compétence opérationnelle du Conseil-exécutif, de l'INS et des trois hautes écoles, la CHS a voulu s'assurer que le gouvernement exerce comme il se doit la surveillance sur ces institutions et que les documents nécessaires existent. La commission relève de manière générale que c'est le cas, que le travail est fait sur la base des mandats de prestation, des rapports et des mesures de contrôle. Elle a constaté des améliorations dans l'utilisation de certains instruments dans le domaine des prestations de l'Université et de la PH Bern, et elle a en particulier apprécié la transparence et l'ouverture dont a fait état le rapport de la HESB. Elle a en même temps observé la disparition de l'élément des effets des mandats de prestation de l'Université et de la PH Bern. Elle suppose que les effets recherchés par une haute école entrent dans les consignes stratégiques, et que les prestations s'orientent en fonction précisément de ces effets. Elle craint par ailleurs que dans les rapports à venir, l'aspect des effets recherchés ne soit même plus abordé. L'INS a fait valoir que le travail nécessaire pour structurer et rendre opérationnel l'ensemble des outils nécessaires en rapport avec les effets et les prestations est beaucoup trop important. Elle a cependant également assuré que les effets étaient l'un des thèmes centraux des entretiens de controlling et que les mandats de prestations à venir mettraient plus clairement en évidence les effets visés par les différents objectifs. La CHS estime qu'il faudrait au moins pour mémoire dresser dans les mandats de prestations la liste des objectifs d'effets. C'est tous les quatre ans seulement que le Conseil-exécutif et les hautes écoles conduisent un entretien de controlling exhaustif en ce qui concerne les mandats de prestations. Leurs entretiens annuels portent sur un thème prioritaire d'actualité, mais ils peuvent également offrir l'occasion de faire le bilan même en cours de validité du mandat de prestations. Ainsi, il est permis de supposer que les problèmes qui se posent peuvent être discutés en temps utile.

A la fin de l'année sous rapport, le dialogue de la CHS avec l'INS sur les mandats de prestations des hautes écoles n'était pas entièrement achevé.

4) Evaluation des subsides de formation 2009

Selon l'article 22, alinéa 2, lettre c de la loi sur le Grand Conseil, la CHS a pour tâche dans l'exercice de la haute surveillance d'examiner les études concernant les tâches et les mesures menées sur mandat du Conseil-exécutif, de l'administration ou d'autres organismes chargés de tâches publiques. C'est dans l'accomplissement de cette tâche qu'elle a analysé le rapport sur l'évaluation 2009 des subsides de formation, l'octroi des bourses d'étude et la qualité du service. L'évaluation est conçue de telle manière qu'il est possible de la comparer avec l'évaluation précédente, de l'année 2007. La CHS a été amenée à faire les observations suivantes:

- En ce qui concerne les détails des résultats, les différences entre les deux évaluations, celle de 2009 et celle de 2007, ne sont pas vraiment pertinentes, elles relèvent le plus souvent d'erreurs repérées lors du contrôle par échantillonnage.
- Quant à la qualité des prestations de l'INS, qui de manière générale est bonne, il n'y a pas de changement notable.
- La situation financière au moment de l'évaluation était manifestement moins tendue qu'en 2007, et le besoin des étudiantes et étudiants en sources de financement d'appoint s'est moins fait sentir.
- La méthode d'évaluation est satisfaisante, à certains détails près.
- L'évaluation a clairement montré que l'indicateur d'effet qui représente les subsides de formation dans le rapport concernant le groupe de produits n'est pas adéquat, car il est en contradiction flagrante avec la tendance illustrée par d'autres indicateurs quant à la situation financière des étudiants et étudiantes. La CHS entend proposer à l'INS d'autres solutions.

- La valeur attestée par l'indicateur de prestations 1 du groupe de produits Subsidés de formation se fonde il est vrai sur les résultats de l'évaluation, mais les valeurs sont enjolivées par l'établissement de catégories non congruentes dans le rapport concernant le groupe de produits. L'INS a accepté de présenter les valeurs médianes dans le rapport concernant le groupe de produits.
- Les recommandations émises par les évaluateurs recouvrent dans l'ensemble la conception de l'INS. Cette dernière continuera d'accorder la priorité à la garantie de la qualité des opérations internes, préoccupation qui l'a amenée à mettre en place en janvier 2010 un tableau de bord prospectif (balanced scorecard) avec un système d'indicateurs qui permettra de prendre des mesures de pilotage ciblées.
- Malgré les subsides de formation, une partie des étudiants et étudiantes sont tributaires de l'aide sociale, et on observe une insidieuse baisse du pouvoir d'achat des subsides de formation bernoises; dès lors, des mesures supplémentaires devront selon les conclusions de l'INS être envisagées pour combattre la pauvreté.

5) Prise de connaissance de rapports

Au cours de l'exercice, la section CHA/INS a pris connaissance des rapports suivants (dans la mesure où ils ne relèvent pas du ch. 3):

- rapport de gestion 2009 de la CHA (cf. ch. 2.1)
- rapport de gestion 2009 de l'INS (cf. ch. 2.1)

2.4 Section FIN/ECO

Durant l'exercice, la section FIN/ECO s'est livrée à l'examen préliminaire d'affaires du Grand Conseil à l'intention du plénum (cf. ch. 3), a examiné des pétitions et des requêtes (cf. ch. 4.3) et s'est occupée en priorité des affaires suivantes:

- Controlling des participations: rapport final concernant le contrôle des principes et rapports 2008 et 2009
- Compte rendu régulier sur la promotion économique
- Entretien au sujet de l'utilisation de l'informatique dans le canton
- Dialogue sur les risques
- Soldes horaires des cadres de l'administration cantonale
- Prise de connaissance de rapports (dans la mesure où ils ne relèvent pas du ch. 3)

1) Controlling des participations: rapport final concernant le contrôle des principes et des rapports 2008 et 2009

A la session d'avril 2008, le Grand Conseil a examiné en même temps le rapport sur le controlling des participations, ou plus exactement le rapport sur l'examen des principes RCE dans le canton de Berne, et la motion 247/2005 (Hess, Stettlen). Les parlementaires ont pris connaissance du rapport sur les principes RCE en formulant six déclarations de planification et ont adopté la motion sous forme de postulat.

