



## **Réforme gouvernementale**

Troisième rapport intermédiaire adressé  
par le Conseil-exécutif au Grand Conseil

( no ACE 0135)



## Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Présentation du dossier</b> ..... <b>11</b>
1.1	Motion 010/2003 (PRD/UDC). Réforme gouvernementale ..... 11
1.2	Premier rapport intermédiaire du 31 mars 2004..... 13
1.2.1	Contenu ..... 13
1.2.2	Délibérations parlementaires ..... 14
1.2.3	Déclaration de planification concernant le premier rapport intermédiaire ..... 14
1.3	Deuxième rapport intermédiaire du 23 novembre 2005 ..... 15
1.3.1	Introduction ..... 15
1.3.2	Modèle A (Optimisation) ..... 15
1.3.3	Modèle B (Renforcement de la présidence) ..... 15
1.3.4	Modèle H (Hôtel du gouvernement)..... 15
1.3.5	Délibérations parlementaires ..... 16
1.3.6	Déclaration de planification concernant le deuxième rapport intermédiaire ..... 16
1.4	Objectifs de la réforme ..... 17
1.5	Enseignements tirés des travaux de la CEP CACEB..... 18
1.6	Coordination avec d'autres projets de réforme du canton ..... 19
1.6.1	Travaux du groupe de travail RCE..... 19
1.6.2	Dialogue sur les prestations du canton de Berne ..... 20
1.7	Réforme gouvernementale à la Confédération ..... 21
1.7.1	Abandon du projet ..... 21
1.7.2	Projet Réforme de l'administration fédérale 05-07..... 21
<b>2</b>	<b>Présentation des modèles de réforme A et B</b> ..... <b>24</b>
2.1	Introduction ..... 24
2.2	Modèle A : Optimisation ..... 24
2.2.1	Description..... 24
2.2.2	Optimisation des outils de pilotage ..... 25
2.2.2.1	Description des outils de pilotage ..... 25
2.2.2.2	Pilotage global du canton ..... 26
2.2.2.3	Cycle de controlling ..... 26
2.2.2.4	Développement des outils ..... 27
2.2.2.5	Besoin d'optimisation..... 27
2.2.3	Mesures d'optimisation envisagées ..... 28
2.2.3.1	Mesure 1 : Analyse des fonctions de conduite stratégique du Conseil-exécutif..... 28
2.2.3.2	Mesure 2 : Réexamen des possibilités de mise à contribution de la CSG et de la fonction de secrétaire général-e ..... 29
2.2.3.3	Mesure 3 : Soutien du Conseil-exécutif dans ses tâches de conduite; réexamen des organes interdirectionnels ..... 29
2.2.3.4	Mesure 4 : Prise en charge de tâches prospectives (vigie, désignation éventuelle d'un état-major de prospective)..... 30
2.2.3.5	Mesure 5 : Analyse des commissions ..... 30
2.2.3.6	Mesure 6 : Optimisation de la gestion des dossiers ..... 31
2.2.3.7	Mesure 7 : Cyberinformation ..... 33
2.2.3.8	Mesure 8 : Délégation de compétences aux Directions et aux offices dans le domaine des tâches et des dépenses..... 34
2.2.3.9	Mesure 9 : Analyse de la durée du mandat des membres du Conseil-exécutif..... 34

2.2.3.10	Mesure 9a (nouvelle) : Rotation régulière des Directions entre les partis gouvernementaux.....	35
2.2.3.11	Mesure 10 : Optimisation de la communication stratégique (concernant la politique gouvernementale)	36
2.2.3.12	Mesure 11 : Rédaction des messages au peuple par le Conseil-exécutif.....	37
2.2.3.13	Mesure 12 : Allongement à deux ans de l'exercice budgétaire.....	38
2.2.3.14	Mesure 13 : Désignation de collaborateurs et collaboratrices personnels des membres du Conseil-exécutif.....	39
2.2.3.15	Mesure 14 : Réexamen des procédures de consultation et de corapport.....	40
2.2.3.16	Mesure 15 : Réexamen général de la procédure législative.....	41
2.2.3.17	Mesure 16 : Renforcement de l'influence du canton sur la politique fédérale.....	42
2.2.3.18	Mesure 17 : Collaboration active au projet « Maison des cantons ».....	44
2.2.3.19	Mesure 18 : Assouplissement de l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat au Conseil-exécutif et l'exercice d'un mandat aux Chambres fédérales (art. 68, al. 3 ConstC).....	45
2.2.3.20	Mesure 19 : Optimisation du controlling gouvernemental.....	46
2.2.4	Appréciation politique du modèle A par le Conseil-exécutif.....	47
2.3	<b>Modèle B : Renforcement de la présidence.....</b>	<b>47</b>
2.3.1	Introduction.....	47
2.3.2	Révision totale de la Constitution cantonale.....	47
2.3.3	Réformes dans les autres cantons.....	48
2.3.3.1	Généralités.....	48
2.3.3.2	Canton de Bâle-Ville.....	48
2.3.3.3	Canton de Vaud.....	50
2.3.4	Débat dans le canton de Berne.....	51
2.3.4.1	Premier rapport intermédiaire et avis de droit de l'Université de Berne.....	51
2.3.4.2	Deuxième rapport intermédiaire.....	53
2.3.5	Poursuite du débat.....	54
2.3.5.1	Rappel.....	54
2.3.5.2	Possibles modèles de réforme.....	54
2.3.5.3	Avantages et inconvénients.....	55
2.3.6	Appréciation globale.....	56
<b>3</b>	<b>Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle.....</b>	<b>57</b>
3.1	Rappel.....	57
3.2	Arguments pour le système majoritaire et pour le système proportionnel.....	57
3.3	Comparaison avec d'autres cantons.....	58
3.4	Proportionnelle librement consentie.....	58
3.5	Réouverture du débat sur l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle.....	58
3.6	Proposition du Conseil-exécutif.....	58
3.7	Délibérations parlementaires.....	59
<b>4</b>	<b>Rôle du Conseil-exécutif et du Conseil des Etats.....</b>	<b>59</b>
4.1	Introduction.....	59
4.2	Réformes institutionnelles.....	59
4.3	Présence de membres des gouvernements cantonaux au Conseil des Etats.....	60
4.4	Réforme du système politique.....	61
<b>5</b>	<b>Suite des opérations.....</b>	<b>62</b>
5.1	Généralités.....	62
5.2	Déroulement des travaux.....	62
<b>6</b>	<b>Proposition.....</b>	<b>63</b>

## Résumé

### 1. Principes

Dans son programme de législature de 2007 à 2010, le Conseil-exécutif a défini sa stratégie pour la nouvelle législature. Dans le chapitre consacré aux perspectives politiques, il déclare : « Les institutions doivent s'adapter à ces nouveaux enjeux et il faut prendre garde à ce que notre système politique reste opérant. La réforme gouvernementale devrait développer la capacité de l'exécutif à penser et agir en termes de stratégie. Les changements radicaux doivent obtenir l'aval du parlement qui doit exercer pleinement ses fonctions dans la coopération transfrontalière. Gouvernement et parlement doivent harmoniser leurs projets de réforme respectifs. »

La Constitution cantonale prévoit que le Conseil-exécutif fixe les buts de l'activité étatique sous réserve des compétences du Grand Conseil. Les membres du gouvernement forment ensemble l'organe de direction stratégique qui a pour mission de défendre l'intérêt général du canton dans une perspective globale. La réforme gouvernementale doit dès lors respecter ces grands principes constitutionnels.

Le Conseil-exécutif a analysé les différentes réformes menées jusqu'à maintenant et il est disposé à relancer le débat.

Les élections du 9 avril 2006 ont considérablement renouvelé la composition du Grand Conseil. C'est la raison pour laquelle le Conseil-exécutif a décidé de livrer toutes les informations essentielles concernant le projet de réforme gouvernementale dans le troisième rapport intermédiaire. Concernant en particulier le modèle A, le rapport reprend donc sans quasiment les modifier des passages qui se trouvaient déjà dans les deux précédents rapports.

### 2. Rappel

Le Grand Conseil a adopté la motion concernant la réforme gouvernementale le 7 avril 2003<sup>1</sup>. Le 31 mars 2004, le Conseil-exécutif a soumis un premier rapport intermédiaire au Grand Conseil proposant huit modèles de réforme. Il a signalé alors que ces huit modèles constituaient une première base de discussion avec le Grand Conseil. Il a également insisté sur son rôle qui consiste, tout au long des travaux de réforme, à garantir la continuité et le fonctionnement des institutions dans un contexte devenu plus dynamique. Des réformes seraient introduites, a-t-il ajouté, si de sérieux motifs permettent de supposer qu'un nouveau modèle permettrait de renforcer la capacité d'action du gouvernement et son statut institutionnel.

Le Grand Conseil a traité le premier rapport intermédiaire le 14 juin 2004 et, en gros, a chargé le Conseil-exécutif de poursuivre l'étude des trois modèles suivants :

- modèle A (Optimisation),
- modèle B (Renforcement de la présidence),
- modèle H (Hôtel du gouvernement).

