

# Le Conseil-exécutif en tant qu'autorité collégiale

Autor(en): **Zölch-Balmer, Elisabeth**

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): **- (1998)**

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

PDF erstellt am: **29.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-418333>

## **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

##### *Direction stratégique:*

La nouvelle conception de la planification politique générale, adoptée par le Conseil-exécutif le 25 juin 1997, a été mise en application pour la première fois. Le 2 septembre dernier, le gouvernement a adopté le programme de législature 1999 à 2002. Ce nouveau programme est avant tout un outil stratégique du Conseil-exécutif, et il contient en outre des informations qui doivent permettre de comprendre la planification gouvernementale. Le Grand Conseil a traité le programme de législature en novembre, en même temps que le budget et le plan financier. Il a pris connaissance du programme de législature en exprimant son rejet, mais il ressort de sa déclaration de planification que fondamentalement, il porte un jugement positif sur la planification politique générale. Le Conseil-exécutif prend acte des critiques formulées dans la déclaration de planification et poursuivra son dialogue avec la Commission de gestion.

##### *Nouvelle gestion publique (NOG 2000):*

Cinq unités administratives se sont jointes aux projets pilotes le 1<sup>er</sup> janvier. Elles ont pour mission de livrer des conclusions sur les avantages et les inconvénients des méthodes de la nouvelle gestion publique dans les domaines de la justice (Tribunal des mineurs d'Emmental/Haute-Argovie), de la formation (Ecole normale de Hofwil, Centre de documentation pédagogique) et dans les domaines logistiques (Office d'information, Administration des finances).

La direction générale du projet a accompagné les sept pilotes dans leur deuxième année d'essais et s'est livrée à l'analyse des enseignements. Le Conseil-exécutif a dit son appréciation de ces expériences dans son deuxième rapport intermédiaire, présenté le 16 septembre. Il considère notamment que les informations auxquelles ont désormais accès les cadres en raison de la présentation transparente des produits et des groupes de produits, l'accroissement du sens des responsabilités des collaboratrices et collaborateurs et la meilleure maîtrise dans la gestion des moyens financiers sont autant d'effets positifs de ces essais. La plus grande réussite de NOG 2000 réside dans la nouvelle manière d'appréhender l'administration et la politique.

Le modèle de pilotage NOG Idéal, que le Conseil-exécutif avait présenté dans les grandes lignes dans le premier rapport intermédiaire, a été développé. L'atelier organisé à ce sujet en novembre avec des spécialistes du monde scientifique et du monde de la pratique a permis de réunir de nouvelles expériences, notamment dans le domaine du pilotage des résultats.

La gestion des ressources humaines a été analysée sous l'aspect de la nouvelle gestion publique. Le Conseil-exécutif a réuni dans son deuxième rapport intermédiaire un questionnaire concernant notamment la planification du personnel, les conventions collectives et les mesures concrètes de la gestion du personnel. De plus, il a posé les fondements de la formation et du perfectionnement dans la perspective d'une généralisation des méthodes de NOG 2000.

Le deuxième rapport intermédiaire a en effet été l'occasion pour le Conseil-exécutif d'envisager l'introduction plus large des méthodes de la nouvelle gestion publique, à condition que le Grand Conseil approuve ce projet en l'an 2000 et que les expériences

continuent d'être positives. Le gouvernement considère que la généralisation pourrait avoir lieu en deux étapes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, la Direction de l'économie publique, la Direction de la police et des affaires militaires et la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie seraient les premières à connaître la transformation, et deux années plus tard, la Chancellerie d'Etat et les autres Directions suivraient.

##### *Réforme des systèmes de répartition des tâches et de péréquation:*

Le rapport présenté par le Conseil-exécutif le 17 juin a conclu le projet de réforme de la répartition des tâches entre le canton et les communes. Il appartient maintenant aux Directions et à la Chancellerie d'Etat de passer à la mise en œuvre.

Les travaux dans le cadre du projet partiel PP2 de péréquation financière et de péréquation des charges, qui entre dans le projet général de répartition des tâches entre le canton et les communes, ont également été achevés. Après l'analyse du système en place et un contrôle de résultats, il a été possible de proposer en termes concrets une réforme du système de péréquation du canton de Berne. Dans la procédure de consultation, un accueil fondamentalement positif lui a été réservé. Le Conseil-exécutif a intégré à son projet une série de revendications et de critiques, et dans le rapport final, il a formulé les priorités de la réforme en termes de principes directeurs. La commission parlementaire chargée de l'examen préliminaire a adhéré aux points essentiels de ce rapport et apporté dans une déclaration de planification son soutien aux principaux aspects de la réforme.

Le nouveau système de péréquation pose le fondement

- d'une répartition des tâches plus équitable entre le canton et les communes,
- d'une collaboration plus étroite entre les communes,
- de l'évolution des structures au niveau des communes et
- d'importants projets de réforme dans le domaine de l'assistance hospitalière (modèle du partenariat) et de la prévoyance sociale (Examen complet du secteur social, modèle gestion).