En mars 2010, le Conseil-exécutif a pris connaissance du rapport dans lequel la FIN rend compte de la suite donnée aux décisions prises en conclusion du rapport sur l'examen des principes RCE de 2008. La CHS a ensuite examiné ce rapport. Elle a pu constater que les changements lancés en 2008 à la suite du rapport de controlling avaient pour la plupart été menés à bien. Les exceptions concernent certains plans de surveillance qu'il reste encore à établir, un pilotage par feux multicolores envisagé pour la HES-SO et la HEP-BEJUNE et le règlement des indemnités perçues par les représentants du canton dans les conseils de fondation et d'administration.

Pour ce qui est des travaux qu'il reste à accomplir, la CHS adresse au Conseil-exécutif les recommandations suivantes:

- ▶ Le canton de Berne doit s'engager pour qu'un pilotage par feux multicolores soit introduit le plus rapidement possible également pour la HES-SO et la HEP-BEJUNE.
- ▶ Le Conseil-exécutif a laissé entendre qu'au moment d'examiner dans le cadre ordinaire les traitements, les indemnités et le temps de travail des cadres (Projet Politique des cadres), il clarifierait la question des indemnités versées aux représentantes et représentants du canton dans les conseils d'administration et de fondation. Selon l'avis de la commission, déjà exprimé dans les déclarations de planification de 2008, les indemnités de tous les représentants et représentantes du canton doivent être versées au canton et les mandats doivent être rétribués de manière uniforme, en fonction de la matière.

Une autre question à laquelle la CHS s'est consacrée dans l'année sous rapport dans le contexte du controlling des participations et de manière plus générale, dans celui de la gestion des risques (cf. ch. 2.2), est la forme dans laquelle la FIN est impliquée dans les affaires qui relèvent de la responsabilité d'autres Directions. En effet, la FIN est systématiquement impliquée dans le règlement de ces affaires. D'une part, elle peut donner son avis dans la procédure de corapport ordinaire concernant les propositions de la Direction responsable au sujet du rapport de gestion, de la stratégie de propriétaire, des affaires électorales etc., et d'autre part elle peut prendre position dans le cadre des activités ordinaires du gouvernement concernant les entretiens de controlling que mènent le Conseil-exécutif et les Directions avec les différentes unités de l'administration médiante. Dans l'établissement du rapport annuel sur les participations, la partie de la FIN se limite à inscrire dans le schéma les données et appréciations livrées par les Directions compétentes; il est explicitement exclu qu'elle analyse préalablement ces données et appréciations ou qu'elle en fasse le commentaire. Le principe des entretiens entre quatre yeux revendiqué par la CHS est ainsi respecté, même si c'est dans une variante minimale; en effet, dans la pratique, la participation de la FIN fonctionne dans ce type de constellation uniquement si la Direction dispose des ressources nécessaires et qu'elle est suffisamment affirmative pour imposer son point de vue dans les situations délicates.

Lors de l'examen des principes RCE, il a été constaté que le rapport sur les entreprises, participations et institutions cantonales que le Conseil-exécutif se voit remettre chaque année est établi selon un schéma standard. Après de longs pourparlers, le Conseil-exécutif a transmis le rapport de l'année 2008 à la CHS au printemps de l'année sous rapport. A quelques détails près, la commission n'a posé aucune question de fond. Elle a constaté que le schéma correspond à ce qui avait été annoncé dans le rapport sur l'examen des principes RCE, et que les informations et appréciation qui y sont formulées sont de nature très générale et même accessibles au public, de sorte que l'on ne saurait les considérer comme étant particulièrement sensibles. Or, le refus du Conseil-exécutif de remettre ce rapport à la commission était motivé par le fait que les données étaient particulièrement sensibles et qu'il était difficile de les rendre publiques surtout en ce qui concerne les entreprises cotées en bourse.

Puisque la CHS ne s'occupe régulièrement que d'une petite partie des participations et institutions cantonales, à savoir concrètement des hautes écoles, mais que le rapport sur les entreprises, participations et institutions contient des informations condensées sur ces institutions, elle a décidé de demander à le recevoir chaque année. Ainsi, la commission est en mesure de se faire une vue d'ensemble des principaux risques liés aux participations et institutions cantonales. Le rapport sur l'exercice 2009 lui a été remis sans discussion en novembre 2010. Les questions de fond se sont posées surtout dans le contexte du financement de l'Université de Berne, de la HESB, du Centre Paul Klee, du Musée d'histoire de Berne et du Théâtre municipal. A la fin de l'année sous rapport, les réponses aux questions ne lui avaient pas encore été remises.

Les travaux de concrétisation liés au rapport sur l'examen des principes RCE étant désormais pour l'essentiel achevés, la CHS pourra se borner dans ce contexte à prendre connaissance des rapports annuels. De plus, elle recueillera des informations sur d'autres instruments de contrôle dont disposent le Conseil-exécutif et les Directions en ce qui concerne les participations et institutions.

2) Compte rendu régulier sur la promotion économique

En adoptant une déclaration de planification présentée par la CHS à la session de novembre 2007, le Grand Conseil a décidé qu'il ne fallait pas que soit publiée la liste des entreprises soutenues, mais plutôt que soit remis à la commission en sa qualité d'organe de la haute surveillance parlementaire, à intervalles réguliers, un rapport sur l'activité de la Promotion économique. L'année suivante, la CHS a développé conjointement avec l'ECO un ensemble de modalités qui depuis règlent les comptes rendus dans ce domaine.

Avant l'entretien de cette année, la commission a exprimé face à l'ECO le souhait de trouver dorénavant deux éléments de plus dans les rapports: d'une part une information sur les conclusions générales à tirer de l'échec de projets de soutien, pas tant sur les projets dont l'échec a échappé à l'influence de la Promotion économique, mais sur les moyens d'améliorer ses activités. D'autre part, en ce qui concerne les arrangements fiscaux, il faut informer non seulement sur le nombre de cas mais également sur les pourcentages en jeu.