Le 23 novembre 2005, le Grand Conseil a présenté un deuxième rapport intermédiaire au Grand Conseil pour l'informer de l'avancement du projet. Il a déclaré :

---

<sup>1</sup> Tous les documents en rapport avec la réforme gouvernementale peuvent être consultés sur Internet, à l'adresse suivante : [www.be.ch/regierungsreform](http://www.be.ch/regierungsreform).

- Le modèle A propose des mesures d'optimisation entre autres dans les domaines du soutien de la conduite, des mécanismes de conduite, du controlling et de la communication. Conçu dans une perspective globale, il représente plus que la combinaison de différentes mesures. C'est donc ce modèle que privilégie le Conseil-exécutif, le renforcement du controlling jouant un rôle primordial.
- Le modèle B a donné lieu à d'autres travaux de base. Néanmoins, ce sont globalement les inconvénients qui l'emportent : un renforcement de la présidence peut parfaitement se prêter à des entités homogènes et de petite taille (p. ex. les villes et les cantons villes). Mais les conditions sont différentes s'agissant du canton de Berne. Bilingue, il comporte en effet plusieurs régions et voit cohabiter plusieurs grands partis. Le système présidentiel ne tiendrait pas suffisamment compte de la culture bernoise de la diversité et se répercuterait sur l'équilibre au sein du collège.
- Le modèle H présente de nombreuses lacunes et doit être abandonné comme le recommandent vivement les experts de l'Université de Berne.

Le Grand Conseil a examiné le deuxième rapport intermédiaire le 23 janvier 2006. Dans une déclaration de planification, il a relevé que le Conseil-exécutif devait poursuivre le projet de réforme gouvernementale en privilégiant le modèle B « Renforcement de la présidence » selon les modalités décrites dans le rapport intermédiaire et en complétant le tout par des mesures tirées du modèle A « Optimisation » (durée du mandat des membres du Conseil-exécutif, désignation de collaborateurs et collaboratrices personnels des membres du Conseil-exécutif, rotation des Directions entre les partis gouvernementaux, allongement à deux ans de l'exercice budgétaire). Le Grand Conseil a demandé que le modèle H « Hôtel du gouvernement » soit abandonné.

### **3. Modèle A : le renforcement de l'organe gouvernemental est une tâche permanente**

A l'automne 2006, le Conseil-exécutif a consacré une séance de réflexion à la réforme gouvernementale. Ses propositions peuvent être résumées comme suit :

Le Conseil-exécutif estime que le modèle A présente un gros potentiel. Les mesures qu'il propose peuvent, individuellement ou globalement, contribuer au renforcement de l'organe exécutif. Ce modèle tient compte du principe selon lequel la réforme gouvernementale doit aller au-delà du réaménagement des structures. Elle doit déboucher sur une amélioration de la conduite stratégique. Le gouvernement doit se préparer au dialogue avec la société d'aujourd'hui ainsi qu'à la rapidité et à la complexité des échanges. La conduite implique aussi une volonté d'intégration des différentes positions et valeurs.

En ce qui concerne les domaines du soutien de la conduite, des mécanismes de conduite et de la communication, le Conseil-exécutif a déjà mené plusieurs réformes fructueuses. Dans certains domaines, on peut renoncer à réformer (désignation de collaborateurs et collaboratrices personnels des membres du Conseil-exécutif, allongement à deux ans de l'exercice budgétaire). Dans d'autres enfin, les choses doivent encore évoluer. Le Conseil-exécutif a donné son avis sur certaines questions spécifiques :

#### **3.1 Controlling**

Au niveau le plus élevé de la conduite, le controlling doit améliorer la qualité de la planification et garantir que les objectifs et les mesures prévues pour les réaliser soient mis en œuvre à tous les échelons hiérarchiques. Les bases légales du controlling gouvernemental figurent à l'article 65 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations. La nouvelle gestion publique présuppose que le cycle de controlling soit suivi de bout en bout. Les outils en place doivent être utilisés et améliorés si nécessaire. Compte tenu des circonstances actuelles, il faut porter une attention particulière à la coordination des cycles de controlling et à l'optimisation du controlling gouvernemental. Des mesures supplémentaires sont nécessai-

res à cet égard. Il faudra également examiner si certains outils de conduite peuvent être simplifiés, voire supprimés.

### **3.2 Durée du mandat des membres du Conseil-exécutif**

Dans sa déclaration de planification du 23 janvier 2006, le Grand Conseil émet le souhait que la durée du mandat des membres du gouvernement soit réexaminée. Le Conseil-exécutif estime que l'allongement de la durée du mandat à cinq ou six ans présenterait des avantages : le même membre du gouvernement pourrait suivre les différentes phases des projets de réforme ambitieux (préparatifs, délibération parlementaire, mise en œuvre, évaluation) et exercer ainsi réellement la responsabilité politique qu'implique ce type de projet. Si la durée du mandat est fixée à six ans, il faut simultanément prévoir une limitation à deux mandats. On pourrait aussi envisager d'introduire l'obligation de changer de Direction au bout de six ans. On tiendrait ainsi compte d'une autre des préoccupations formulées dans la déclaration de planification du 23 janvier 2006.

Pour le Conseil-exécutif, il va de soi que le parlement et l'exécutif doivent être élus pour la même durée. Aujourd'hui déjà, certains cantons ont une législature de plus de quatre ans (Fribourg et Vaud : cinq ans). Cet allongement n'amputerait pas les droits démocratiques puisque les citoyens et les citoyennes continueraient d'être consultés par votation pendant la durée de la législature.

### **3.3 Renforcement des relations extérieures**

Dans son programme gouvernemental de 2007 à 2010, le Conseil-exécutif souligne que les grandes décisions qui concernent le canton de Berne se prennent de plus en plus à l'échelle nationale, voire internationale. « Ce phénomène d'internationalisation se traduit par la multiplication des traités internationaux et par la pénétration du droit international dans des secteurs toujours plus nombreux de la politique intérieure classique. La séparation des pouvoirs, les droits populaires et les institutions du fédéralisme subissent également les conséquences de ce déplacement du centre de gravité de la politique et de l'internationalisation de nombreux domaines de la vie. On tente dès lors de compenser la perte d'autonomie des cantons par des droits de participation à la politique extérieure. »

Il est crucial pour le canton de Berne que le Conseil-exécutif jouisse d'une plus grande capacité d'action dans le domaine de la politique extérieure. Les membres du gouvernement doivent pouvoir être plus actifs que par le passé au niveau national et intercantonal. Ce qui présume qu'ils disposent de la latitude et des ressources nécessaires.

### **3.4 Communication**

La communication gagne en importance dans un environnement toujours plus dynamique. Le canton doit dans ces conditions pratiquer une communication plus cohérente et veiller tout particulièrement à la communication faïtière. La diffusion d'un message clair sur les atouts du canton devrait également contribuer au renforcement de l'économie cantonale. Les autorités doivent adopter une stratégie de communication et d'information plus proactive et dynamique. Le Conseil-exécutif a dans ces conditions pris la décision, fin 2006, d'introduire certaines innovations dans le domaine de la communication (nomination d'un chargé de communication, réexamen partiel de la stratégie de communication).

## 4. Modèle B : présidence pour deux ou quatre ans ?

### 4.1 Deux modèles

Comme le Grand Conseil l'a souhaité dans sa déclaration de planification, le Conseil-exécutif a étudié deux options de renforcement de la présidence :

– **Modèle B « à deux ans »**

Chaque membre du Conseil-exécutif dirige une Direction. Le Grand Conseil élit pour deux ans un président ou une présidente qui, outre le fait de présider les séances et de disposer de compétences de procédure, est surtout chargée de tâches dans le domaine des relations extérieures et de la communication.

– **Modèle B « à quatre ans »**

Le président ou la présidente est élue pour quatre ans par le peuple. Il ou elle est à la tête d'une Direction présidentielle, ses six collègues dirigeant chacun une Direction. La présidence jouit de compétences importantes et exerce des tâches cruciales dans le but d'assurer la cohérence de la politique gouvernementale. Elle doit pouvoir donner des instructions. Elle exerce une influence déterminante sur les relations extérieures, joue un rôle de premier plan dans la communication, traite les questions inhérentes à la planification politique, hiérarchise les priorités et s'intéresse de près aux grands projets de réforme.

Si la durée du mandat des membres du Conseil-exécutif est rallongée à cinq ou six ans, il faudra également réexaminer la question de la durée du mandat de la présidence.

### 4.2 Avantages et inconvénients

Tout projet de réforme présente des avantages et des inconvénients. Le renforcement de la présidence pourrait présenter les avantages suivants :

- garantir la cohérence de la politique gouvernementale ;
- renforcer la hiérarchisation des priorités ;
- renforcer l'influence du gouvernement sur les relations extérieures ;
- accélérer la formation de l'opinion ;
- améliorer la stratégie de communication du canton.

