

# Le conseil-exécutif en tant qu'autorité collégiale

Autor(en): **Fehr / Nuspliger**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...**

Band (Jahr): **- (1993)**

Heft [2]: **Rapport de gestion : rapport**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-418197>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## 1. Le Conseil-exécutif en tant qu'autorité collégiale

### 1.1 Les priorités de l'activité du Conseil-exécutif

#### 1.1.1 Fondements de l'organisation de l'Etat

Le 6 décembre 1987, le corps électoral du canton de Berne s'est prononcé en faveur d'une révision totale de la constitution cantonale et il a décidé de confier les travaux de révision au Grand Conseil. Le projet de nouvelle constitution a été voté par le Grand Conseil en seconde lecture le 10 novembre 1992, et adopté à une très large majorité des voix lors de la votation populaire le 6 juin 1993. A l'issue de ces cinq ans de révision constitutionnelle, le canton de Berne dispose aujourd'hui d'une loi fondamentale moderne, propre à régir la vie d'un Etat de droit libéral, démocratique et social. La Constitution ayant été adoptée par le peuple, le Conseil-exécutif a fait tout ce qui est en son pouvoir pour soumettre au Grand Conseil les modifications de la législation qui doivent entrer en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995, notamment dans le domaine des droits politiques. Les travaux de préparation de cette législation découlant de la nouvelle loi fondamentale montrent que l'étroite collaboration entre la Commission de la révision constitutionnelle, le Conseil-exécutif et l'administration a porté ses fruits.

A quelques exceptions près, les nouvelles structures de l'administration ont été mises en place au début de l'année sous rapport. Dans la collaboration entre les Directions, l'introduction des nouvelles structures n'a de manière générale pas causé de difficultés majeures. En 1993, on a créé les conditions juridiques préalables à l'entrée en vigueur du décret sur l'organisation de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et au transfert de l'Office de l'aménagement du territoire à cette nouvelle Direction. De même, on a engagé le processus d'élaboration d'une nouvelle loi d'organisation, destinée à prendre le relais des décrets d'organisation du Conseil-exécutif, des Directions et de la Chancellerie d'Etat et à servir de cadre juridique aux nouvelles structures et aux enseignements tirés du projet Effista. Le Conseil-exécutif s'est lui aussi efforcé d'améliorer ses structures en redéfinissant au début de l'année le cahier des charges de la Conférence des secrétaires généraux et en instituant une Conférence des ressources. Cette dernière réunit les chefs des ressources de toutes les Directions et les responsables logistiques de la Direction des finances dans le domaine des ressources. Ces deux organes ont pour tâche d'assurer la coordination au sein de l'administration et de remplir certaines fonctions dans le domaine de la gestion des tâches et des ressources. Après une année, le bilan est tout à fait positif.

En 1993 il a été possible d'engager à différents niveaux un dialogue approfondi sur la situation dans le Jura bernois, ce qui ouvre des perspectives d'avenir aussi bien pour la région que pour le canton. En toute première ligne, la nouvelle Constitution adoptée le 6 juin 1993 a contribué à renforcer le statut du Jura bernois et des Romands de Bienne et à consolider la position de la langue française. De plus, la loi sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne permet de rationaliser dans un premier temps l'exercice de ces droits de participation tout en ménageant aux députés de langue française la possibilité d'intensifier leur activité politique dans leur région. La loi a été examinée en première lecture en septembre 1993, et l'entrée en vigueur a été fixée au 1<sup>er</sup> août 1994. L'étude de Dominique Haenni sur les Romands dans le canton de Berne a marqué le commencement d'un processus

de prise de conscience et de maturation dans le Jura bernois et à Bienne, mais aussi dans la partie germanophone du canton. La procédure de consultation et d'information menée sur une vaste échelle au sujet du rapport Haenni en 1993 conformément à l'arrêté du Conseil-exécutif du 12 mai 1993 sera poursuivie en 1994. Les objectifs de politique jurassienne énoncés dans le programme de législature 1994-1998 pourront s'appuyer sur cette nouvelle base.