Le rapport de cette année a laissé une impression positive. De manière plus détaillée, la commission fait les observations suivantes :

- Par rapport aux années précédentes, la transparence est plus grande, car la CHS a reçu des compléments d'information sur le thème des rabais fiscaux, comme elle l'avait souhaité. La commission a donc pu se faire une idée de l'ampleur dans laquelle il est fait usage de cet instrument. Sur les 41 entreprises qui ont bénéficié d'une promotion en 2009, onze ont bénéficié d'un rabais fiscal. Dans la moitié de cas, ce rabais s'est situé entre 20 et 35 pour cent, dans près de la moitié des cas, il a été de 40 à 60 pour cent et dans un seul cas, nettement au-dessus.
- L'échec des projets de soutien a été traité dans la forme souhaitée. Les conditions initiales de la Promotion économique sont relativement défavorables en comparaison suisse. L'expérience montre que les entreprises étrangères préfèrent s'établir dans les régions frontalières, autrement dit dans les régions de Genève, de Bâle ou de Schaffhouse. Zurich est à cet égard dans une position particulière à laquelle les entreprises américaines attachent de l'importance. Si des projets soutenus ne se développent pas comme prévu, c'est dû en particulier à la conjoncture. Les enseignements tirés du passé ont amené la Promotion économique à adapter son offre sur deux points. Elle soutient désormais les projets de la Commission pour la technologie et l'innovation CTI de la Confédération, et la contribution du canton au financement de la première ou de la deuxième participation de l'entreprise à une exposition à vocation internationale en Suisse ou à l'étranger, le bonus d'exposition, a été augmentée afin que les entreprises puissent rester dans la course malgré la crise des marchés.

3) Entretien au sujet de l'utilisation de l'informatique dans le canton

Les entretiens annuels que la CHS mène avec la FIN depuis 2007 sur l'utilisation de l'informatique portent sur deux thèmes principaux: centralisation et coût moyen. Ou, concrètement, sur les limites objectives et politiques de la centralisation et la structure des coûts des systèmes informatiques cantonaux, tels qu'ils se reflètent dans l'analyse comparative de la Conférence suisse sur l'informatique. De même, l'entretien porte sur l'état d'avancement des projets informatiques cantonaux en cours; dans l'année sous rapport, sur le projet «Poste de travail cantonal 2010» (PTC 2010) pour la rénovation et la modernisation des quelque 14 000 postes de travail de l'administration cantonale.

Comme l'an dernier, l'entretien a laissé une impression positive. La commission s'est donc abstenue d'engager ses propres activités dans ce domaine. Plus particulièrement, elle a fait les constatations suivantes:

- La réalisation du projet PTC 2010 n'a posé jusqu'ici aucun problème majeur, les limites générales du crédit seront respectées.

- Le projet Evento est actuellement le principal risque encouru par le canton dans le domaine informatique.
- La CHS pour sa part apprend à regret que le Conseil-exécutif n'a autorisé que le volet PTC 2010 du projet BE ICT, et qu'il a refusé d'approuver les deux autres volets de ce projet, à savoir BE ICT Com (télécommunication WAN, LAN, téléphonie) et BE ICT Services (équipement informatique de base). La commission salue le fait qu'il soit désormais prévu d'harmoniser au moins le domaine de la téléphonie (deux centrales au lieu de 200 systèmes comme jusqu'ici; mise en place d'un système de Voice-over-IP), et qu'un tel système soit prévu également dans le domaine de la cyberadministration.
- L'idée de proposer les applications standard de manière centralisée et les applications spécialisées de manière décentralisée est rationnelle, à condition d'être réalisée de manière systématique.
- La CHS et la FIN s'accordent à penser que l'analyse comparative de la Conférence suisse sur l'informatique doit être plus parlante et présenter encore d'autres informations que les coûts. Car sans les coûts de l'automatisation et de la productivité d'une administration et sans l'influence des conditions structurelles telles que le plurilinguisme, la structure des locaux etc. les données ne sont pas très parlantes et peuvent même induire en erreur.
- A court et à moyen terme, il faudra franchir les étapes de centralisation suivantes:
 - ▶ forte centralisation de l'informatique dans les Directions dans lesquelles les offices sont encore trop autonomes;
 - ▶ intégration du réseau scolaire MANSek II au réseau BEWAN;
 - ▶ introduction d'une solution centrale pour la téléphonie;
 - ▶ harmonisation de la cyberadministration;
 - ▶ centralisation systématique de l'équipement de base, alors que les applications spécialisées restent dans les Directions ou les offices.

4) Soldes horaires des cadres de l'administration cantonale

Selon la phase des travaux et l'objet en question, la préparation de l'affaire à l'intention du plénum incombait à la section des Mandats prioritaires ou à la section FIN/ECO. Cf. ch. 1.1 sur la substance de l'affaire.

5) Dialogue sur les risques

Selon la phase des travaux et l'objet en question, la préparation de l'affaire à l'intention du plénum incombait à la section des Mandats prioritaires ou à la section FIN/ECO. Cf. ch. 2.2 sur la substance de l'affaire.

6) Prise de connaissance de rapports

Au cours de l'exercice, la section FIN/ECO a pris connaissance des rapports suivants (dans la mesure où ils ne relèvent pas du ch. 3):

- rapport de gestion 2009 de la FIN (cf. ch. 2.1)
- rapport de gestion 2009 de l'ECO (cf. ch. 2.1)

2.5 Section SAP/POM

Au cours de l'exercice, la section SAP/POM s'est livrée à l'examen préliminaire d'affaires du Grand Conseil à l'intention du plénum (cf. ch. 3), a examiné des pétitions et des requêtes (cf. ch. 4.3), et s'est occupée en priorité des affaires suivantes:

- Projet de concordat sur les entreprises de sécurité
- Entretien avec le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale au début de la législature
- Soins hospitaliers dans le canton de Berne
- Entretien avec le directeur de la police et des affaires militaires au début de la législature
- Surveillance des activités pour la protection de l'Etat
- Prise de connaissance de rapports (dans la mesure où ils ne relèvent pas du ch. 3)

1) Projet de concordat sur les entreprises de sécurité

Fin 2008, la CHS a décidé de demander à pouvoir consulter les documents concernant le concordat sur les entreprises de sécurité. Elle a constaté en examinant ces documents que dans le projet de concordat, la possibilité d'une délégation du monopole de la puissance publique n'était pas expressément exclue. Elle a cependant appris du Conseil-exécutif qu'il était attentif à la question et qu'il agissait dans ce domaine conformément aux vœux de la CHS, en considérant comme essentiel le maintien du monopole de la puissance publique aux mains de l'Etat. La CHS a donc pu clore le dossier.