Le renforcement de la présidence pourrait aussi présenter des inconvénients dans les domaines suivants :

- perturber l'équilibre du collège par une hiérarchisation de ses membres ;
- donner une coloration partisane, linguistique et régionale à la présidence du Conseil-exécutif ;
- susciter de la résistance de la part des personnes et groupements qui sont d'une autre orientation politique que la présidence ;
- éveiller la méfiance de la population vis-à-vis de la concentration de pouvoirs entre les mains d'une seule personne ;
- semer la confusion dans l'opinion sur la répartition des responsabilités.

### **4.3 Appréciation globale**

Le Conseil-exécutif rejette le modèle B. Il pourrait éventuellement s'y rallier dans le cadre d'une réforme des institutions en profondeur qui prévoirait la représentation du Conseil-exécutif au Conseil des Etats. De son point de vue, la réforme gouvernementale a pour principal objectif de renforcer la capacité d'action du gouvernement. C'est le Conseil-exécutif qui joue le premier rôle s'agissant de la planification des tâches publiques, de la mobilisation des ressources de l'administration et de la conduite du dialogue avec le Grand Conseil. Les sept membres du Conseil-exécutif sont élus selon les mêmes modalités et pour la même période. Ils ont tous le même statut juridique. Les divergences d'opinion s'expriment au sein du collège. Lorsqu'aucune solution ne parvient à rallier l'ensemble des membres du gouvernement, c'est le principe de la majorité qui s'applique. La cohérence de l'action gouvernementale doit en effet être assurée. Et cette cohérence se nourrit en définitive de l'égalité de statut des membres du Conseil-exécutif. Certes, ce dernier doit être conduit par une présidence. Mais celle-ci doit se concentrer sur les aspects formels. Une rotation rapide de la présidence soulage tous les membres du collège. Une hiérarchie plus marquée pourrait se traduire par un déplacement du centre de gravité néfaste au travail du collège. Il faut éviter de concentrer trop de pouvoirs entre les mains d'une même personne dans un grand canton bilingue comme celui de Berne qui compte des régions à la fois urbaines et rurales. Une personnalité élue pour plusieurs années à la présidence qui, de surcroît, représente une seule communauté linguistique, un seul groupement politique et une seule région pourrait prendre une importance excessive. Or, c'est là une notion difficilement compatible avec le principe du partage du pouvoir fondant la culture politique helvétique.

### **5. Cumul de la fonction de président du Conseil-exécutif et de membre du Conseil des Etats ?**

Les grandes décisions qui concernent le canton de Berne se prennent de plus en plus à l'échelle nationale. Si le canton entend défendre efficacement ses intérêts, le Conseil-exécutif doit pouvoir participer plus activement à la politique fédérale. Or, l'article 68, alinéa 3 de la Constitution cantonale interdit le cumul des mandats de membre du Conseil-exécutif et de membre de l'Assemblée fédérale. Il faut donc se demander si une modification de cette disposition constitutionnelle pourrait servir l'intérêt du canton. D'autres constitutions cantonales, celle du canton de Zurich adoptée le 27 février 2005 par exemple, autorisent ce cumul de mandats. Dans l'avis de droit émis le 12 novembre 2003 par l'Université de Berne concernant certaines questions en rapport avec le projet de réforme gouvernementale du canton de Berne, on lit le commentaire suivant : « Le cumul des mandats de conseiller d'Etat et de conseiller aux Etats présente l'avantage que la personne connaît bien les dossiers cantonaux et peut donc défendre les intérêts du canton au Conseil des Etats. On pourrait en particulier envisager le cumul des mandats de président du gouvernement et de conseiller aux Etats. » [trad.] Si l'on veut réellement renforcer la présidence du gouvernement, le président ou la présidente devrait pouvoir également siéger au Conseil des Etats. Dans le modèle B « à quatre ans », le président ou la présidente est élue pour quatre ans par le peuple. Il ou elle est placée à la tête d'une Direction présidentielle et a notamment pour tâche de s'occuper des relations extérieures, une fonction qui pourrait être conjuguée à celle de membre du Conseil des Etats. Cette option permettrait au canton de défendre plus directement et plus efficacement ses intérêts à la Confédération. En effet, même sans mandat impératif, le président ou la présidente du Conseil-exécutif aurait l'obligation de défendre les intérêts généraux du canton au Conseil des Etats.

## **6. Mode d'élection du Conseil-exécutif**

Aux termes de l'article 85 de la Constitution cantonale, l'élection des membres du Conseil-exécutif a lieu selon le mode majoritaire. Le 20 novembre 2006, le Grand Conseil a adopté une motion chargeant le Conseil-exécutif « de fournir un rapport qui montrera comment élire le gouvernement selon un système proportionnel qui prenne en compte les prétentions du Jura bernois ». Une autre motion réclamant une révision de la Constitution en vue d'introduire l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle a été adoptée sous forme de postulat seulement.

Le mode d'élection actuellement en vigueur pour la désignation du représentant ou de la représentante du Jura bernois comporte certains éléments du système majoritaire. Il n'est pas simple de mettre en relation ce système complexe, destiné à garantir les droits de représentation de la minorité linguistique et régionale du Jura bernois, avec le système proportionnel appliqué à l'élection du Conseil-exécutif dans son ensemble. Il est donc nécessaire de procéder à un certain nombre d'éclaircissements pour analyser en détail le rapport entre deux notions différentes de l'équité – une procédure électorale équitable pour la désignation du représentant ou de la représentante du Jura bernois et une procédure électorale pour la représentation équitable de toutes les forces politiques du canton. L'analyse demandée par la motion au Conseil-exécutif devra donc également traiter d'autres questions en rapport avec le système proportionnel et le système majoritaire. Il reste à choisir la manière de présenter cette analyse, soit dans le cadre du projet de réforme gouvernementale, soit selon une procédure distincte.

## **7. Suite des opérations**

Il est prévu de procéder comme suit pour la suite des opérations :

- L'étude du modèle A est poursuivie et complétée par une dose de controlling.
- L'étude du modèle B n'est poursuivie que si le Grand Conseil en exprime clairement la volonté.
- Un rapport est rédigé concernant l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle.
- Les éléments de réforme administrative contenus dans les modèles A et B sont traités en conséquence. Si des réformes sont liées au projet NOG, elles seront menées après l'évaluation de NOG. D'autres réformes pourraient découler notamment de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et du Dialogue sur les prestations.
- Les répercussions financières des modèles et le calendrier de mise en œuvre seront présentés lorsque des résultats plus précis auront été dégagés.

Dans une prochaine phase, le Conseil-exécutif souhaite présenter un rapport final. La Constitution cantonale donne au Conseil-exécutif le premier rôle en ce qui concerne la conduite et l'intégration. Il fera tout ce qui est en son pouvoir pour renforcer la capacité stratégique de l'exécutif.

## 1 Présentation du dossier

### 1.1 Motion 010/2003 (PRD/UDC). Réforme gouvernementale

Le 10 février 2003, le groupe radical et le groupe UDC ont déposé ensemble une motion intitulée «Réforme gouvernementale» (M 010/2003, PRD/UDC). Le 19 mars 2003, le Conseil-exécutif en a proposé l'adoption (ACE 0647). Le 7 avril 2003, le Grand Conseil a adopté la motion par 105 voix contre 11.

#### Texte de la motion 010/2003

1. Le Conseil-exécutif est chargé d'engager une réforme de son organisation et de ses activités. Il s'agira d'atteindre les objectifs suivants :
  - a) La conduite stratégique est la tâche la plus importante du gouvernement.
  - b) Les conseillers d'Etat devront être déchargés de la gestion opérationnelle afin de pouvoir se consacrer aux tâches globales.
  - c) La surveillance de l'administration reste de la compétence du Conseil-exécutif. Elle doit être organisée de manière transparente. La haute surveillance exercée par le Grand Conseil (art. 78 ConstC) est réservée.
  - d) Il faut développer des instruments et des formes d'organisation garantissant la mise en œuvre de la stratégie.
2. Le Conseil-exécutif est chargé de proposer au Grand Conseil trois modèles de réforme au moins, de même importance et complètement différents les uns des autres, ainsi que les moyens de les mettre en œuvre.
3. La réforme doit être engagée immédiatement. Le Grand Conseil devra être tenu au courant de l'état des travaux grâce à des rapports intermédiaires. Le premier rapport intermédiaire devra être livré douze mois après maximum ; il devra rendre compte de la suite des travaux – le Conseil-exécutif étant alors lié par ses déclarations – et indiquer la date du dépôt du prochain rapport intermédiaire.

#### Développement:

Il faut mener une réforme gouvernementale digne de ce nom. Vu les projets qui s'annoncent et les efforts qui vont devoir être consentis pour réduire la dette, le gouvernement doit se réorganiser et privilégier l'approche globale plutôt que la défense des intérêts particuliers des Directions.