La réforme est par conséquent aux yeux du Conseil-exécutif l'un des projets prioritaires et essentiels de la législature.

##### *Changement de statut juridique de la Banque cantonale bernoise (BCBE):*

Le 23 novembre 1997, le Peuple bernois a adopté le projet de privatisation de la Banque cantonale bernoise (BCBE). Le 7 septembre 1998, le Grand Conseil a pour la dernière fois eu à donner son avis sur les comptes de la BCBE, encore un établissement de droit public; en même temps, il a réduit de 200 millions de francs le capital de dotation de la banque et donné son aval aux changements de structure nécessaires. Le Conseil-exécutif a complété la transformation et le 13 septembre, il a décidé en référence au rapport du Conseil de banque de faire entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1998 la loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise (LSABCBE). Vers la fin de l'année sous rapport, l'établissement a été inscrit au registre du commerce.

##### *Jura bernois:*

Le 1<sup>er</sup> juillet, le Conseil-exécutif a nommé la nouvelle délégation bernoise à l'Assemblée interjurassienne. Le maire de Moutier ayant refusé sa nomination, il a fallu compléter la délégation. Sur douze membres, sept seulement sont des parlementaires, et il y a trois femmes. La procédure de nomination a ralenti quelque peu le

rythme de travail de l'Assemblée interjurassienne. En quatre séances plénières, elle a adopté huit résolutions (1995: 7; 1996: 11; 1997: 8).

Le Conseil régional a poursuivi ses travaux à un rythme soutenu, se consacrant au mandat que lui avait assigné le Conseil-exécutif le 13 mai en rapport avec l'autonomisation progressive. Le secrétariat a été doté au 1<sup>er</sup> juin d'un poste supplémentaire à 40 pour cent.

La procédure du transfert administratif et du partage des biens en rapport avec le changement d'appartenance cantonale de la commune de Vellerat est encore en cours, et le Conseil-exécutif a soumis ses propositions au gouvernement jurassien le 1<sup>er</sup> avril. Le collègue gouvernemental a consacré une journée de réflexion (le 22 octobre) à sa politique jurassienne, posant ainsi les bases d'un rapport qu'il va présenter au Grand Conseil.

Enfin, il faut relever que la population de la ville de Moutier a rejeté par 1932 voix contre 1891 (202 bulletins blancs et 81,33% de participation) l'idée d'un transfert de la commune au canton du Jura.

#### *Organisation judiciaire:*

Depuis le mois d'août de l'année sous rapport, la Cour suprême a mené en collaboration avec la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et avec la société PriceWaterhouseCoopers, dans l'arrondissement judiciaire VIII Berne-Laupen et dans le Service des juges d'instruction II de Berne-Mittelland, une enquête sur l'organisation des différentes opérations à l'issue de la réorganisation judiciaire. Ces travaux avaient pour but d'étudier la dotation en personnel de l'administration judiciaire et d'établir si les hypothèses émises au sujet des besoins en personnel se sont vérifiées. Dans un deuxième temps, les résultats seront vérifiés dans deux tribunaux d'importance moyenne.

#### *Egalité des sexes:*

Le Conseil-exécutif a adopté le 1<sup>er</sup> juillet à l'intention du Grand Conseil le projet de loi portant introduction de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LILEg). La loi a été votée à l'issue d'une lecture unique à la session de novembre.

### 1.1.2 **Ordre et sécurité publics**

#### *Police cantonale:*

La criminalité a atteint en 1998 son niveau le plus élevé depuis l'introduction des statistiques en 1983. En dépit de mesures policières extraordinaires et de la concentration sur certains points prioritaires, qui ont permis tout de même certains succès partiels, la situation ne s'est pas améliorée. Une majeure partie des délits commis en bande sont imputables à des ressortissants étrangers, originaires avant tout des pays de l'Est. Dans le trafic de la drogue, pour citer un autre exemple, un délinquant sur quatre est un requérant d'asile. Ces faits ont des incidences négatives sur le sentiment de sécurité de la population, mais il faut se garder de dramatiser. En réponse à la situation, la Police cantonale a d'une part désigné des points prioritaires et d'autre part orienté sa mission encore plus étroitement en fonction de l'actualité.

La concentration de la Police cantonale sur les tâches de police judiciaire, autrement dit sur les poursuites pénales, a pour fondement la loi sur la police, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier. C'est dans cette loi également qu'est réglée la question des compétences subsidiaires de la Police cantonale en matière de sécurité et de circulation routière, et des interventions à ce titre dans les communes. Cette question a donné lieu à d'intenses discussions avec des représentants des communes et des autorités judiciaires. Les principes régissant l'action des communes et du

canton dans les affaires sécuritaires et dans la circulation routière ayant été énoncés en commun, le consensus s'est révélé possible. Il suffira de préciser dans les contrats à quel moment la Police cantonale doit assumer des tâches générales de sécurité dans une commune, contre indemnité. Compte tenu de la pénurie de personnel à la Police cantonale, ce ne sera pas le cas pour le moment. Un contrat pourra également permettre à une commune de se charger de tâches de police judiciaire, ce qui sera essentiellement le cas lors d'infractions au code de la route. Les premiers contrats avec des communes ont déjà été conclus. L'accord que le canton de Berne a signé avec la ville de Thoune a un caractère exemplaire. Le contrat signé avec la ville de Berne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. L'autorisation de dépenses est valable jusqu'à la fin de l'an 2001. Le canton indemnise désormais la ville de Berne pour les prestations de police judiciaire en fonction des dépenses qu'il aurait encourues s'il avait dû se charger lui-même de ces tâches.