La résistance à la fois forte et très diverse de la part des cantons au sujet du premier projet de concordat a eu pour effet que le texte a été retravaillé en 2010 et qu'une nouvelle version a été envoyée en consultation sous le titre de « Concordat sur les prestations de sécurité effectuées par des personnes privées ». Le but du concordat était resté le même: selon la loi sur le marché intérieur, les entreprises de sécurité privées admises à agir dans un canton (qui au pire ne requiert même pas d'autorisation), peuvent proposer leurs services sans aucune procédure d'autorisation supplémentaire dans tous les autres cantons. Un concordat et l'harmonisation des législations qu'il permet d'obtenir doivent avoir pour effet d'uniformiser les règles d'agrément des cantons de manière à éviter que les entreprises admises à travailler dans un canton sans procédure d'agrément ne puissent les tourner. La question primordiale du monopole de la puissance publique est réglée à l'article 10 du concordat. Il y est dit expressément que dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de sécurité ainsi que les dirigeants des entreprises de sécurité respectent le monopole de la puissance publique. La liste des circonstances dans lesquelles ils peuvent recourir à la force est exhaustive, mais elle permet certaines exceptions.

La CHS a profité de l'occasion pour attirer l'attention du Conseil-exécutif lors de la seconde procédure de consultation sur un problème qui est d'importance surtout pour les communes touristiques. Elles n'ont souvent plus de poste de police, mais d'un autre côté, un grand nombre d'individus y séjournent au fil des saisons, ce qui nécessairement s'accompagne de certains phénomènes, principalement de tapage nocturne. Les dispositions légales en vigueur ne permettent pas aux agents et agentes des entreprises de sécurité de relever les identités en cas de nécessité, ce qui en l'absence d'employés ou d'employées de police signifie qu'aucun contrôle ne peut être entrepris contre les auteurs de troubles. La CHS a prié le Conseil-exécutif d'élaborer les dispositions légales nécessaires, ce qu'il a promis de faire lors de la prochaine révision partielle de la loi cantonale sur la police.

A la fin de l'année, la CCDJP a adopté le nouveau concordat qui toutefois ne remplacera pas celui des cantons romands mais sera introduit en parallèle. La principale différence entre ces deux textes est que les cantons romands imposent aux entreprises de sécurité l'obligation d'obtenir une autorisation, mais ne prévoient pas une telle obligation pour les agents et agentes individuellement. Il est prévu que les deux prochaines années, les cantons adhéreront à l'un ou à l'autre de ces concordats. Dans l'année sous rapport, la CHS n'avait pas encore décidé de la suite à donner à l'affaire.

2) Entretien avec le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale au début de la législature

La section a mené au début de la législature un entretien avec le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale concernant des questions d'actualité. Les discussions ont porté surtout sur les thèmes suivants:

- révision de la loi sur les soins hospitaliers et les questions qui y sont liées sur la planification des soins, la stratégie de propriétaire, le financement des investissements et les compétences en matière de projets de construction;
- l'affaire du Haut-Simmental (projet de construction d'un hôpital à Saanenmöser);
- l'information au sujet du Care Management;
- les compétences financières par rapport aux personnes non assurées qui ont recours aux prestations de santé et par rapport aux personnes assurées qui ne paient pas leurs cotisations ou leurs factures médicales;
- l'état des travaux dans le contexte de l'Hôpital de l'île et du Spital Netz Bern AG;
- la médecine de pointe.

Ce dernier thème a été évoqué surtout par rapport à la question des transplantations cardiaques et des sites pour de telles opérations. Les cantons intéressés devaient se mettre d'accord à ce sujet. Dans l'année sous rapport, la décision a été reportée une nouvelle fois. La position du canton de Berne ne s'en trouve pas améliorée. En ce qui concerne les personnes sans assurance-maladie, la CHS a été confrontée au fait quelque peu irritant que selon l'indicateur d'effet du groupe de produits « Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales », le nombre de personnes sans assurance-maladie se situe depuis des années à 5 pour cent. Des actes pour défaut de bien d'un total de 23 millions de francs ont été établis, et le canton a dû s'en charger en grande partie. Les défauts de paiement des hôpitaux publics se chiffraient fin 2008 à quelque 12,5 millions de francs, la principale cause en étant le non-paiement des cotisations. En ce qui concerne la construction d'un hôpital à Saanenmöser, le directeur de la santé publique a souligné que le Conseil-exécutif ne prend pas de décision à l'encontre de Saanenmöser, mais s'est borné à constater que pour diverses raisons, le projet n'est pas réalisable. Concernant la révision de la LSH, cf. ci-après.

3) Soins hospitaliers dans le canton de Berne

Les très difficiles travaux de révision de la LSH se trouvaient dans la phase pré-parlementaire dans l'année sous rapport. La mise en application des nouvelles dispositions de la LAMal au 1er janvier 2012 contribue à compliquer considérablement les choses. Dès lors, il sera probablement impossible de mener les travaux de révision nécessaires au-delà de cette mise en application. L'une des raisons est à chercher dans les importantes divergences d'opinion qui prévalaient encore au second semestre 2010 au sujet de l'organisation du système hospitalier. Pour de nombreux hôpitaux, il est actuellement difficile de distinguer quelles seront les subventions cantonales à leur disposition pour le financement des investissements. L'expérience tirée de la dernière révision a enseigné à la SAP que la stratégie de propriétaire doit encore être retravaillée, étant donné que le pilotage et les responsabilités ne sont pas entre les mêmes mains et que la SAP ne peut exercer ses responsabilités que dans une mesure limitée. A la lumière des développements récents, ce qui paraissait encore légitime en 2007 paraît aujourd'hui désavantageux. Rien n'est venu évacuer les doutes de la CHS quant à la possibilité d'engager en temps voulu les travaux préparatoires nécessaires notamment en ce qui concerne le règlement des responsabilités en matière de construction. A la fin de l'année sous rapport, il restait encore à décider si la responsabilité de la planification, de la construction et de l'entretien doivent passer à l'Hôpital de l'île et alors, à quel moment. La commission peut dans une certaine mesure comprendre que la situation liée à la révision de la LSH soit difficile, mais en même temps, il lui semble préoccupant que les décisions indispensables n'ont pas encore été prises. En 2011, elle entend se tenir au courant des travaux de révision de la LSH et intervenir auprès du Conseil-exécutif si le besoin s'en fait sentir.

Dans le contexte de l'évaluation de la planification des soins selon la LSH, la commission a voulu savoir s'il était prévu également d'évaluer les effets, dans l'optique notamment du contrôle des effets recherchés avec cette planification et des buts prioritaires de la planification tels qu'énoncés dans la loi. Elle a donc appris avec satisfaction que la SAP prévoit bien de mener l'évaluation des effets et qu'elle est même la pièce centrale de ces travaux, tout comme l'évaluation de l'efficacité de la LSH.