#### Réponse du Conseil-exécutif

1. La Constitution cantonale prévoit que le Conseil-exécutif fixe les buts de l'activité étatique sous réserve des compétences du Grand Conseil. Il planifie et coordonne les activités du canton. C'est à lui qu'incombe la responsabilité première de planifier les tâches publiques, de mobiliser les ressources de l'administration et d'assurer la coordination avec la Confédération et les autres cantons. Il doit jouer un rôle de vigie et identifier rapidement les problèmes, porter un regard prospectif sur l'évolution de l'Etat et de la société et prendre les mesures qui s'imposent au bon moment. Ce rôle est conforme aux dispositions de la Constitution et de la loi d'organisation. Cette dernière prévoit expressément que « le Conseil-exécutif prend en collège les décisions fondamentales et les décisions de grande portée » et que « les obligations gouvernementales du conseiller d'Etat ou de la conseillère d'Etat priment toutes ses autres fonctions ».

La responsabilité de la conduite stratégique est la tâche la plus importante du Conseil-exécutif, il en va de la primauté de la direction politique par rapport à l'administration. Le rôle du gouvernement à cet égard, qu'il assume d'ores et déjà pleinement, est inscrit dans la législation en vigueur. Dans la perspective de la nouvelle gestion publique, en particulier, des améliorations sont cependant possibles et même souhaitables. Le gouvernement adhère par conséquent à l'orientation de la motion.

2. La motion donne les axes de la réforme gouvernementale qu'elle prône. Elle demande l'élaboration de trois modèles au moins, différents les uns des autres. Ce qu'elle réclame en l'état actuel des choses, c'est donc le lancement du débat sur une possible réforme gouvernementale, et non le choix d'une variante.
3. Dans sa réponse à la motion 187/2002, le Conseil-exécutif relève que durant la présente législature, les énergies doivent se concentrer sur la poursuite de la politique d'assainissement, sur la mise en place de conditions générales favorables à l'économie et sur la mise en œuvre du projet NOG 2000. Dans certains domaines politiques, poursuit-il, d'importants projets de réforme sont en cours (loi sur les soins hospitaliers,

consolidation de la réforme de la formation, révision de la législation sur le personnel, réforme de l'administration décentralisée). Dès lors, les capacités ne suffisent pas pour mener un gros projet de plus, sans compter que dans le budget et dans le plan financier, il n'y a pas de moyens supplémentaires réservés à un tel projet.

La motion 187/2002 demandait que la réforme soit mise en œuvre au début de la prochaine législature. La présente motion est quant à elle plus réaliste : elle demande que la réforme soit engagée immédiatement et que le Grand Conseil soit tenu au courant de l'état des travaux grâce à des rapports intermédiaires, le premier devant être livré d'ici un an. Mais ces exigences, même plus modestes, exigent la mobilisation de ressources supplémentaires qui ne sont pas prévues par la planification financière. Le Conseil-exécutif peut néanmoins adhérer au procédé par étape proposé dans la motion.

## 1.2 Premier rapport intermédiaire du 31 mars 2004

### 1.2.1 Contenu

Le Conseil-exécutif a adopté son premier rapport intermédiaire concernant la réforme gouvernementale le 31 mars 2004<sup>2</sup>. Dans ce document, il soumet huit modèles de réforme au Grand Conseil :

1.	Modèle A	<i>Optimisation</i>
2.	Modèle B <sub>1</sub>	<i>Présidence épaulée par une Direction présidentielle</i>
3.	Modèle B <sub>2</sub>	<i>Présidence à la tête d'une Direction</i>
4.	Modèle C	<i>Revalorisation du statut des secrétaires généraux</i>
	Modèle D	<i>Gouvernement à deux cabinets (ce modèle est abandonné)</i>
5.	Modèle E	<i>Système parlementaire</i>
6.	Modèle F	<i>Système présidentiel</i>
7.	Modèle G	<i>Réduction du nombre de membres du Conseil-exécutif</i>
8.	Modèle H	<i>Hôtel du gouvernement</i>

Dans son rapport intermédiaire, le Conseil-exécutif a signalé que ces huit modèles constituaient une première base de discussion avec le Grand Conseil. Il a également insisté sur son rôle qui consiste, tout au long des travaux de réforme, à garantir la continuité et le fonctionnement des institutions dans un contexte devenu plus dynamique. Des réformes seront introduites si de sérieux motifs permettent de supposer qu'un nouveau modèle permettrait de renforcer la capacité d'action du gouvernement et son statut institutionnel.

Le premier rapport intermédiaire évalue les huit modèles. Le Conseil-exécutif a toutefois précisé que cette appréciation est celle qu'il fait au vu des travaux menés à ce stade. Il se réserve le droit de réviser cette appréciation lorsque le Grand Conseil aura exprimé son opinion, que les travaux auront été approfondis et que «trois modèles de réforme au moins, de même importance et complètement différents les uns des autres» auront été élaborés.

---

<sup>2</sup> Le premier rapport intermédiaire ainsi que d'autres documents concernant le projet peuvent être consultés sur Internet, à l'adresse suivante : [www.be.ch/regierungsreform](http://www.be.ch/regierungsreform).

### **1.2.2 Délibérations parlementaires**

Le Grand Conseil a réservé un bon accueil au dossier que tous les groupes ont considéré être une bonne base de discussion. Il a décidé d'abandonner les modèles D, E, F et G et de poursuivre l'étude des modèles A, B et H. Le modèle H (Hôtel du gouvernement) a donné lieu à de longues discussions. Le groupe socialiste et le groupe PEV ont déposé une déclaration de planification demandant l'abandon du modèle H. Plusieurs intervenants ont déclaré qu'il ne s'agissait pas de reprendre ce modèle tel quel.

### **1.2.3 Déclaration de planification concernant le premier rapport intermédiaire**

Le 14 juin 2004, le Grand Conseil a formulé la déclaration de planification suivante :

1. L'étude des modèles A, B et H doit se poursuivre au sens de la motion.
2. L'étude englobera également certains éléments de réforme administrative.
3. Les incidences financières des différents modèles et le calendrier seront indiqués.

## **1.3 Deuxième rapport intermédiaire du 23 novembre 2005**

### **1.3.1 Introduction**

Le 23 novembre 2005, le Conseil-exécutif a adressé son bilan du projet de réforme gouvernementale en fin de législature au Grand Conseil<sup>3</sup>.

### **1.3.2 Modèle A (Optimisation)**

Ce modèle propose des mesures d'optimisation entre autres dans les domaines du soutien de la conduite, des mécanismes de conduite, du controlling et de la communication. C'est ce modèle A que le Conseil-exécutif a dit privilégier. Il représente en effet plus que la combinaison de différentes mesures. Le Conseil-exécutif a estimé que, globalement, le modèle se traduira par une optimisation de la qualité du travail gouvernemental, grâce à l'amélioration des mécanismes de conduite. Le renforcement du controlling joue à cet égard un rôle primordial.

### **1.3.3 Modèle B (Renforcement de la présidence)**

Le modèle B a donné lieu à d'autres travaux de base. Se conformant à la déclaration de planification votée par le Grand Conseil, le Conseil-exécutif a présenté un possible modèle de renforcement de la présidence, en précisant toutefois que l'étude du modèle devait encore être poursuivie.

Le Conseil-exécutif a considéré néanmoins que, globalement, ce sont les inconvénients qui l'emportent : un renforcement de la présidence peut parfaitement se prêter à des entités homogènes et de petite taille (p. ex. les villes et les cantons villes). Mais les conditions sont différentes s'agissant du canton de Berne. Bilingue, il comporte en effet plusieurs régions et voit cohabiter plusieurs grands partis. Pour le Conseil-exécutif, le renforcement de la présidence (par le biais d'un mandat de quatre ans p. ex.) ne fait pas suffisamment droit aux revendications légitimes des régions et des partis d'être représentés à la tête du collège gouvernemental. Le système présidentiel nuirait à l'équilibre au sein du collège.

### **1.3.4 Modèle H (Hôtel du gouvernement)**

Le modèle H, qui laissait de nombreuses questions en suspens, a suscité un débat nourri au Grand Conseil. Compte tenu de la déclaration de planification adoptée par le parlement au sujet du premier rapport intermédiaire, les différentes questions ont par conséquent été approfondies. Après mûre réflexion et conformément à la recommandation insistante des experts de l'Université de Berne, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que le modèle H doit être abandonné.

---

<sup>3</sup> Le deuxième rapport intermédiaire ainsi que d'autres documents concernant le projet peuvent être consultés sur Internet, à l'adresse suivante : [www.be.ch/regierungsreform](http://www.be.ch/regierungsreform).

### 1.3.5 Délibérations parlementaires

Le Grand Conseil a traité le deuxième rapport intermédiaire le 23 janvier 2006. Le président de la commission a signalé que celle-ci accordait une grande importance à la réforme parlementaire et que, par conséquent, le parlement devrait influencer sur la suite des travaux en formulant une déclaration de planification. Il a ajouté que les arguments invoqués par les experts de l'Université de Berne contre le modèle H étaient convaincants et ne pouvaient donc être négligés. Raison pour laquelle la commission était favorable à l'abandon du modèle H. Le Grand Conseil s'est rallié à cette opinion.