#### 1.1.2 Ordre et sécurité publics

La restructuration fondamentale de la Police cantonale, commencée en 1990, a été achevée en majeure partie en 1993. Deux domaines nouveaux, Personnel et Technique, ont été introduits au 1<sup>er</sup> juillet, alors que cinq services travaillant sur le terrain et l'élément de conduite «Planification et intervention» ont été mis en place au 1<sup>er</sup> novembre. Pour quelque 300 collaboratrices et collaborateurs, ce processus s'est souvent accompagné de la nécessité d'assumer de nouvelles tâches, de s'intégrer à une équipe nouvelle, voire de changer de lieu de travail. Toutes les dispositions ont été prises pour localiser d'emblée les faiblesses possibles du projet de réorganisation et apporter les corrections nécessaires. Au demeurant, malgré la compression des effectifs de la police cantonale, le projet POCABE (Police cantonale bernoise) n'est pas en soi un programme d'économie, mais une manière de répondre aux besoins actuels de la population et des autorités en matière de sécurité.

#### 1.1.3 Formation, culture et loisirs

La réforme du système scolaire bernois s'est poursuivie conformément aux bases posées dans l'arrêté du Grand Conseil du 9 septembre 1985 concernant les principes relatifs à la révision générale de la législation en matière de formation. La voie sur laquelle le Grand Conseil s'est engagé en 1985 s'est révélée juste, surtout en ce qui concerne le niveau secondaire II et le domaine tertiaire, même compte tenu de la dimension européenne.

L'initiative lancée en faveur de l'introduction du modèle 5/4 ayant été rejetée en votation populaire le 7 mars, c'est la mise en place du modèle 6/3 et la traduction en faits de la nouvelle loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire qui ont retenu l'essentiel de l'attention du public. La majorité des actes législatifs et des règlements transitoires liés à cette nouvelle législation ont été élaborés, et il appartient maintenant aux communes de mener à terme les préparatifs en vue de l'introduction du nouveau modèle scolaire. Relevons que le renforcement de l'autonomie communale dans le domaine scolaire visé par l'arrêté du Grand Conseil de l'année 1985 commence à entrer dans les faits.

La modification de la loi sur l'Université, un projet très important dans la politique de la formation qui s'inscrit dans un contexte national, était destinée à servir de base légale en cas d'introduction de restrictions d'admission et de limitation de la durée des études. A une faible majorité, le Grand Conseil a cependant décidé de ne pas entrer en matière. On risque donc maintenant de voir les autres cantons universitaires dont les bases légales permettant l'introduction du numerus clausus sont déjà adoptées ou en cours

d'élaboration décider de limiter l'admission à certaines filières alors que le canton de Berne a l'obligation d'admettre les candidats à l'immatriculation. La réforme des voies d'études ne suffira pas à résoudre le problème.

#### 1.1.4 Santé, politique sociale

L'une des priorités de la politique sanitaire et sociale a été la promotion de nouveaux systèmes de financement. Des projets pilotes ont été menés dans le domaine des hôpitaux et des foyers médicalisés au cours de l'année 1993; 12 hôpitaux régionaux et hôpitaux de district et deux foyers médicalisés se sont prêtés à l'essai de différents modèles. En ce qui concerne les traitements de longue durée (foyers médicalisés et foyers pour personnes âgées), les institutions accueillant des adultes ou des personnes handicapées et les écoles préparant aux professions paramédicales, l'élaboration de modèles de financement et la négociation des accords ont si bien avancé que les projets pilotes peuvent commencer en 1994. L'Hôpital de l'île va lui aussi participer à un projet. L'expérience recueillie durant la phase de réalisation des projets a permis de commencer l'analyse structurelle des mécanismes de financement et de gestion. L'adaptation nécessaire aux nouvelles réalités techniques et financières a lieu en coordination avec la mise en œuvre du Plan de mesures Equilibre des finances II. Dans ce même contexte, les bases fondamentales nécessaires au contrôle intégral du domaine hospitalier ont été mises au point (cf. ch. 4.2.7).