4) Entretien avec le directeur de la police et des affaires militaires au début de la législature

Dans le premier mois de la législature, la section s'est entretenue avec le directeur de la police et une délégation de la POM au sujet de questions d'actualité. Les discussions ont porté notamment sur les thèmes suivants:

- état du projet de Police Bern et son évaluation ultérieure;
- contrats des communes avec Police Bern;
- évolution des effectifs du corps de police;
- mise en œuvre du projet LOBENAR (questions liées concernant les heures supplémentaires, la charge de travail et les salaires);
- recours aux forces de police pour le maintien de l'ordre (notamment en marge des manifestations sportives);
- lutte contre le bruit dans les lieux touristiques;
- nouvelles tendance de la criminalité (traite des humains, trafic d'organes, trafics pédophiles);
- Concordat sur les prestations de sécurité effectuées par des personnes privées,
- application de la loi sur l'asile,
- situation des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi et règlement des cas de rigueur;
- centres de documents d'identité (passeports et de cartes d'identité);
- projets de construction de la POM sous la responsabilité de la TTE

La section a constaté d'une part que des progrès ont été faits dans différents domaines, alors que dans d'autres, les problèmes demeurent ou ne peuvent être résolus dans l'immédiat (attentes exagérées des communes par rapport à Police Bern; endiguement de la violence lors des manifestations sportives; augmentation progressive des effectifs de Police Bern; manque de coopération des pays d'origine et des Etats européens dans le cadre des renvois Dublin de requérants d'asile etc.). La section suivra attentivement l'évolution de la situation et espère que dans le domaine de la violence lors de manifestations sportives, en particulier, et de l'engagement de Police Bern pour le maintien de l'ordre dans ce contexte, il sera effectivement possible d'améliorer la situation.

5) Surveillance des activités pour la protection de l'Etat

En 2008, l'existence de fiches de renseignement sur des parlementaires bâlois d'origine turque a été portée à la connaissance du public. Le canton de Bâle-Ville a ensuite engagé une longue discussion avec la Confédération concernant les tâches et les compétences qui sont celles du canton en ce qui concerne la surveillance des activités pour la protection de l'Etat et la teneur qui doit être celle de l'ordonnance cantonale à ce sujet. La Confédération ayant refusé d'approuver également le deuxième projet que lui avait soumis le canton de Bâle-Ville, la CCDJP a chargé un groupe de travail d'élaborer une proposition pour toute la Suisse en décembre 2009.

L'ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération (OSRC) est entrée en vigueur le 1er octobre 2010. Les propositions du groupe de travail y ont été intégrées et l'ordonnance d'application de la LMSI (OMSI) a été abrogée. Le texte nouveau et le texte ancien ne sont pas radicalement différents en ce qui concerne le point déterminant: l'OSRC limite elle aussi la surveillance aux processus administratifs cantonaux et à leur conformité aux dispositions légales applicables; il n'est pas prévu que les cantons puissent consulter les données et informations récoltées ou alors elles doivent obtenir pour cela l'accord des services de renseignement de la Confédération.

tion. Les cantons ont désormais la possibilité de recourir au Tribunal fédéral contre le refus de leur permettre de consulter des données. De plus, ils peuvent confier la surveillance à un organe de contrôle.

La CHS a demandé à la POM comment doit être organisée la surveillance en application de la nouvelle ordonnance fédérale. Les réponses aux questions ont cependant été de nature très générale, et la commission a décidé de reposer ses questions au directeur de la police à la séance plénière du 19 octobre, mais cette fois oralement. Les principales conclusions de cet exercice sont les suivantes:

- En ce qui concerne la POM, elle n'a pas prévu d'instituer son propre organe de contrôle. Le directeur de la police va exercer la surveillance, le cas échéant avec le soutien de ses collaborateurs et collaboratrices.
- Le contrôle exercé dans le cadre de la surveillance a lieu une fois par année et se fait en deux temps: d'abord, il a pour objet la conception des processus et opérations. Puis, la réalité pratique de ces processus et opérations est contrôlée par échantillonnage.
- Il n'y a pas dans le cadre de la surveillance de contrôle matériel des données récoltées, ou alors il est limité, les échantillons sont contrôlés avant tout quant au lien entre les données et la liste d'observation établie par la Confédération. Quoi qu'il en soit, le directeur de la police a souligné à plusieurs reprises au cours de l'entretien que c'est à la Confédération qu'il appartient de s'assurer de la proportionnalité, ou plus précisément de la pertinence des données récoltées par rapport à la protection de l'Etat. Quant à aux problèmes de qualité constatés par la délégation de la Commission de gestion de la Confédération, le manque de pertinence des données, ou leur récolte a priori, la CHS se demande de manière générale si, vu le volume de données, les employé-e-s de la Confédération sont en mesure de mener ces contrôles, ou si ce derniers ne devraient pas être menés au niveau cantonal.

Cependant, les droits limités des cantons dans ce domaine soulèvent d'autres questions que le simple problème de la pertinence : il reste encore à établir si les restrictions imposées dans la surveillance des services de renseignement sont juridiquement admissibles. A la fin de l'année, la CHS a chargé l'Institut de droit public de l'Université de Berne de clarifier cette question. L'avis de droit devait être présenté fin mars 2011 et apporter des éléments de réponses notamment sur la question suivante: les dispositions de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) sont-elles compatibles avec la Constitution, et les dispositions de la nouvelle ordonnance OSRC sont-elles compatibles avec cette loi ? Le caractère licite ne doit pas être examiné sous l'angle formel seulement, mais également sur le fond. Autrement dit : si les restrictions imposées par la Confédération sont possibles dans le principe, les dispositions d'application sont-elles conçues pour rendre impossible dans les faits l'exercice par les cantons de la surveillance et de la haute surveillance?