Le Conseil-exécutif et la commission se sont opposés au sujet des modèles A et B. Le Conseil-exécutif privilégiait le modèle A, tandis que la commission estimait que le modèle B présentait des avantages. Le président de la commission, Monsieur Dieter Widmer, a relevé ce qui suit : « Les orientations sont claires : conduite plus nettement stratégique, amélioration de la coordination et renforcement de la stabilité de l'activité gouvernementale, mise en œuvre homogène des décisions dans les Directions, communication plus efficace, etc. Pour atteindre ces objectifs, la commission recommande de poursuivre l'étude du modèle B en lui ajoutant les mesures du modèle A qui sont dignes d'être retenues. Il faut notamment étudier les différentes variantes concernant la durée du mandat de la présidence – un, deux ou quatre ans, avec ou sans possibilité de réélection. De même, il faut analyser les différentes options d'élection de la présidence : par le peuple, par le Grand Conseil ou par le Conseil-exécutif lui-même. Enfin, il faut se demander si la présidence doit être dotée de plus amples compétences d'instruction et si elle doit être à la tête d'une Direction sectorielle ou simplement d'une Direction présidentielle. » [trad.]

Les avis étaient partagés concernant la suite des opérations. Le groupe socialiste proposait dans une déclaration de planification que le deuxième rapport intermédiaire mette un terme à l'étude des modèles et que les mesures prévues par le modèle A soient mises en œuvre. Le groupe VS réclamait quant à lui que seule soit poursuivie l'étude du modèle A selon les modalités prévues par le deuxième rapport intermédiaire. Ces déclarations de planification ont été rejetées, celle du groupe VS par 98 voix contre 68 et 2 abstentions.

### 1.3.6 Déclaration de planification concernant le deuxième rapport intermédiaire

Le 23 janvier 2006, le Grand Conseil a formulé la déclaration de planification suivante :

Le Conseil-exécutif doit poursuivre le projet de réforme gouvernementale

- a) en privilégiant le modèle B « Renforcement de la présidence » selon les modalités décrites dans le deuxième rapport intermédiaire,
- b) en préparant plusieurs variantes de Direction présidentielle et
- c) en complétant le tout par des mesures tirées du modèle A « Optimisation », dont en particulier :
  - analyse de la durée du mandat des membres du Conseil-exécutif ;
  - allongement à deux ans de l'exercice budgétaire ;
  - désignation de collaborateurs et collaboratrices personnels des membres du Conseil-exécutif.

Les questions de compétence et la rédaction des messages au peuple sont examinées sous la responsabilité du Bureau du Grand Conseil. Le Bureau offre au Conseil-exécutif la possibilité de donner son avis.

La rotation régulière (p. ex. tous les 8 ou 10 ans) des Directions entre les partis gouvernementaux doit être envisagée, les avantages et les inconvénients de ce système devant être exposés. Le Grand Conseil sera également appelé à se prononcer à ce sujet.

Le troisième rapport intermédiaire devra être soumis au Grand Conseil lors de la première session de 2007.

S'agissant de l'importance et de la portée juridique des déclarations de planification, on relèvera ce qui suit :

L'article 61, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) donne la possibilité au parlement de porter une appréciation sur les rapports du Conseil-exécutif dans une déclaration. Elle permet au Conseil-exécutif de savoir s'il peut compter sur le soutien du Grand Conseil. La déclaration de planification n'est pas un mandat au Conseil-exécutif, mais un avis indépendant exprimé par le parlement, ouvrant ainsi le dialogue entre le législatif et l'exécutif sur la planification. En pratique, les déclarations de planification ont une grande portée politique. Dans leur mise en œuvre, le Conseil-exécutif dispose d'une certaine marge d'appréciation. S'il n'est pas en mesure de respecter une déclaration ou de la respecter complètement, il doit se justifier devant le Grand Conseil. Les propositions de déclaration de planification peuvent être déposées par les commissions, les groupes et les parlementaires. Le Grand Conseil peut amender ces propositions. Les déclarations de planification n'acquièrent une portée politique que si elles sont adoptées par la majorité du Grand Conseil.

#### **1.4 Objectifs de la réforme**

La réforme doit armer le Conseil-exécutif pour affronter les défis du futur. La direction politique doit à la fois connaître suffisamment bien les spécificités des différentes régions du canton et être en mesure d'identifier rapidement les défis qui se poseront au plan national et au plan international pour prendre les mesures nécessaires. Le canton de Berne a un atout : depuis des décennies, il dispose de structures politiques stables qui ont résisté aux épreuves. La réforme ne doit pas bouleverser les structures gouvernementales, qui fonctionnent bien, mais simplement les consolider et les préparer pour l'avenir. La complexité et l'internationalisation croissantes des problèmes, les droits de participation démocratique et le relais marqué du discours politique par les médias appellent un regain de coordination à l'échelon du gouvernement.

*Il faut renforcer la conduite politique pour que le Conseil-exécutif soit mieux à même d'assumer la responsabilité de la conduite de l'Etat. Le renforcement de la conduite politico-stratégique, l'amélioration de la perception, par la population, du Conseil-exécutif, collègue élu par le peuple, l'élargissement de la latitude et le développement des capacités des membres du gouvernement sont les principaux objectifs de la réforme.*

#### **Renforcement de la conduite politico-stratégique**

*Le Conseil-exécutif doit pouvoir se concentrer plus sur les aspects politico-stratégiques, ce qui présuppose qu'il soit amplement déchargé des tâches opérationnelles.*

### **Elargissement de la latitude**

*Déchargé amplement des tâches opérationnelles, le Conseil-exécutif aura plus de latitude. Sa capacité d'action et de décision doit être préservée, en accord avec la complexité des problèmes, l'accélération du rythme de décision et les aléas socio-politiques.*

### **Développement des capacités des membres du Conseil-exécutif**

*Le Conseil-exécutif et ses membres doivent être amplement déchargés et ne plus être constamment sous pression.*

### **Amélioration de la perception du Conseil-exécutif par la population**

*Le Conseil-exécutif doit former une unité pour gouverner avec efficacité. L'élection par le peuple lui confère la légitimité nécessaire.*

Le gouvernement doit présenter un front uni sans que les membres du collège ne doivent renoncer à leur identité propre. Sinon, l'essence même du collège s'évaporerait, à savoir la réunion de courants d'origine régionale, linguistique et partisane diverse.

## **1.5 Enseignements tirés des travaux de la CEP CACEB**

Le Grand Conseil a traité le rapport adopté le 11 août 2005 par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'élucider et d'apprécier l'affaire de la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) lors de la session de septembre. L'une des conclusions tirées par la CEP est qu'on ne peut parler, dans cette affaire, d'une défaillance générale des institutions. Le Conseil-exécutif partage cette opinion. Il soutient les propositions essentielles de la CEP et des réformes importantes ont déjà été lancées. S'agissant de la réforme gouvernementale, la question s'est posée de savoir si des enseignements pouvaient être tirés des travaux de la CEP qui aillent au-delà de l'objet de l'enquête de la CEP.

Dans son rapport (p. 313), la CEP CACEB tire des conclusions politiques, dont la suivante:

« Les événements en rapport avec la Banque cantonale et la CACEB ont le principal mérite de mettre en évidence les dangers d'un manque d'esprit critique dans l'appréciation des perspectives d'avenir. Ce problème ne pourra pas être résolu par le renforcement des organes de surveillance ou par la création de nouveaux organes. C'est aux membres des organes compétents qu'il appartient de prendre leurs responsabilités en analysant d'un œil critique les perspectives d'avenir et en prévoyant des scénarios de rechange. Ce qui présuppose que les responsables en question soient choisis avec soin. Les autorités politiques devront elles aussi renforcer cette culture de la critique. (...) »

Dans son rapport du 24 août 2005 concernant le rapport de la CEP (ACE 2618), le Conseil-exécutif relève ce qui suit:

« Dans son rapport, la CEP s'occupe dans la partie VI de la question de savoir de quelle manière les personnes qui sont investies de responsabilités doivent gérer les risques et les développements futurs. La gestion du risque est également abordée. Pour le Conseil-exécutif, les principales questions qui se posent sont les suivantes :

- Une attention suffisante est-elle consacrée aux opportunités et aux risques dans l'analyse des affaires complexes ?
- Toutes les informations cruciales sont-elles mises à disposition en temps utile ?
- Existe-t-il des systèmes de vigie ?