#### *Privation de liberté et mesures d'encadrement (PLE):*

Une tendance croissante aux évasions dans les prisons de district et les prisons régionales bernoises au premier semestre (8 évasions/24 personnes impliquées) a donné le signal d'une sérieuse analyse de la situation qui a servi de base à l'adoption de mesures destinées à améliorer la sécurité des établissements pénitentiaires. La principale cause de la réussite de ces évasions est à chercher dans le caractère obsolète des infrastructures, la nature historique des bâtiments et l'insuffisance de la sécurité qui en résulte, le manque de personnel de surveillance et la surpopulation des établissements. Au second semestre, de nombreuses mesures ont été prises dans quatre domaines, le personnel, les bâtiments, les dispositifs de sécurité et les routines des établissements. Un plan général conçu en fonction des moyens financiers disponibles est en préparation.

A la session de novembre, le Grand Conseil a voté un crédit pour la construction de la prison régionale de Thoune, et le corps électoral de Thoune a accepté le plan de zones nécessaire. Dans le souci de hâter la réalisation du projet de construction, l'adjudication des systèmes primaires et secondaires aura lieu à l'issue d'une procédure sélective, de sorte que les travaux pourraient commencer en janvier 2000 et le bâtiment être inauguré en novembre 2001. Contrairement aux attentes, la réalisation en 2004 du projet de construction d'une prison régionale à Berthoud, qui est également urgente, risque d'être retardée en raison des incertitudes dont est entouré le choix de l'emplacement.

#### *Sécurité civile:*

Le 11 mars le Grand Conseil a adopté à une grande majorité la loi sur les situations extraordinaires (LEExtra), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. En raison de la nouvelle philosophie qui la sous-tend, cette loi cadre incite à un changement de mentalité à tous les niveaux. C'est la traduction d'une répartition systématique des tâches entre le canton et les communes. Les communes ont la responsabilité de mettre en œuvre les changements en l'espace de trois ans.

En conséquence de la Réforme 95 de l'armée, la Confédération a ordonné la restructuration de la Protection civile, un processus placé sous le titre général d'Optimisation PCi 2000. L'âge limite de l'obligation de servir est passé à 50 ans et le service sanitaire de la Protection civile sera ajusté à la nouvelle situation. De plus, il faut un nouveau plan de sauvetage cantonal. Les préfets et les préfètes ont à leur disposition des formations mobiles d'intervention subsidiaire dans les quatre centres d'intervention cantonaux. Dans les communes, les sections de sauvetage sont ramenées de 497 à 164. Un tiers au plus est prévu pour l'intervention rapide en cas de catastrophe ou de détresse. Les autres servent avant tout à l'engagement en cas de conflits armés. Ces mesures entraînent une réduction substantielle des effectifs dans les organisations de Protection civile.

### 1.1.3 Formation, culture, loisirs

Le désenchevêtrement des responsabilités dans l'école obligatoire et les niveaux scolaires suivants, que le Grand Conseil a décidé dans le cadre de la réforme du système de formation, demande d'importantes modifications au niveau du cycle secondaire II. A ce niveau en effet, les filières régionales de la formation gymnasiale et des écoles professionnelles vont être cantonalisées. Le principe du désenchevêtrement sera pris en considération également dans la révision du système de financement de la formation.

La gestion et le personnel des gymnases ont été transférés au canton au 1<sup>er</sup> janvier de l'année écoulée. L'organisation de l'enseignement en revanche a été modifiée déjà le 1<sup>er</sup> août 1997, en accord avec le commencement de l'année scolaire. Ainsi, la nouvelle formation gymnasiale répond au règlement de reconnaissance des certificats de maturité. Pour ce qui est de la reprise des immeubles, aucun accord n'a encore été atteint. Le Conseil-exécutif est d'avis que les bâtiments dans lesquels se trouvent les gymnases ne peuvent être vendus au prix du marché, étant donné que le désenchevêtrement vaut aux communes-siège un allègement considérable.

En adoptant la loi sur la formation et l'orientation professionnelles le 21 janvier de l'année écoulée, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif de concrétiser la dernière partie de la révision générale de la législation sur la formation. L'attribution des mandats politiques et les préparatifs de la cantonalisation des écoles professionnelles, des institutions de préapprentissage et de perfectionnement ainsi que des services d'orientation ont ainsi pu être lancés. La complexité de ce projet et les conséquences financières qu'il entraîne dans son sillage ont amené le Conseil-exécutif à procéder en plusieurs étapes. L'année écoulée a été celle du relevé des données précises.