6) Prise de connaissance d'autres rapports

Dans l'exercice sous rapport, la section SAP/POM a pris connaissance des rapports suivants (dans la mesure où ils ne relèvent pas du ch. 3):

- rapport de gestion 2009 de la SAP (cf. ch. 2.1)
- rapport de gestion 2009 de la POM (cf. ch. 2.1)

2.6 Section TTE/JCE

Au cours de l'exercice, la section TTE/JCE s'est livrée à l'examen préliminaire d'affaires du Grand Conseil à l'intention du plénum (cf. ch. 3) et s'est occupée en priorité des affaires suivantes (cf. ch. 4.3):

- Vices de construction du bâtiment de la Maternité cantonale
- Visite de l'Office des eaux et des déchets
- Accompagnement des gros projets de construction, à l'exemple de la place du Wankdorf
- Rapport sur l'application des prescriptions THP dans les communes
- Projet IUC
- Premier rapport d'étape sur l'aménagement du site Von Roll au 30 juin 2010
- Prise de connaissance d'autres rapports (dans la mesure où ils ne relèvent pas du ch. 3)

1. Vices de construction du bâtiment de la Maternité cantonale

Objet traité au ch. 1.2.

2. Visite de l'Office des eaux et des déchets

L'Office des eaux et des déchets est le résultat de la fusion début 2009 de l'Office de la protection des eaux et de la gestion des déchets (OPED) et de l'Office de l'économie hydraulique (OEH). La section a rendu visite au nouvel office le 4 février. Le but de la visite était surtout de vérifier si la réorganisation était achevée et si les objectifs avaient pu être atteints. C'était également l'occasion de traiter d'autres questions concernant l'OED, notamment celles de l'élimination illégale de déchets, sur lesquelles les rapports de gestion de la TTE des années 2007 et 2008 avaient attiré l'attention.

La visite a été très instructive et les réponses aux questions de la CHS, satisfaisantes, à une exception près : la commission juge peu convaincante l'explication invoquée pour la hausse de l'objectif d'effet concernant la part de déchets éliminés de manière illégale, à savoir que l'objectif est « difficilement quantifiable » et qu'il faut se contenter d'extrapolations. Les déchets éliminés de manière illégale sont une source de pollution considérable et il peut en résulter une distorsion de la concurrence ; vouloir les contenir est donc logiquement un objectif utile sauf qu'il n'est pas inscrit à l'ordre du jour, du moins en ce qui concerne les comptes rendus périodiques. Au reste, la réalisation des objectifs d'effet ne doit en règle générale pas seulement être quantifiable, mais plutôt susceptible d'une appréciation, et dans ce contexte, une extrapolation peut être parfaitement adéquate.

3. Accompagnement de grands projets à l'exemple de la place du Wankdorf

Sur la base du plan approuvé l'année précédente concernant la haute surveillance des projets de grande envergure, la CHS a engagé la mise en œuvre en référence au projet de Place du Wankdorf. A compter de février 2011, un questionnaire va lui permettre de s'informer de l'état du projet et des difficultés éventuelles. La TTE a fait savoir à la CHS lors d'un premier entretien que l'on ne pouvait exclure la nécessité d'un crédit complémentaire pour la réalisation de ce projet. Ce serait la conséquence de l'attitude des entreprises de construction, qui font valoir des perturbations dans le déroulement du projet. De telles perturbations sont invoquées en cas de mauvais fonctionnement ou d'impossibilité de réaliser un travail à une date donnée, ou encore quand la qualité ne répond pas aux attentes de la TTE. Les entreprises de construction qui au départ ont fait des soumissions avantageuses présentent alors a posteriori des factures qui entraînent des tractations laborieuses et la nécessité de se faire assister par des avocats. Les coûts qui en résultent contribuent avec d'autres à rendre probable la nécessité d'un crédit complémentaire.

4. Application des prescriptions THP dans les communes

Depuis mai 2008, les médias ont à diverses reprises évoqué de supposées infractions aux prescriptions THP (taux d'habitation permanente) dans la commune de Grindelwald. La JCE a réagi en chargeant un groupe d'experts d'examiner les demandes de permis de construire déposées depuis l'entrée en vigueur de ces prescriptions. Ce groupe d'experts a rendu son rapport en décembre 2008. La JCE a ensuite chargé les préfets de contrôler dans leurs communes l'application des

prescriptions et de présenter un bref rapport à ce sujet à la mi-novembre 2009. Lors de la conférence de presse du 14 décembre 2009 et dans un communiqué de presse daté du 22 mars 2010, la JCE a informé sur les résultats de ces investigations. La Direction a également informé sur la suite des opérations dans le domaine des taux d'habitation permanente.

En avril, la section compétente s'est entretenue avec la JCE. Cela a été l'occasion de discuter les questions que s'était posée la CHS en rapport avec les informations diffusées en décembre 2009 et mars 2010. Les conclusions en ont été les suivantes:

- Les brefs rapports présentés par les préfets avaient déclenché dans certaines communes des investigations un peu plus poussées. Dans ces cas, les préfets ont été chargés de faire corriger les erreurs avec les communes avant la fin octobre 2010 et de présenter un rapport final à la fin de l'année.
- En termes concrets, les préfets se sont vu attribuer des mandats détaillés pour l'application et le contrôle des THP: ils devaient faire état de l'application avant et après leur intervention, rendre compte de la manière dont l'interdiction de changer l'affectation de l'objet devait être imposée et dont les communes tiendraient à l'avenir le cadastre THP. Ce dernier point est important pour que l'affectation réelle des logements soit conforme à l'affectation admise. Les préfets ont reçu un modèle de cadastre répondant aux exigences minimales en la matière.
- La JCE a fait un état des lieux conjointement avec les communes concernées. Le problème des résidences secondaires prend de telles proportions dans certaines communes que le canton se doit d'agir.
- Les prescriptions THP sont relativement compliquées. Même si le système est correctement appliqué cela ne suffit pas pour maîtriser le problème des résidences secondaires. C'est pourquoi il serait bon de proposer au Conseil-exécutif un ensemble complet de mesures, d'autant que la Confédération travaille à la révision de la législation sur l'aménagement du territoire.
- Le contingentement et les taxes incitatives pourraient constituer des mesures complémentaires à l'application des prescriptions THP.
- Pour résoudre le problème des résidences secondaires, il faut aller au-delà du niveau de la commune et rechercher plutôt des solutions régionales.

Devant les changements qui se profilent, que ce soit le rapport cantonal sur l'aménagement du territoire, le nouveau plan directeur ou la révision de la législation fédérale, la CHS a décidé de laisser de côté pour l'heure le problème des THP et d'attendre la présentation des rapports finaux des préfets à la fin de l'année. Selon que les THP restent ou non un instrument de l'aménagement du territoire à moyen terme, l'analyse de ces rapports pourrait soit se limiter à certaines questions ou alors aller plus dans le détail.