Le Grand Conseil a pris une décision importante en adoptant la stratégie de la «Politique du 3<sup>e</sup> âge 2005». Ce rapport a pour objet d'instaurer une politique fondée sur l'autonomie, la liberté de choix et la solidarité. Ainsi, les besoins individuels des personnes âgées seront mieux pris en compte. Les offices compétents travaillent actuellement à la concrétisation de la stratégie.

#### 1.1.5 Organisation du territoire, environnement, infrastructure, énergie

L'élaboration du rapport sur l'environnement du canton de Berne pour l'année 1993 s'est trouvée au centre des activités de la Délégation du Conseil-exécutif à la protection de l'environnement. A la différence du premier rapport sur l'état de l'environnement dans le canton de Berne présenté voici quatre ans, le Conseil-exécutif s'est donné pour objectif cette fois de mettre à la disposition du public les connaissances accumulées dans ce domaine au sein de l'administration et de susciter un intérêt pour les problèmes et les interactions. Le rapport énonçait aussi les intentions et les principes ayant inspiré la future politique environnementale. Dans les domaines de l'approvisionnement en eau, des eaux usées et des déchets, les fonds créés par le Grand Conseil vont permettre de franchir un grand pas vers la concrétisation du principe du paiement par l'utilisateur.

Le développement de l'infrastructure des transports se poursuit (achèvement du réseau de routes nationales, mise en place du RER). L'évaluation des sites d'implantation des PDE (pôles de développement économique) est achevée.

La révision de la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire entreprise par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie dans le but de simplifier les procédures s'est poursuivie en 1993 à un rythme soutenu. La procédure législative a été suivie pratiquement jusqu'au bout en l'espace d'une année, jusqu'à la proposition commune du Conseil-exécutif et de la commission. Cet ensemble de textes législatifs, qui a été soumis au Grand Conseil au début de l'année 1994, est destiné à condenser les procédures et à permettre une prise de décisions mieux adaptée et plus transparente.

#### 1.1.6 Economie

Dans le rapport qu'il a présenté au Grand Conseil au sujet du Plan de mesures 1993–1996 Equilibre des finances, le Conseil-exécutif a décidé de confier à des experts externes, appelés à travailler en étroite collaboration avec les Directions concernées, un certain nombre d'analyses destinées notamment à mettre en évidence les mesures susceptibles d'être prises pour consolider la structure économique du canton. Le rapport présenté le 10 février est l'aboutissement de ce travail (cf. également ch. 3.2.5). A partir de trois principes, «s'ouvrir», «se renouveler» et «se renforcer», le Conseil-exécutif a formulé six objectifs et défini 12 stratégies pour les atteindre. La réalisation repose sur 42 mesures en tout, dont les 12 en première priorité. Le 27 avril, le Conseil-exécutif a adopté un programme de réalisation 1993–1994 qui est le fruit d'une étroite collaboration avec des partenaires de l'économie.

Les bouleversements de la politique agricole nationale et internationale et la concurrence avivée par les accords du GATT placent l'agriculture devant de gros problèmes. Aussi une stratégie a-t-elle été mise au point sur la base d'une étude menée par l'EPF de Zurich assortie de différents scénarios pour l'avenir de l'agriculture bernoise. La «Stratégie pour l'agriculture bernoise 2000» a pour objectif d'empêcher qu'une évolution trop rapide des structures n'entraîne des conséquences négatives pour la population et pour l'environnement. Outre le renforcement de la compétitivité, la stratégie préconise une différenciation des mesures de politique agricole, selon les réalités des différentes régions. De plus, le Conseil-exécutif entend honorer les efforts consentis dans les domaines de l'écologie et de la protection du paysage. La stratégie a été mise au point à la fin de l'année 1993 et publiée au début de cette année.

#### 1.1.7 Finances

La traduction en faits de mesures adoptées antérieurement pour rétablir l'équilibre des finances cantonales et l'élaboration de mesures complémentaires ont compté parmi les priorités de l'activité gouvernementale. C'est ainsi qu'une grande somme de travail a été consacrée à la mise au point au premier trimestre d'un deuxième train de 28 mesures que le Conseil-exécutif a adopté le 21 avril à l'intention du Grand Conseil. Sur 28 mesures proposées, le Grand Conseil en a adopté 27 en juin et en septembre, chargeant le Conseil-exécutif de veiller à la mise en œuvre. Ce deuxième Plan de mesures Equilibre des finances permet une amélioration immédiate des résultats que l'on peut chiffrer à 450 millions de francs, et contient 18 mesures de caractère structurel, dont les effets ne peuvent pas encore être chiffrés. Les mesures adoptées ont été en partie réalisées en 1993.