Dans les années 70, diverses interventions parlementaires ont demandé le remplacement de la loi sur la conservation des objets d'art et monuments historiques, qui date de l'année 1902. La procédure de consultation au sujet du premier projet de loi en 1987 a donné lieu à de telles controverses qu'il a fallu retravailler le projet entièrement. Dans l'intervalle, la protection du patrimoine a été inscrite dans la nouvelle Constitution. En 1995, la deuxième version de la loi a été envoyée en procédure de consultation pour être ensuite retravaillée en profondeur. Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil une loi-cadre succincte pour la protection du patrimoine, l'archéologie et les monuments historiques mobiliers dont l'une des innovations principales est la protection des intérieurs.

### 1.1.4 Santé, politique sociale

Comme les années précédentes, la réforme hospitalière a été la priorité de la politique sanitaire. En raison du référendum lancé contre la décision de principe du Grand Conseil sur le Modèle du partenariat, l'entrée en vigueur de la loi sur les soins hospitaliers a été retardée. La situation financière du canton, qui reste précaire, ne permet toutefois pas de renoncer aux économies prévues dans le programme d'assainissement de législation de 1999. C'est pourquoi une solution transitoire a été développée sur la base de la législation en vigueur; placé sous le titre d'Adaptation des structures '99 (AS 99), le concept s'inspire du Modèle du partenariat. AS 99 inclut un pilotage des dépenses et un ensemble de consignes relatives aux prestations. La réduction des charges devient possible au prix d'ajustements structurels. Les résultats d'AS 99 sont encourageants. Ils ont servi de fondement à la détermination nettement resserrée de consignes relatives aux dépenses des hôpitaux et à la réduction de la liste des hôpitaux en 1999, conformément à la loi sur l'assurance-maladie. Malgré ces aspects encourageants, les objectifs financiers et structurels ne

seront pas atteints en 1999, et dans une deuxième étape, les mesures adoptées seront plus restrictives.

Le modèle «gestion» du projet «Examen complet du secteur social (ECSS)» que le Conseil-exécutif a envoyé en consultation a été bien accueilli. Le modèle sera développé et servira de base à l'élaboration d'une nouvelle loi sur la prévoyance sociale.

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

Afin de renforcer la position du canton de Berne dans les réseaux des transports publics suisse et européen, le Conseil-exécutif a soutenu tous les efforts visant à garantir que le Lötschberg fasse partie intégrante de la NLFA. Il est d'autant plus réjouissant que les électriques et électeurs suisses aient manifesté une attitude aussi positive dans les deux votations essentielles à cet égard dans l'année écoulée, sur le financement des transports publics et la taxe sur les poids lourds. Au chapitre des transports régionaux, il convient de signaler que la première phase de réalisation du RER bernois s'est achevée avec succès.

Le plan de quartier cantonal pour Bienne a été retravaillé en détail dans la perspective de l'Expo.01 (étude d'impact sur l'environnement), tout comme l'A5 entre Bienne et la frontière cantonale vers Soleure. La construction de la T10 (contournement de Champion, Anet, Monsmier) a été entamée. Des études ont en outre été menées au sujet de l'accès aux sites de l'Expo en transports publics. En ce qui concerne la politique de l'énergie, le Conseil-exécutif s'est concentré sur la prise de position concernant le projet de loi fédérale sur la libéralisation du marché de l'électricité et l'autorisation d'exploiter la centrale de Mühleberg. Le groupe de travail «Politique cantonale bernoise en matière d'électricité» a bouclé ses travaux en adressant son rapport final au Grand Conseil.

La nouvelle législation sur les soumissions, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet, a suscité d'intenses activités dans les communes. Dans plusieurs régions (Berne, Thoune, Interlaken, p. ex.), les communes se concertent pour élaborer des règlements de soumission qui intègrent l'ouverture souhaitée des marchés. Mais on constate que certaines communes souhaitent plutôt restreindre la concurrence. La pratique, encore récente, ne permet pas de juger dans quelle mesure ces tendances sont en contradiction avec la loi fédérale sur le marché intérieur.

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport sur l'aménagement du territoire 1998 en exprimant son approbation. La révision du plan directeur cantonal a été lancée en fin d'exercice.

### 1.1.6 Economie

L'économie mondiale a été marquée en 1998 par la crise dans les pays du Sud-Est asiatique et en Russie. Les pays industrialisés en ont subi les conséquences, ainsi que celles des turbulences de la Bourse, dans une mesure variable. Le Japon a été frappé de plein fouet. Dans la plupart des autres pays industrialisés, et donc en Suisse également, la croissance de l'industrie d'exportation s'en est trouvée nettement ralentie. Mais on a assisté en Suisse à une reprise de la demande intérieure et notamment de la consommation des ménages. Selon des chiffres provisoires, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) serait dans notre pays de 2,1 pour cent. Aussi bien le taux de renchérissement que les taux d'intérêts ont été bas. Le taux de croissance de l'économie bernoise pour l'année 1998 se chiffre à 1,4 pour cent selon l'Institut de recherches conjoncturelles de Bâle, qui est seul à émettre une estimation des valeurs du PIB. La différence par rapport à la moyenne estimée pour la Suisse est due non seulement au contexte conjoncturel général mais aux caractéristiques structu-