5. Projet IUC

Depuis plusieurs années, la CHS s'informe trimestriellement de l'avancement du projet IUC (Centre de soins intensifs, des urgences et de chirurgie de l'Hôpital de l'île). Elle se borne cependant à poser quelques questions standard, au moyen desquelles elle se renseigne sur l'existence de risques liés au projet et sur la manière de les aborder.

Les informations recueillies dans l'année sous rapport ne paraissent poser aucun problème particulier, et il n'y a pas eu de dépassement notable des calendriers ou des devis.

Lors de l'information trimestrielle de juillet 2009, la TTE a signalé que le litige qui l'avait opposée durant des années à la société Implenum au sujet de vices de construction avait finalement pu être réglé par voie de transaction.

Cette information a incité la CHS à demander à la TTE des précisions sur le contenu de la transaction, et plus précisément sur les conséquences financières qui en résulteraient pour le canton. Quand la section TTE/JCE a visité le chantier IUC en décembre 2010, la directrice des travaux

publics a informé brièvement que le canton s'était vu reconnaître une partie de la somme sur laquelle portait le litige. Il lui était cependant impossible de donner des informations plus détaillées en raison du secret de fonction. La CHS a décidé au début de l'année 2011 quelle serait la suite dans l'affaire.

6. Premier rapport d'étape sur l'aménagement du site Von Roll au 30 juin 2010

La CHS a pris connaissance du rapport de cette année sans faire de recherches plus poussées. Il lui a paru satisfaisant aussi bien du point de vue formel que du point de vue des développements qui y étaient exposés. Aucun problème nouveau n'a été porté à sa connaissance, hormis le différend avec le Service des monuments historiques concernant l'ancienne menuiserie, auquel il avait fallu s'attendre. La commission a enregistré avec satisfaction que le calendrier, le devis et les normes de qualité avaient jusque-là été respectés.

La composition de la section TTE/JCE ayant changé considérablement suite au changement de législature, elle a décidé de visiter le chantier en mars 2011. A cette occasion, la section a souhaité des informations plus détaillées sur le dépassement du devis de 10 pour cent qui avait été annoncé déjà mi-juin 2010, et l'état du renchérissement selon l'indice des constructions.

7. Prise de connaissance d'autres rapports

Au cours de l'exercice, la section TTE/JCE a pris connaissance des rapports suivants (dans la mesure où ils ne sont pas traités au ch. 3).

- rapport de gestion 2009 de la TTE (cf. ch. 2.1)
- rapport de gestion 2009 de la JCE (cf. ch. 2.1)
- Rapport de controlling 2009 Réforme de l'administration décentralisée et réforme judiciaire

3 Examen préliminaire des affaires du Grand Conseil

3.1 Rapports relevant du domaine de la Haute surveillance (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. b LGC)

En application de l'article 22, alinéa 2, lettre b LGC, la CHS a examiné à l'intention du Grand Conseil les rapports suivants présentés par le Conseil-exécutif:

- Rapport sur la « Faisabilité d'un organisme de gestion intégrée des soins pour le canton de Berne » (M 25/2007 Meyer, Roggwil) (session de mars)
- Rapport de controlling sur la stratégie de croissance (2004 et version 2007) ainsi que sur la stratégie de promotion différenciée de l'espace rural (2005) (session de mars)
- Rapport d'activité du Secrétariat du parlement de l'année 2009 (session de juin)
- Rapport de gestion 2009 de l'Université de Berne (session de juin)
- Rapport de gestion 2009 de la Haute école spécialisée bernoise (HESB) (session de juin)
- Rapport de gestion 2009 de la Haute école pédagogique germanophone (PH Bern) (session de juin)
- Rapport d'activité 2009 du Bureau pour la surveillance de la protection des données (session de juin)

La CHS a proposé la prise de connaissance pour chacun de ces rapports et le Grand Conseil l'a suivie dans tous les cas.

3.2 Affaires en cours dans le domaine des relations extérieures (au sens de l'art. 22, al. 3, lit. b LGC)

Dans le domaine des relations extérieures, la CHS a fait l'examen préliminaire des rapports suivants en application de l'article 22, alinéa 3, lettre b LGC:

- Rapport d'information 2008 des Comités stratégiques aux membres de la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO; comptes annuels 2008; planification financière et budgets provisoires 2010 (session de juin)
- Rapport annuel 2009 de la commission interparlementaire de contrôle des HES-SO et HES-S2 (CIP HES-SO) (session de juin)
- Loi concernant les concordats sur les hautes écoles d'agronomie (LCHEA) (Abrogation) (session de juin)
- Rapport annuel 2009 de la Commission de gestion interparlementaire de l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) (session de septembre)
- Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (session de mars 2011)

Pour toutes ces affaires, la commission a proposé l'adoption ou la prise de connaissance. Le Grand Conseil l'a suivie dans tous les cas.

3.3 Affaires du Grand Conseil au sens de l'article 22, alinéa 4 LGC

En application de l'article 22, alinéa 4 LGC, la CHS peut donner son avis à la commission consultative et présenter une proposition au Grand Conseil au sujet des affaires qui ont des incidences significatives sur la haute surveillance ou sur les relations extérieures. Dans l'année sous rapport, elle n'a pas fait usage de cette possibilité.

3.4 Affaires extraordinaires

Dans l'année écoulée, la CHS a fait l'examen préliminaire de l'affaire suivante, à titre exceptionnel:

- Décret sur le compte spécial du Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données (DCSPD) (session de janvier 2011)

4 Autres activités de la CHS

4.1 Haute surveillance d'autres organismes investis de tâches publiques (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. a LGC)

En application de l'article 22, alinéa 2, lettre a LGC, la CHS a notamment exercé la haute surveillance sur d'autres organismes investis de tâches publiques. La surveillance de ce domaine incombe au Conseil-exécutif, ce qui fait de lui l'interlocuteur principal de la commission lorsqu'elle assume cette tâche.

L'année sous rapport, la CHS s'est occupée à plusieurs reprises des autres organismes investis de tâches publiques. Toutes les activités s'y rapportant sont déjà mentionnées dans les sous-chapitres consacrés aux sections (ch. 2) et dans les chapitres 1.2, 3.1 et 3.2.

4.2 Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires édictées par le Conseil-exécutif (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. e LGC)

En 2010, le Conseil-exécutif n'a adopté aucune ordonnance exploratoire et n'en a mis aucune en vigueur.