#### 1.2 Les relations extérieures du canton

##### 1.2.1 Relations avec la Confédération

La collaboration entre les cantons et la Confédération dans les affaires extérieures a trouvé peu à peu son rythme de croisière au cours des négociations concernant l'accord sur l'EEE. Le Groupe de contact dans lequel siège le directeur bernois de l'économie publique a joué un rôle prépondérant à cet égard. Dans le rapport qu'il a présenté le 29 novembre sur la politique étrangère de la Suisse dans les années 90, le Conseil fédéral a souligné que le dialogue avec les cantons au sein de cet organe sera approfondi grâce à la toute nouvelle Conférence des gouvernements cantonaux (cf. ch. 1.2.2).

### 1.2.2 Relations avec d'autres cantons

L'intégration européenne et l'évolution du marché intérieur suisse ont amené les cantons à unir leurs forces dans une étroite collaboration, qu'il est prévu de renforcer davantage encore: pour mieux exercer leurs droits à l'information, leurs droits à donner leur avis et leurs droits de participation en matière d'affaires étrangères, les cantons ont institué le 8 octobre à l'Hôtel du Gouvernement à Berne une Conférence des gouvernements cantonaux. Le directeur de l'économie publique, qui représente le canton de Berne, siège dans le comité directeur et assure la présidence du plénum.

Dans le domaine des soumissions, les conventions de réciprocité élaborées dans le cadre de la Conférence des directeurs des travaux publics et de l'environnement des cantons du nord-est de la Suisse ont marqué une première étape dans la création d'un marché intérieur suisse.

Mi-mai, le directeur de l'instruction publique du canton de Berne a pris la présidence de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). La coordination des systèmes scolaires a pris une importance croissante au cours de ces dernières années. Le canton de Berne participe très activement aux travaux de la CDIP, de la Conférence universitaire suisse, de la conférence des directeurs de l'instruction publique des cantons du nord-est de la Suisse et de la conférence des directeurs de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin. Ces travaux se concentrent principalement sur la réforme et la coordination de la formation des enseignants, la création de hautes écoles spécialisées, l'introduction du *numerus clausus* dans les universités, la révision de l'ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité et l'échange d'enseignants entre les régions linguistiques francophone et germanophone. De plus, les cantons de Berne et du Valais ont ensemble, avec le soutien des cantons de Suisse romande, défini et consolidé leur position face à la Confédération au sujet du projet de la NLFA. Ils apportent un soutien appuyé au développement de la ligne du Lötschberg en vue du transit à travers les Alpes.

### 1.2.3 Relations avec les communes

L'année a débuté dans un climat difficile: les communes redoutaient une forte dégradation de leur situation du fait des mesures d'austérité décidées par le canton ou à prendre. Elles ont réclamé avec véhémence un renforcement du dialogue et de la concertation avant l'adoption de pareilles décisions. Ces craintes n'ont toutefois pas été vérifiées.

Le canton a réagi en adoptant diverses mesures destinées à améliorer les relations avec les communes:

- Le rapport accompagnant les projets de textes législatifs et les arrêtés importants devra désormais fournir des indications claires sur les effets pour les communes. Les destinataires des procédures de consultation pourront ainsi se faire une idée des conséquences des projets et l'administration sera par ailleurs contrainte de réfléchir aux incidences de chaque projet sur les communes.
- Durant la préparation du Plan de mesures II, le Conseil-exécutif a activement recherché le dialogue avec les représentants et représentantes des communes.
- Le Conseil-exécutif a donné son feu vert pour la mise en place d'un service de coordination des intérêts des communes au sein de l'administration centrale.
- Le Plan de mesures II adopté par le Conseil-exécutif prévoit entre autres un réexamen de la législation sur les subventions avec le concours d'une délégation représentative des communes. A cette occasion, on envisagera également de déléguer plus de compétences aux communes et de supprimer le régime de l'approbation des règlements communaux par le canton.