Dans tous les domaines de l'existence, l'individu s'expose à des risques. Pour maîtriser le futur, il faut pouvoir analyser et évaluer les risques. Il est cependant essentiel que se dégage une culture politique dans laquelle on aborde le risque dans la discussion, les yeux ouverts. Les organes directeurs de l'Etat et les autres institutions publiques doivent faire de la place aux personnalités qui sont capables de développer, d'évaluer et d'imposer des stratégies et qui sont douées d'une intelligence conceptuelle et d'un esprit innovant. Ces qualités incluent la capacité de remettre en question des rouages éprouvés. Il faut en finir avec la mentalité du bétonnage des acquis. Il ne faut pas que se développe un automatisme dans lequel une deuxième, voire une troisième opinion est requise concernant toutes les questions complexes. Les personnes investies de responsabilités doivent répondre à de hautes exigences. C'est vrai pour le Conseil-exécutif comme pour les organes directeurs des autres organisations chargées de tâches publiques. »

Le Conseil-exécutif attache une importance fondamentale à l'analyse réaliste des hypothèses d'avenir et à la gestion des risques. C'est pourquoi il approfondira les enseignements à tirer du rapport de la CEP dans le cadre du controlling gouvernemental (en particulier concernant la gestion des risques et le controlling des organisations chargées de tâches publiques).

## **1.6 Coordination avec d'autres projets de réforme du canton**

### **1.6.1 Travaux du groupe de travail RCE**

Le 21 septembre 2005, dans le sillage du rapport du Contrôle des finances sur le contrôle spécial du 19 mai 2004 et du rapport de la CEP du 11 août 2005, le Conseil-exécutif a attribué les mandats suivants au groupe de travail RCE (rapports du canton de Berne avec ses entreprises publiques et d'économie mixte) qui sera placé pour ces tâches sous la houlette de la Direction des finances (ACE 2949 ; cf. également à ce sujet la réponse donnée le 10.8.2005 par le Conseil-exécutif à la motion M 263/2004 Guggisberg « Renforcement des mécanismes de contrôle ») :

- Elaborer un aperçu systématique des modalités d'encadrement qualifié des différentes participations et institutions cantonales.
- Standardiser les comptes rendus au Conseil-exécutif pour en améliorer la lisibilité, et ce indépendamment du fait que le canton soit représenté au conseil d'administration par un membre du Conseil-exécutif, des membres de l'administration cantonale ou par des mandataires externes.
- Si tel n'est pas encore le cas, définir pour chaque participation et institution cantonale le profil des membres du conseil d'administration en l'adaptant aux conditions d'exploitation de l'entreprise ou de l'institution.
- Contrôler les profils des membres des organes dirigeants des institutions et participations cantonales (conseils d'administration, conseils de fondation entre autres) et présenter un rapport au Conseil-exécutif.
- Définir par écrit en quelques formules standardisées le rôle du Conseil-exécutif vis-à-vis des participations et institutions cantonales. Les bases légales seront présentées et le Conseil-exécutif donnera si nécessaire d'autres consignes ; l'exécution incombe aux Directions concernées. Un rapport doit être présenté au Conseil-exécutif à ce sujet.
- Si tel n'est pas encore le cas, définir pour chaque participation et institution cantonale une stratégie de surveillance qui sera soumise à l'approbation du Conseil-exécutif et portée à la connaissance du Grand Conseil (conformément à la M 185/2005).
- Définir en termes clairs les modalités de la nomination des représentantes et représentants de l'Etat dans les organes dirigeants des entreprises et institutions cantonales, ce que doit être leur rôle, quelles doivent être leurs tâches, leurs indemnités, les conditions générales des rapports qu'ils doivent présenter, tous ces points faisant partie intégrante des stratégies de surveillance (conformément à la M 186/2005).

- Prendre en outre les mesures nécessaires pour que les personnes responsables, au sein de la Direction en charge, de la législation et de la surveillance sur une entreprise ou institution cantonale ne siègent pas en même temps dans les organes dirigeants de l'entreprise ou de l'institution en question (conformément à la M 187/2005).
- Examiner l'opportunité de la création au sein de l'administration cantonale d'un centre de compétences pour les unités de l'administration médiata et les entreprises appartenant au canton (conformément au P 188/2005).

Le groupe de travail RCE a travaillé à la réalisation de ces mandats durant l'année 2006. Le 24 mars 2006, la Direction des finances a chargé les professeurs Peter Forstmoser et Georg Müller (tous deux de l'Université de Zurich) de rédiger un avis concernant diverses questions en rapport avec la représentation du canton dans les conseils d'administration et de fondation des entreprises et institutions cantonales. Cet avis sera déterminant pour définir les futurs rapports du canton de Berne avec ses entreprises et institutions. Traitant des questions complexes, il ne devrait pas être présenté avant mars ou avril 2007. Les conclusions de ces absorbants travaux (incluant les enseignements dégagés par l'avis Forstmoser / Müller) ainsi que les stratégies de surveillance des différentes entreprises et institutions cantonales devraient vraisemblablement pouvoir être présentées au Conseil-exécutif d'ici la mi-2007. Le Grand Conseil sera appelé à se prononcer durant la session de novembre 2007 ou celle de janvier 2008.

Il y a des points de contact entre les travaux du groupe RCE et la réforme gouvernementale. Les rapports qu'entretient le canton de Berne avec ses entreprises publiques et d'économie mixte, la défense appropriée des intérêts du canton par le Conseil-exécutif et les modalités de surveillance des unités de l'administration médiata sont des questions cruciales pour le Conseil-exécutif. Les travaux seront donc coordonnés.

### **1.6.2 Dialogue sur les prestations du canton de Berne**

Le Conseil-exécutif a lancé un vaste projet de « Dialogue sur les prestations du canton de Berne » en 2005. Les travaux concernant ce projet doivent également être mis en phase avec la réforme gouvernementale.

Le projet consiste à remettre en question l'accomplissement des tâches de la collectivité publique qu'est le canton de Berne et à l'adapter si nécessaire aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle, en organisant au préalable, dans une première étape allant jusqu'au milieu de la législature, un dialogue constructif, suivant un processus structuré piloté par le Conseil-exécutif, auquel participeront le Grand Conseil, les communes, les groupes politiques et les milieux concernés. Ce projet doit permettre de dégager une marge de manœuvre pour la poursuite de la politique d'assainissement et de consolider les fondements d'une réduction durable de la dette durant la législature en cours.

Le projet s'articule autour de deux vastes consultations, l'une d'experts, l'autre de la population. Les deux enquêtes devraient permettre de répondre à la principale question qui se pose : Si l'on se place dans la perspective politique, sociétale et économique, quelles tâches l'Etat devra-t-il accomplir à l'avenir, et dans quelle mesure ?

Quelque 540 experts ont été consultés en 2006. Les résultats sont encore en cours de dépouillement.

Le 8 novembre 2006, le Conseil-exécutif a défini les prochaines étapes du projet (ACE 1965/2006):

- La population sera consultée entre la mi-février et la mi-mars 2007. Il est prévu d'envoyer un questionnaire écrit à 2 000 personnes et d'en interroger 1 000 par téléphone.
- Cette consultation ainsi que celle des experts formeront la base du dialogue politique avec la Commission de pilotage du Grand Conseil, les partis et les groupes de pression.
- Les experts rédigeront ensuite un rapport final sur les deux consultations.
- Ce rapport, consignait les conclusions des deux consultations, sera ainsi rédigé indépendamment des autorités politiques. Il sera représentatif de l'opinion des experts et de la population et servira de base à un premier dialogue en profondeur du Conseil-exécutif avec la Commission de pilotage et les partis politiques.
- Le Conseil-exécutif appréciera les conclusions des consultations et définira la suite des opérations.
- La Commission de pilotage sera associée à la suite des travaux.

Signalons encore dans ce contexte que lors de la session de novembre 2006, le Grand Conseil a adopté sous forme de postulat une motion de la Commission de pilotage réclamant une réduction de la dette de 100 millions de francs en moyenne annuelle à partir de 2008 (P 218/2006). La réduction de la dette doit intervenir dans le contexte du Dialogue sur les prestations.

## **1.7 Réforme gouvernementale à la Confédération**

### **1.7.1 Abandon du projet**

Dans le premier et le deuxième rapport intermédiaire, le Conseil-exécutif avait donné des informations sur les travaux menés à la Confédération en vue d'une réforme gouvernementale. Il signalait que les travaux avaient été interrompus. Suite à l'adoption de deux motions (« Réforme des structures administratives de la Confédération », 04.3702 et 04.3803), le Conseil fédéral a lancé en 2005 un projet intitulé Réforme de l'administration fédérale 05-07.

### **1.7.2 Projet Réforme de l'administration fédérale 05-07**

Le 7 septembre 2005, le Conseil fédéral a approuvé les projets de réforme de l'administration. Afin d'améliorer les structures et les processus, neuf projets transversaux à toute l'administration et 24 projets départementaux seront menés à chef. La réforme de l'administration est placée sous la responsabilité du collège gouvernemental. Une délégation du Conseil fédéral spécialement créée à cet effet assure le suivi stratégique de certains projets-clés. La délégation, présidée par le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, comprend la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey et le conseiller fédéral Christoph Blocher, ainsi que la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz et le délégué pour la réforme de l'administration Ulrich Fässler.