nelles du canton, qui ont eu des répercussions négatives très prononcées dans l'année écoulée: les branches industrielles sous-représentées dans le canton de Berne que sont la chimie et les banques comptent parmi les secteurs dont la croissance a été la plus forte en 1998. L'industrie horlogère dont la part à la plus-value est supérieure dans le canton de Berne à la moyenne suisse a été sensiblement touchée par la récession sur les marchés asiatiques, puisque 40 pour cent des exportations horlogères sont destinées à ces marchés. Par voie de conséquence, la branche ne se trouve plus dans le groupe des industries à croissance forte. D'autres branches productives établies dans le canton, comme l'ingénierie médicale, constituent une part trop faible du PIB pour influencer l'évolution de cet agrégat. Dans l'industrie des télécommunications, qui elle aussi présente un fort potentiel de croissance, l'ouverture de marchés au 1<sup>er</sup> janvier 1998 a enclenché dans une première phase une évolution négative dans le canton de Berne par rapport au reste du pays, la perte inévitable de parts du marché dans des segments naguère monopolistiques a permis à des compétiteurs d'autres cantons d'enregistrer de fortes croissances. De manière générale, il faut s'attendre à ce que la tendance actuelle à la libéralisation, à l'ouverture des marchés et à la réforme administrative dans les domaines les plus divers place le canton de Berne, qui est le siège traditionnel de l'administration fédérale et des entreprises publiques, devant de nouveaux défis. Cet environnement économique demande au canton de Berne un engagement intense pour le renforcement de son potentiel économique, même si sa marge de manœuvre est limitée. Si l'on veut conforter l'économie bernoise, il importe d'intégrer plus fortement l'optique économique dans tout le spectre de l'activité étatique (investissement, formation, transports, énergie, etc.). L'assainissement des finances publiques, facteur d'amélioration du site d'implantation, doit impérativement rester la priorité des priorités. Lorsque des projets relevant de la politique économique doivent être réalisés, il convient d'exploiter au mieux la faible marge dont dispose le canton. Les «six offensives pour Berne» continuent sur leur lancée; en parallèle, les travaux se poursuivent sur une trentaine de projets s'inscrivant dans le cadre de l'inventaire des projets ayant une incidence sur l'économie. En 1998, le Conseil-exécutif a intensifié ses efforts de promotion du site économique bernois sur certains marchés étrangers et poursuivi son dialogue avec l'économie bernoise. En application de la nouvelle loi sur le développement de l'économie, la Promotion économique, organe interlocuteur de l'économie, a été agrandie et l'équipe des grands projets a pris ses fonctions.

Le taux de chômage a notablement diminué en 1998. Dans le canton de Berne, il est encore resté une moyenne de 22 000 personnes sans emploi stable. Le mandat de prestation de la Confédération pour la lutte contre le chômage comportait notamment pour cette catégorie de personnes un vaste éventail de mesures de marché du travail. Outre les programmes d'occupation transitoire, un grand nombre de cours de recyclage et de développement personnel ont été proposés. Pour garantir la qualité et l'ampleur de ces mesures, des instruments de controlling ont pour la première fois été mis à contribution. Les ORP ont fonctionné à plein régime en 1998. Ils ont mené avec succès aussi bien leurs activités de placement que la mise en œuvre des mesures. Dans le concert suisse, ils ont fourni des prestations supérieures à la moyenne.

La nouvelle politique agricole de la Confédération aura pour effet de libéraliser les marchés et de faire baisser les prix, le tout dans un renforcement de l'impact des méthodes de production écologiques. L'agriculture du canton de Berne, dont les structures sont relativement petites, se retrouve donc en proie à des pressions encore plus fortes. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur l'agriculture a permis d'affecter pour la première fois des moyens financiers à l'amélioration de la productivité régionale (marketing régional) et à l'établissement de réseaux de compensation écologique. De plus, les mesures prises pour le développe-

ment structurel seront plus fortement encore que par le passé orientées en fonction de critères régionaux. C'est à cet effet que les travaux pour l'élaboration d'une stratégie structurelle cantonale ont été lancés. La réorganisation des institutions de formation et de vulgarisation agricole et la fusion de la Section des améliorations foncières et de la Fondation bernoise de crédit agricole ont permis de poser les fondements d'une organisation administrative légère. Ainsi, l'affectation des moyens est optimisée et la qualité des prestations s'en trouve encore améliorée.

### 1.1.7 Finances

#### *Programme d'assainissement de législature (PAL), suite de l'assainissement des finances:*

Dans des conditions générales difficiles qui résultent de la période de récession la plus longue depuis la Seconde guerre mondiale, le Conseil-exécutif a lancé une nouvelle étape de sa politique de rigueur. Il a présenté dans le programme d'assainissement de législature un ensemble de mesures, de projets et de processus de réformes destiné à alléger les finances cantonales de quelque 260 millions de francs d'ici à l'an 2002 et à rétablir l'équilibre entre les tâches du canton et ses possibilités de financement. Dans la période du plan jusqu'en 2002, les objectifs financiers définis par le Conseil-exécutif pour cette phase pourront être atteints, les travaux de planification se soldant pour l'année 2002 par un compte de fonctionnement pratiquement équilibré.