L'adoption de la nouvelle Constitution qui pose le principe de l'autonomie communale et qui exige du droit cantonal qu'il accorde une large liberté de manœuvre aux communes revêt également une grande importance.

### 1.3 Délégation des membres du Conseil-exécutif dans des organes administratifs

Aux termes de l'article 40, 1<sup>er</sup> alinéa de la loi du 5 novembre 1992 sur le statut général de la fonction publique (loi sur le personnel), les membres du Conseil-exécutif ne peuvent faire partie des organes administratifs d'entreprises ou d'organismes économiques ou d'utilité publique que si l'intérêt du canton le justifie. En principe, les membres du Conseil-exécutif sont délégués dans des organes administratifs lorsqu'il y a obligation légale ou que la défense d'importants intérêts publics le commande. En application de l'article 40, 3<sup>e</sup> alinéa de la loi sur le personnel, le Conseil-exécutif rend compte dans ce qui suit des activités des membres qu'il a délégués dans des organes administratifs (état au 31 décembre 1993); le conseiller ou la conseillère d'Etat en question ne siège pas d'office dans les organes administratifs des sociétés ou organismes marqués d'un astérisque.

Conseiller d'Etat P. Siegenthaler  
Chemin de fer Montreux-Oberland bernois (MOB)  
Sucrierie & Raffinerie d'Aarberg SA  
Coopérative agricole de la sucrierie d'Aarberg  
Forces motrices du Simmental  
Société pour le développement de l'économie bernoise  
Assurance Immobilière du canton de Berne

Conseiller d'Etat H. Fehr  
Grande Dixence SA  
Mauvoisin SA  
Hôpital de l'Ile  
Coopérative de la maison de la Société des employés de commerce de Bienne\*

Conseiller d'Etat M. Annoni  
Chemins de fer Berne-Neuchâtel (BN)  
Electricité Neuchâteloise SA (ENSA)  
Société du canal de l'Aar à l'Emme (CAR)  
Société des Forces Electriques de la Goule, St-Imier  
Foyer Mon Repos, La Neuveville\*  
Fondation des Appartements protégés, La Neuveville  
Fondation du Musée de la viticulture, Hof-Ligerz  
Fondation de la Maison latine  
Fondation des Archives de l'ancien Evêché de Bâle

Conseiller d'Etat P. Widmer  
BLS  
Coopérative de loterie SEVA (voix consultative)  
Société du Sport-Toto  
Fondation du Château de Spiez  
Fondation Spiezerhof  
Coopérative viticole de Spiez

Conseiller d'Etat U. Augsburgur  
Banque nationale suisse  
Banque cantonale bernoise  
BEDAG-Informatik  
Forces motrices bernoises (FMB)  
Centrales nucléaires en participation SA (CNP)  
Aarewerke SA  
Salines du Rhin  
Commission d'administration de la Caisse d'assurance

Conseiller d'Etat P. Schmid  
Forces motrices de l'Oberhasli SA  
Coopérative de loterie SEVA  
Société du Sport-Toto  
Hôpital de l'île  
Chemin de fer régional Berne-Soleure (RBS)  
Fondation Haus des Sports\*  
Musée des beaux-arts de Berne  
Fondation Abegg  
Fondation Rebhaus Wingreis  
Fondation Bächtelen\*  
Fondation du Château de Jegenstorf\*  
Fondation Mouvement Scout de Suisse\*  
Theater für den Kanton Bern\*  
Association suisse du sport\*  
Fondation Haus der Universität  
Fondation Hans Sigrist  
Conférence universitaire suisse  
Bernische Hochschulstiftung

Conseillère d'Etat D. Schaer-Born  
BLS  
Forces motrices bernoises SA (FMB)  
Alpar SA

Berne, 13 avril 1994

Au nom du Conseil-exécutif

le président: *Fehr*

le chancelier: *Nuspliger*