La Réforme de l'administration fédérale 05-07 vise les objectifs suivants :

- simplification des structures de conduite ; nouveaux modèles et instruments de conduite « sur mesure » ;
- optimisation de la gestion du personnel ; simplification et diminution de la densité réglementaire et législative en matière de personnel ;

- concentration sur les dossiers-clés et abandon du superflu ;
- accroissement de l'efficacité par la diminution de la densité réglementaire, la simplification des procédures et des documents ainsi que l'élimination des doubles emplois.

Neuf projets transversaux sont menés dans le cadre de la réforme :

- *Optimisation de la conduite* : Le projet doit permettre de réexaminer les structures de conduite et d'état-major de tous les départements et offices selon des critères uniformes. Il s'agira également d'évaluer si de nouveaux instruments doivent être introduits. Le DFAE mène à cet effet un projet pilote.
- *Optimisation de la gestion des ressources humaines, stratégie et processus en matière de personnel* : Le projet porte sur les processus relatifs au personnel. Il prévoit un examen approfondi de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et des unités décentralisées de gestion du personnel. Son objectif est d'optimiser les processus ainsi que de clarifier les compétences et les questions relatives à la centralisation ou à la décentralisation de la gestion du personnel.
- *Simplification et diminution de la densité réglementaire et législative en matière de personnel* : Le projet se fonde sur les réformes réalisées ces dernières années. L'introduction de la loi sur le personnel de la Confédération a ainsi permis d'abolir le statut de fonctionnaire et de renforcer l'importance des prestations fournies dans le salaire. Les procédures concernant le personnel de la Confédération doivent être réexaminées et simplifiées.
- *Élimination des doubles emplois* : L'un des meilleurs moyens d'accroître l'efficacité de l'administration est d'assurer une répartition claire des tâches, des compétences et des responsabilités entre les différents domaines. Sont concernés les doubles emplois existant au sein des départements ou entre ceux-ci. Des sous-projets sont menés dans les domaines suivants : mesures relatives au droit du travail, relations extérieures, législation sur les produits chimiques, élaboration de la législation, sécurité des personnes, des informations et des objets, service des transports / mobilité, sécurité du trafic, ainsi que coopération économique et aide au développement.
- *Simplification de l'organisation des achats* : Le projet vise à regrouper les 42 services d'achat actuels au sein des organisations centrales des achats de l'Office fédéral des constructions et de la logistique et d'armasuisse. Il conviendra d'éliminer les doubles emplois existant dans ce domaine et d'obtenir de meilleures conditions du marché pour la Confédération.
- *Simplification des procédures et des documents* : Un rapport comprenant des mesures au potentiel de simplification et d'optimisation élevé a été élaboré. Le Conseil fédéral se prononcera sur la mise en œuvre des mesures concernant le Conseil fédéral et l'administration. Les propositions concernant le parlement ont été transmises aux présidents des deux Conseils par Hans-Rudolf Merz, président de la délégation du Conseil fédéral. Le parlement est invité à prendre une série de mesures de simplification.
- *Examen formel du droit fédéral* : Le projet a pour objectif de supprimer les dispositions superflues et dépassées en les abrogeant.
- *Concentration des bibliothèques et des services de documentation* : Le projet vise des améliorations de la qualité en matière de disponibilité et de transparence ainsi que des économies, en favorisant la collaboration entre bibliothèques ou le regroupement de celles-ci. La gestion et la coordination, sous la direction du DDPS (Bibliothèque militaire fédérale), des activités des 45 bibliothèques de l'administration fédérale situées à Berne devraient déboucher sur des économies.
- *Examen des commissions extraparlimentaires* : Le Conseil fédéral a décidé le 3 mai 2006 de réduire le nombre de quelque 200 commissions existantes d'environ 30 pour cent, soit de 60. Après la décision du Conseil fédéral du 3 mai 2006, la Chancellerie fédérale a dressé la liste des 202 commissions extraparlimentaires permanentes actuelles. La plupart d'entre elles ont été instituées par le Conseil fédéral (122) ou les départements (75), très peu par les offices (5). Des critères de réexamen, tous les mêmes, ont

été imposés aux départements : nécessité des commissions, utilité dans la perspective de l'exécution des tâches de la Confédération et rapport coût-efficacité. Le Conseil fédéral a en outre décidé qu'aucune commission ne serait instituée avant le renouvellement intégral de 2007 et que les postes vacants ne seraient pas repourvus d'ici là. Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé la suppression, proposée par les départements, de 51 commissions extraparlimentaires, soit une réduction de 26 pour cent. L'objectif des 30 pour cent n'a donc pas pu être atteint ; lors du renouvellement des commissions en 2007, les départements prévoient dès lors de nouvelles suppressions ou fusions. Le Conseil fédéral a également chargé la Chancellerie fédérale de mettre en consultation un projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), lequel permettra d'élaborer les dispositions fondamentales régissant les commissions extraparlimentaires. Le projet transversal 9 de la réforme de l'administration fédérale consacré à l'examen des commissions extraparlimentaires peut dès lors être considéré comme achevé. Les départements supprimeront les commissions relevant de leur responsabilité et proposeront le cas échéant au Conseil fédéral les modifications de loi qui s'imposent.

Les huit projets transversaux qui subsistent sont actuellement en cours de réalisation. La mise en œuvre des 24 projets départementaux relève de la responsabilité des départements concernés. La réforme de l'administration fédérale 05-07 devrait être achevée fin 2007.

## 2 Présentation des modèles de réforme A et B

### 2.1 Introduction

Nous allons dans le présent chapitre développer les deux modèles A et B. Concernant le modèle A, les différentes mesures d'optimisation envisagées seront décrites en détail. S'agissant du modèle B (Renforcement de la présidence), nous ferons la distinction entre un modèle *avec* Direction présidentielle et un modèle *sans* Direction présidentielle.

#### *Modèle B « à deux ans »*

Chaque membre du Conseil-exécutif dirige une Direction. Le Grand Conseil élit un président ou une présidente pour deux ans.

#### *Modèle B « à quatre ans »*

Le président ou la présidente est élue pour quatre ans par le peuple. Il ou elle est à la tête d'une Direction présidentielle.

Les deux variantes seront examinées en détail un peu plus loin.

### 2.2 Modèle A : Optimisation

Le modèle A consiste à optimiser les structures actuelles ainsi que les mécanismes de conduite.

#### 2.2.1 Description

Le premier rapport intermédiaire présenté le 31 mars 2004 par le Conseil-exécutif décrit le modèle A en ces termes (p. 32 et 35) :

Ce modèle s'inspire du rôle du Conseil-exécutif tel qu'il est décrit aux articles 84 ss de la Constitution cantonale (ConstC; RSB 101.1).

- Renforcement de l'orientation stratégique des activités gouvernementales.
- Exploitation de toutes les possibilités d'amélioration du modèle gouvernemental en vigueur (notamment réduction du nombre d'affaires soumises au gouvernement). Renforcement du controlling.
- Délégation de compétences (dans le domaine des tâches et des dépenses).
- Réexamen de la durée du mandat de membre du Conseil-exécutif (option).
- Les décisions sont prises par le collège.
- Chaque membre du Conseil-exécutif dirige une Direction.
- Les possibilités d'amélioration du modèle gouvernemental en vigueur doivent être exploitées (réduction du nombre d'affaires soumises au gouvernement, questions de procédure concernant la préparation et le déroulement des séances du Conseil-exécutif, réexamen de la liste des décisions présidentielles, de la procédure de prise de décision par voie de circulation, du travail accompli par les sections, des séances de réflexion, etc.).
- La délégation, aux Directions et aux offices, de compétences dans le domaine des tâches et des dépenses est envisagée.
- Les mécanismes de décision sont réexaminés (et notamment la procédure de corapport : simplification et accélération lorsque le dossier est simple et ne suscite pas de contestation).
- Les possibilités de rationalisation de la procédure législative (et plus particulièrement de la procédure préliminaire jusqu'au stade de l'adoption du projet à l'intention du parlement) sont envisagées.
- La désignation de collaborateurs et collaboratrices personnelles des membres du Conseil-exécutif est mise à l'étude.
- Le rôle de la Chancellerie d'Etat, organe central d'état-major, de planification et de communication, doit être renforcé.
- Les possibilités de mise à contribution de la Conférence des secrétaires généraux (CSG) sont analysées. Ces dernières années, la CSG s'est imposée comme un organe central d'état-major et de coordination. On

pourrait envisager d'aller plus loin encore et examiner la possibilité d'attribuer à la CSG la compétence de définir les orientations des affaires administratives.

L'objectif du deuxième rapport intermédiaire était de définir des priorités et d'indiquer les possibilités d'optimisation pour que l'orientation du modèle puisse être soumise au débat politique.

## **2.2.2 Optimisation des outils de pilotage**

### **2.2.2.1 Description des outils de pilotage**

L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) a introduit, après une dizaine d'années de préparatifs, le modèle de pilotage NOG IDEAL. Le législateur a ainsi donné aux autorités un arsenal moderne de conduite. Les articles 60 ss LFP décrivent les nouveaux outils du modèle de pilotage NOG IDEAL (cf. les détails concernant ce modèle dans le rapport du 19.9.2001 sur la LFP et dans le rapport NOG 2000 du Conseil-exécutif du 17.5.2000, p. 52 ss).