C'est en se servant de nouvelles méthodes et de nouvelles procédures que le Conseil-exécutif a élaboré le programme d'assainissement de législature et les dossiers de planification, se laissant guider avant toute chose par l'idée que le réexamen systématique des tâches dans tous les domaines d'activité politique est une tâche stratégique et un mandat constitutionnel assigné au collège gouvernemental. Dans ce processus de réexamen systématique, le Conseil-exécutif s'est livré à l'analyse de tous les domaines politiques l'un après l'autre, avec toutes les activités qu'ils comportent, dans l'optique du sacrifice viable de certaines prestations, de l'intensification de la concurrence, de l'accroissement de la productivité ou du changement de système de financement, non sans avoir défini préalablement un ordre des priorités.

Le programme d'assainissement de législature a permis d'améliorer sensiblement la situation financière du canton, le budget ayant pu être allégé chaque année de montants variant entre 80 millions (1999) et 260 millions de francs (2002). Les nouvelles méthodes de planification et tout le travail investi n'ont cependant pas permis dans l'élaboration du programme d'assainissement de législature de réunir un ensemble de mesures d'économie qui rétablisse définitivement l'équilibre, perdu au début des années 80, entre les tâches accomplies par le canton et les moyens dont il dispose pour les financer. De plus, l'évolution prendra une nouvelle fois un cours préoccupant à partir de l'an 2003. Le Conseil-exécutif continue par conséquent sans relâche ses efforts pour l'assainissement des finances cantonales. En automne 1998, il savait d'ores et déjà qu'il fallait développer une stratégie plus poussée encore et donner la priorité à la poursuite de l'assainissement côté dépenses.

#### *Révision de la législation sur les impôts (Loi sur les impôts 2001):*

En politique fiscale, l'essentiel des activités ont été consacrées à la procédure de consultation relative à la loi sur les impôts directs de l'Etat et des communes, à la loi concernant l'impôt sur les successions et donations et à la loi sur la Commission des recours en matière fiscale. La Direction des finances a présenté les projets de révision aux représentants des communes en cinq séances d'information. Plus de 70 prises de position ont été livrées. Début décembre, les trois lois assorties des propositions du Conseil-exécutif ont été remises au Grand Conseil. Après avoir entendu des re-

présentants de l'administration et des experts externes, professeurs, consultants, économistes et politiques communaux, la commission a décidé lors de sa séance du 21 décembre de recommander l'entrée en matière.

Les principaux points de cette révision sont la mise en œuvre de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, qui prend un caractère obligatoire pour les cantons le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la compensation du renchérissement dans les deux lois fiscales, le passage à la taxation annuelle avec évaluation coïncidente même pour les personnes physiques, la reprise dans la législation cantonale de la réforme 1997 du système d'imposition des sociétés de la Confédération, les mesures destinées à alléger la double imposition des personnes morales et des personnes physiques qui en sont actionnaires, l'ajustement des dispositions du droit pénal fiscal à l'évolution de la jurisprudence relative à la CEDH et l'adaptation aussi complète que possible de l'impôt bernois sur le revenu à la législation sur l'impôt fédéral direct dans l'optique d'une simplification radicale des deux procédures de taxation conduites en parallèle. La réforme fiscale écologique n'a pas en revanche été intégrée au projet puisqu'elle se rapporte à des impôts indirects et qu'elle ne fait pas l'objet de l'harmonisation des systèmes d'imposition.

#### *Révision du système de traitement (BEREBE):*

Les recours formés contre les décisions d'attribution définitive à une classe de traitement sont au nombre de 1450, et l'autorité chargée de les examiner est la Commission du personnel dans sa composition élargie. Les entretiens d'appréciation et de développement ont pour la première fois été conduits en 1998 dans le but de faire dépendre la progression salariale des performances à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, comme prévu.

## 1.2 Les relations extérieures du canton

### 1.2.1 Relations avec la Confédération

En 1998, le dialogue entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux a pour la première fois eu lieu dans le cadre des «entretiens du fédéralisme», de création récente. Outre les questions de la réforme du fédéralisme, le programme de stabilisation 98, le programme de législature 1999 à 2003, les négociations bilatérales et la participation des cantons à la politique extérieure, la problématique des villes et des agglomérations, la mise en œuvre des politiques fédérales, l'adhésion de la Suisse à l'ONU et la participation de la Suisse à l'initiative Interreg III ont été parmi les sujets traités.

A la Table ronde du Département fédéral des finances, les cantons étaient représentés par une délégation. Ils ont apporté une contribution non négligeable en renonçant aux prestations de transfert de la Confédération, pour un montant de 500 millions de francs. Le Conseil des Etats a adopté avec quelques rares modifications la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Les gouvernements cantonaux ont en outre pris part aux délibérations sur le projet de nouvelle Constitution fédérale et se sont engagés pour la poursuite du projet de réforme de la péréquation financière. Le bilan global ayant été corrigé de manière à mieux permettre d'atteindre les objectifs de péréquation financière efficace, le projet est prêt à être envoyé en consultation.