4.3 Examen des pétitions et des requêtes du ressort de la CHS (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. f et art. 57a à 57d LGC)

En tant qu'organe parlementaire, la CHS a examiné les pétitions et les requêtes qui relèvent de la haute surveillance du Conseil-exécutif ou qui concernent l'administration.

Dans l'année sous rapport, deux pétitions ont été enregistrées, trois ont été reprises de l'année précédente et trois de ces requêtes ont été réglées. Deux requêtes étaient encore pendantes à la fin de l'année. Il convient de mentionner dans ce contexte que la CHS n'est entrée en matière sur aucune des trois requêtes, soit qu'il s'agissait de cas isolés, soit que la compétence de la commission n'était pas concernée.

4.4 Autres tâches de la CHS dans le domaine des relations extérieures du canton de Berne (au sens de l'art. 22, al. 3 LGC) (cf. également ch. 1.3, 2.1, 3.2)

La CHS a donc examiné cinq affaires relatives aux affaires extérieures pour le Grand Conseil. Elle s'est en outre occupée des affaires suivantes:

- En avril et octobre, elle a pris connaissance de la liste des affaires en cours dans le domaine des relations extérieures et sur la base des indications fournies sur différentes affaires, elle a demandé des informations complémentaires.
- Les quatre motions de la commission, que le Grand Conseil a adoptées à la session de septembre, visent directement ou indirectement à renforcer la position du parlement dans le domaine des relations extérieures.
- Au milieu de l'année 2011, le Conseil-exécutif va présenter au Grand Conseil le prochain rapport sur les relations extérieures du canton de Berne. Il contiendra notamment les principes appelés à guider les activités du canton dans ce domaine dans les années 2011 à 2014. En application de l'article 22, alinéa 3, lettre c et de l'article 36, alinéa 2 LGC, qui prévoient un dialogue avec le Conseil-exécutif sur les questions de principe formulées au sujet des relations extérieures, la commission a demandé à pouvoir donner son avis déjà au stade de l'élaboration de ces principes. Il n'y a pas eu dans la consultation d'objections essentielles, la commission a pu donner un avis positif sur tous les principes.
- En octobre, la CHS a demandé au chancelier et au responsable du Service des relations extérieures de l'informer sur les développements de la politique européenne du point de vue de la Conférence des gouvernements cantonaux et du Conseil-exécutif.
- Les cantons romands ont conclu un concordat sur le commerce et la culture du chanvre. En été, la commission interparlementaire chargée de ce texte s'est adressée à la CHS pour demander l'adhésion du canton de Berne au concordat. La commission a opposé un refus à cette sollicitation: elle n'a pas jugé utile d'entreprendre elle-même de démarches pour l'adhésion du canton de Berne, estimant que c'est plutôt au Conseil-exécutif qu'il appartient d'examiner la possibilité d'une telle adhésion et de prendre les dispositions nécessaires.
- Concernant l'article 22, alinéa 3, lettre b LGC, il convient de noter qu'aucune initiative cantonale n'a été lancée et qu'aucun référendum n'a été demandé par les cantons.

5 Interventions de la CHS

Dans l'année sous rapport, la CHS a déposé quatre interventions (cf. ch. 1.3).

6 Perspectives

La révision partielle du droit parlementaire est entrée en vigueur au début de la nouvelle législature, le 1^{er} juin 2010. Un certain nombre de changements ont été introduits dans le domaine des délégations des relations extérieures dont la commission ne percevra les conséquences qu'en 2011.

La composition personnelle de la commission a considérablement changé dans le sillage des élections. Près de la moitié des membres ont cédé leur place. Dans sa nouvelle composition, la commission a cependant rapidement retrouvé la pratique d'une coopération qui ne manquera pas de se roder et de se consolider au cours de cette année.

Il reste encore à établir la date précise à laquelle les membres des commissions permanentes disposeront d'un extranet. La mise en place de la communication électronique aura un impact notable sur le travail de la CHS.

7 Proposition de la Commission de haute surveillance

La Commission de haute surveillance propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport d'activité 2010.

Berne, le 28 avril 2011

Au nom de la Commission de haute surveillance:

Le président: Blaser

Le secrétaire: Adler

ANNEXE – Composition de la Commission de haute surveillance et charge de travail

1) Composition de la commission

La composition personnelle de la commission a changé dans l'année sous rapport, dans le sillage des élections et du changement de législature. Les personnes suivantes ont démissionné du Grand Conseil ou de la commission ou n'ont pas été réélues : Elisabeth Bregulla, Erwin Fischer, Willfried Gasser, Walter Messerli, Jean-Pierre Rérat, Therese Rufer, Christian Vaquin et Andrea Zryd. Les personnes suivantes leur ont succédé au sein de la commission : Sabine Kronenberg, Jean-Pierre Aellen, Sylvain Astier, Samuel Graber, Christoph Grimm, Christian Hadorn, Moritz Müller et Fritz Reber. A fin 2010, la composition de la commission est donc la suivante:

Nom	Groupe	Membre depuis
Blaser Andreas (président)	PS-JS-PSA	2004
Ruchti Fritz (vice-président)	UDC	2009
Aellen Jean-Pierre	PSA	2010
Astier Sylvain	PLR	2010
Brönnimann Christian	PBD	2005
Graber Samuel	UDC	2010
Grimm Christoph	Les Verts	2010
Grossen Markus	PEV	2008
Hadorn Christian	UDC	2010
Hänni Kathy	Les Verts	2006
Hufschmid Elisabeth	PS-JS-PSA	2008
Kronenberg Sabine	pvl	2010
Müller Moritz	UDC	2010
Neuenschwander Walter	PBD	2006
Reber Fritz	UDC	2010
Rhyn Hans-Jörg	PS-JS-PSA	2008
Schmidhauser Corinne	PLR	2009

2) Charge de travail

Le volume de travail des membres et de la commission dans son ensemble s'est maintenu à un niveau élevé. Les membres ont pris part à un grand nombre de séances et traité un grand nombre de dossiers et de rapports volumineux. La CHS a tenu en 2010 en tout 16 séances plénières, dont six extraordinaires.

Les sections ont tenu en tout 36 séances en rapport avec l'exercice de la haute surveillance sur le Conseil-exécutif et l'administration, l'examen préliminaire de rapports et le traitement de certains thèmes. Elles ont été de durée variable, dans certains cas il s'est agi de visites rendues à des offices. A cela se sont ajoutées 13 séances présidentielles auxquelles ont participé le président, la vice-présidente ou le vice-président et le secrétaire.