### 1.2.2 Relations avec les autres cantons

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdG) a décidé lors d'une séance plénière extraordinaire tenue en juin 1998 d'analyser très attentivement les répercussions de l'adhésion de la Suisse à

l'Union européenne. Un groupe de travail a été constitué à cet effet et chargé d'élaborer une récapitulation des conséquences sur les différents systèmes juridiques cantonaux et des réformes intérieures qui devraient en résulter. Lors de sa séance d'octobre, la CdG a adopté l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce. La première année de la co-présidence bernoise au sein de la «Communauté de travail du Jura» (CTJ) a été consacrée à l'élaboration d'un programme d'action pour les années 1999 à 2000, qui inclut également des réformes institutionnelles. Les efforts d'information ont permis au programme Interreg II de suivre une évolution réjouissante dans l'année écoulée.

Les cantons réunis au sein de l'Espace Mittelland se sont entendus pour présenter en vue de l'Expo.01 un projet sur le thème de la «Régionalisation à géométrie variable». Le groupe de projet a été formé et placé sous la présidence de M. A. Menth. Dans le domaine des transports publics, des propositions relatives à la conception de l'offre 2001 en transports régionaux ont été présentées en conformité à la nouvelle loi sur les chemins de fer, et des recommandations aux cantons ont été adoptées dans le domaine des marchés publics. La réalisation des principes posés dans le rapport stratégique BENEFRI concernant la capacité d'innovation et la compétitivité de l'Espace Mittelland et l'étude sur la coopération administrative dans l'Espace Mittelland s'inscriront dans des projets concrets. Un nouveau dépliant et un site Internet de l'Espace Mittelland (<http://www.espacemittelland.ch>) constituent les principaux aboutissements du travail de relations publiques.

La Conférence des gouvernements de Suisse occidentale a consacré l'essentiel de trois de ses séances à la question du rôle et des compétences des parlements cantonaux dans la coopération intercantonale.

Les festivités liées au 150<sup>e</sup> anniversaire de l'Etat fédéral et le bicentenaire de la République helvétique (en commémoration des événements de 1798) ont été l'occasion d'un grand nombre de rencontres intercantionales. Le Conseil-exécutif a reçu le gouvernement du canton de Schaffhouse et rendu visite à son tour aux gouvernements des cantons de Bâle-Ville, de Fribourg, de Neuchâtel et de Vaud ainsi qu'à la Landsgemeinde d'Appenzell Rhodes intérieures.

Le Conseil-exécutif s'est également penché sur la mise en œuvre de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions. La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques a organisé une coordination intercantonale en rapport avec l'attentat de Louxor.

La loi sur la police offre la base juridique à l'adhésion du canton de Berne au Concordat du 20 janvier 1995 sur les polices de Suisse du Nord-Ouest. Les travaux nécessaires à la préparation de l'arrêté du Conseil-exécutif (prévu pour janvier 1999) sont achevés. Le concordat a pour objet de promouvoir la coopération policière et l'entraide, d'accroître l'efficacité des corps de police et d'améliorer leur rentabilité. Le renforcement de la coopération policière intercantonale dans l'esprit d'un fédéralisme coopératif est un aspect essentiel de la lutte contre la criminalité, de la sécurité et de l'efficacité dans l'accomplissement de la mission policière. Le concordat a d'ores et déjà permis d'enregistrer de premiers succès. Ainsi le centre régional de situation est désormais opérationnel et il livre chaque semaine des données sur la criminalité accompagnées de recommandations sur les priorités de l'action policière. Depuis le début de l'année 1998, la Police cantonale bernoise et celle de Bâle-Campagne mettent leur plongeurs à la disposition des autres signataires du concordat. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la Police cantonale bernoise se charge des activités opérationnelles des tireurs d'élite sur tout le territoire du concordat. D'autres formes de coopération et de projets de régionalisation sont en préparation.

La coopération intercantonale dans le domaine de la formation a été poursuivie dans divers organes. Il s'agit notamment de la

Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique du Nord-Ouest de la Suisse et de la Conférence intercantonale des chefs des départements de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin, de la Conférence universitaire suisse et de la Conférence universitaire de la Suisse occidentale.

Dans le cadre du projet de coopération BEJUNE des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel, la création d'une haute école pédagogique commune a été envisagée. Les résultats positifs de cette réflexion ont permis de commencer les travaux préparatoires au mois d'août de l'année sous rapport. Il est prévu que les parlements des trois cantons aient à se prononcer vers la fin de l'année 1999 sur le concordat intercantonal élaboré à cet effet.

Dans le domaine de la santé et de la prévoyance sociale, le canton de Berne a travaillé au niveau national avec la Conférence suisse des directeurs des affaires sanitaires (qui a consacré l'essentiel de ses travaux dans l'année écoulée à la nouvelle loi sur l'assurance maladie et à sa mise en œuvre), et avec la Conférence des directeurs cantonaux de la prévoyance sociale. Au niveau régional, le canton a pris part à la Conférence romande des affaires sanitaires et sociales (CRASS) et à la Conférence des directeurs de la santé publique du Nord-Ouest de la Suisse.

Dans le cadre de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, le canton de Berne s'est engagé pour l'harmonisation des marchés intérieurs sur les aspects essentiels (valeurs seuils, organe de soumission, communes) des marchés publics.

Le thème principal des travaux de la Conférence des directeurs de l'énergie a été dans l'année écoulée celui de l'impact sur l'approvisionnement de la Suisse que pourrait avoir la libéralisation du marché de l'électricité. La Conférence n'a pas fini de se consacrer à ce thème.

La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics s'est penchée sur la réforme des chemins de fer (réseaux, exploitation), les projets fédéraux concernant le financement des transports publics, les mesures d'économie de la Confédération dans le domaine des transports publics et l'intégration de la Suisse dans le réseau des trains européens à grande vitesse.

### 1.2.3 Relations avec les communes

Le projet de répartition des tâches entre le canton et les communes a été mené à terme (cf. ch. 1.1.1). Le Grand Conseil a adopté la nouvelle loi sur les communes, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 en même temps que l'ordonnance sur les communes, également adoptée en 1998.

Une délégation du Conseil-exécutif a fait une nouvelle visite dans le district d'Oberhasli le 14 mai et traité avec des représentants de la Landsgemeinde 2000 d'Oberhasli différentes questions relatives à la politique de restructuration et d'assainissement des finances.

### 1.2.4 Relations avec les Eglises nationales

Pas de remarque.

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

Aux termes de l'article 17, 2<sup>e</sup> alinéa de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA), 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. Le Conseil-exécutif s'est imposé depuis 1995 de respecter les principes suivants:

1. Les membres du Conseil-exécutif sont délégués d'office dans les organes administratifs d'entreprises publiques
  - lorsqu'il existe une obligation légale ou
  - lorsque le Conseil-exécutif décide la représentation ou qu'il existe un rapport direct entre l'exercice du mandat et la Direction à la tête de laquelle se trouve le membre du Conseil-exécutif.
2. Dans d'autres cas, il peut être «de l'intérêt du canton» que des membres du Conseil-exécutif endossent des charges dans des entreprises publiques ou dans des organismes d'utilité publique. Dans ce cas, il n'y a cependant pas délégation «d'office».

En application de l'article 17, 2<sup>e</sup> alinéa de la loi d'organisation, le Conseil-exécutif rend compte dans le présent rapport des activités des membres qu'il a délégués dans des organes administratifs (état au 31.12.1998). Dans la liste ci-après, les mandats qui ne sont pas exercés «d'office» sont marqués d'un astérisque.

Conseillère d'Etat E. Zölch-Balmer  
 Conseil de banque de la Banque nationale suisse\*  
 Assurance immobilière du canton de Berne  
 Société pour le développement de l'économie bernoise  
 Conservatoire de Berne\*  
 Ecole suisse d'ingénieurs agronomes  
 Fondation du château de Spiez\*  
 Conseil de fondation «Flühlenmühle»\*  
 Conseil de fondation du Musée national suisse\*

Conseiller d'Etat S. Bhend  
 Hôpital de l'île

Conseiller d'Etat W. Luginbühl  
 Caisse de compensation du canton de Berne  
 (conseil de surveillance)  
 Association suisse pour l'aménagement national\*  
 Fondation des Archives de l'ancien Evêché de Bâle

Conseillère d'Etat D. Andres  
 aucun

Conseiller d'Etat H. Lauri  
 Caisse de pension bernoise (jusqu'en juillet 1998)  
 FMB Energie SA  
 BLS  
 Société des Salines suisses du Rhin réunies

Conseiller d'Etat M. Annoni, président du gouvernement  
 Fondation Bernische Hochschulstiftung  
 Musée d'histoire de Berne  
 Communauté de Travail du Jura (CTJ)  
 Conférence diocésaine de l'Evêché de Bâle  
 Electricité Neuchâteloise SA (ENSA)  
 Fondation Hans Sigrist  
 Hôpital de l'île  
 Conférence des gouvernements cantonaux  
 Fondation Mouvement Scout de Suisse\*  
 Société des Forces Electriques de la Goule, Saint-Imier  
 Société Radio Télévision Suisse Romande  
 Société du Sport-Toto (depuis le 20 novembre 1998)  
 Fondation des Appartements protégés, La Neuveville\*  
 Fondation des Archives de l'ancien Evêché de Bâle  
 Fondation Haus der Universität  
 Fondation Maison latine  
 Fondation du Musée de la viticulture Hof-Ligerz\*

Conseillère d'Etat D. Schaer-Born  
Alpar SA  
FMB Energie SA  
BLS  
Fondation Voie suisse

Berne, le 24 mars 1999

Au nom du Conseil-exécutif,  
le président: *Annoni*  
le chancelier: *Nuspiger*