Le nouveau modèle de pilotage prévoit les outils suivants :

- la loi (cf. art. 64 LFP),
- le programme gouvernemental de législature (art. 60 LFP),
- le plan intégré mission-financement (art. 61 LFP),
- le budget (art. 62 LFP),
- le rapport de gestion (art. 63 LFP).

Le modèle de pilotage NOG IDEAL a été mis au point après d'absorbants travaux : c'est après avoir étudié la question sous l'angle du droit constitutionnel et du droit parlementaire que le Conseil-exécutif a proposé au Grand Conseil l'esquisse du modèle de pilotage en 1997. Ce dernier a depuis subi d'incessantes retouches mises au point en partenariat avec le Grand Conseil et les milieux scientifiques. Le Grand Conseil a pris connaissance de ce modèle en exprimant son approbation.

Le Conseil-exécutif dispose également d'autres outils :

- la législation (édiction d'ordonnances, conduite de la procédure législative préliminaire; cf. art. 88 ConstC) ;
- la planification annuelle du Conseil-exécutif qui précise, pour une année donnée, le programme gouvernemental de législature ;
- le controlling global qui comprend la planification (budget, plan intégré mission-financement), l'extrapolation et la clôture (rapport de gestion) ;
- le plan directeur cantonal, complété par les plans sectoriels (programme de construction des routes, crédit-cadre en faveur des transports publics, programme d'agglomération Urbanisation et transport, planification des travaux publics, planification hospitalière, etc.) ;
- les stratégies de propriétaire et les mandats de prestations applicables à la conduite des autres organisations chargées de tâches publiques au sens de l'article 95 ConstC ;
- les stratégies des différents secteurs politiques (stratégie de croissance, stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, stratégie de promotion différenciée de l'espace rural, stratégie énergétique, stratégie de la formation).

Au niveau de l'administration, le pilotage des finances et des prestations est assuré par les contrats de prestations (art. 22 LOCA), par les comptes rendus écrits et par une organisation de conduite interne aux Directions, adaptée aux besoins dans les différents secteurs.

### 2.2.2.2 Pilotage global du canton

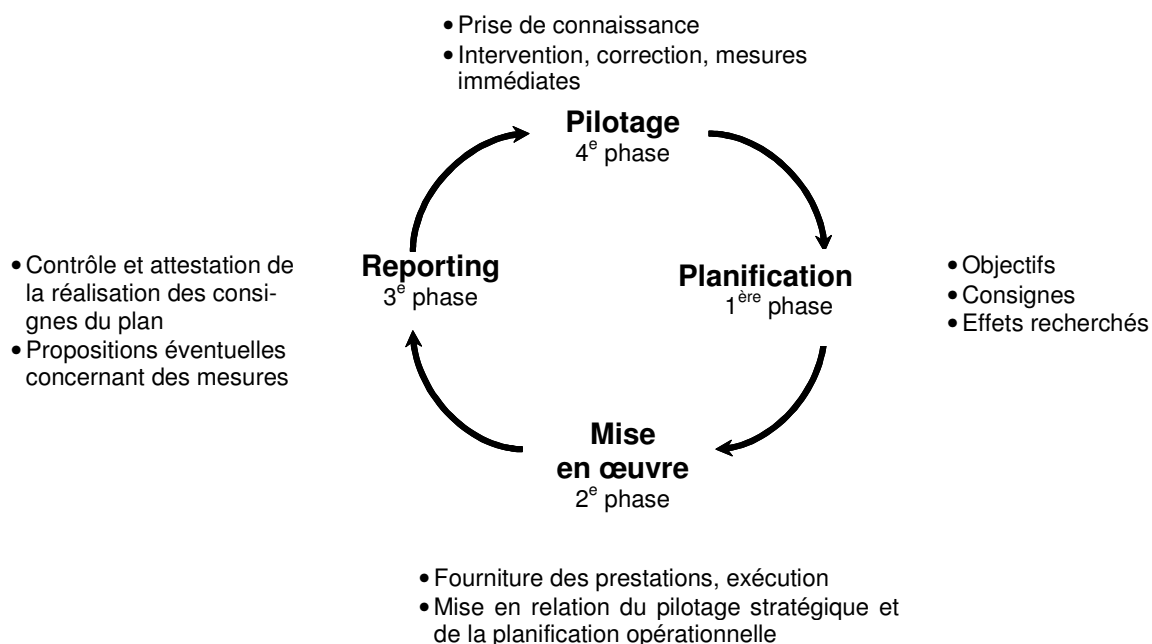
En vertu de la Constitution, le Conseil-exécutif fixe les buts de l'activité étatique sous réserve des compétences du Grand Conseil. Il planifie et coordonne les activités du canton. Il lui appartient donc de gouverner. Il doit jouer un rôle de vigie et identifier rapidement les problèmes, porter un regard prospectif sur l'évolution de l'Etat et de la société et prendre les mesures qui s'imposent au bon moment. Le Conseil-exécutif ne peut assumer cette fonction de conduite de l'Etat que s'il dispose d'outils adaptés.

Toutes les tâches qui concernent la planification, le pilotage et le contrôle de l'activité étatique ainsi que les décisions à ce sujet sont regroupées sous le terme de « controlling ». Le controlling consiste entre autres à déterminer le besoin d'informations, à se procurer ces informations, à les analyser et à les mettre à disposition, le but étant d'identifier les problèmes à un stade précoce et de rectifier le cap en temps utile en tenant compte des aspects financiers, qualitatifs et quantitatifs.

Le controlling est une tâche de conduite qui doit être assurée à tous les échelons hiérarchiques et qui est destinée à faciliter le pilotage de l'activité étatique. Le controlling des prestations a également pour but d'améliorer la qualité de la planification et de garantir que les objectifs importants et les mesures nécessaires pour les réaliser soient intégrés à la planification, à tous les échelons hiérarchiques. La planification des finances et des prestations s'apparente ainsi à des consignes de pilotage.

### 2.2.2.3 Cycle de controlling

Le graphique ci-dessous le montre, la notion de controlling est conçue, dans le secteur privé comme dans les administrations publiques, comme un cycle comprenant les phases de planification, de mise en œuvre des projets, de compte rendu de la mise en œuvre et de pilotage en fonction de ces éléments.



**Graphique:** Illustration du cycle de pilotage

Depuis la généralisation de NOG 2000, les Directions suivent ce cycle, grâce aux conventions de prestations. Toutes les Directions et la Chancellerie d'Etat ont leur propre stratégie de controlling fondée sur les conventions de prestations passées entre le directeur ou la directrice et les différents offices. C'est sur cette base que l'administration procède à la mise en œuvre et qu'elle rend compte par écrit des réalisations. Après quoi les directeurs et directrices exercent le pilotage.

#### **2.2.2.4 Développement des outils**

Les outils de conduite et de pilotage du Conseil-exécutif qui viennent d'être décrits existent certes depuis un certain temps, mais ils ont gagné en substance avec la généralisation de NOG. Ils semblent pour l'essentiel être adaptés. De l'avis du Conseil-exécutif, il s'agira ces prochaines années de réunir des expériences avec l'utilisation de ces outils aux différents niveaux (parlement, gouvernement, administration) et d'améliorer les instruments en question. Le Conseil-exécutif est décidé à combler les lacunes qui ont été décelées (p. ex. controlling des grands projets, controlling des participations).

#### **2.2.2.5 Besoin d'optimisation**

Le Conseil-exécutif a déjà consacré plusieurs séances de réflexion aux possibilités d'optimisation de ses outils de conduite. La Conférence des secrétaires généraux (CSG) et des experts indépendants ont été consultés. Les travaux menés à ce jour ont montré que ces outils sont pour l'essentiel adéquats, mais qu'ils pourraient subir quelques améliorations ou compléments ciblés :

- *Débat sur les prestations et les effets* : Au niveau gouvernemental, les mécanismes et les outils de planification semblent complets. Les principaux outils sont le programme de législation, la planification (budget et plan intégré mission-financement), l'extrapolation et la clôture, y compris le dialogue avec le parlement. Les expériences réunies avec la planification en mode NOG ont toutefois déjà mis en évidence les limites du modèle NOG IDEAL dans le quotidien politique. Des voies plus adaptées à la pratique devront encore être trouvées. En guise de solution transitoire, le débat sur les prestations sera mené lors des prochains cycles de planification (2006 et 2007) dans le cadre du projet de Dialogue sur les prestations. Les objectifs qui seront définis dans ce contexte concernant la nature et l'ampleur des prestations publiques pourront servir de base au débat des prochains cycles de planification.
- *Reporting* : Le reporting (soit le compte rendu systématique) semble insuffisant dans plusieurs domaines et, partant, les possibilités de pilotage par le Conseil-exécutif. Ce dernier se prononce sur environ 4000 affaires chaque année. Il souhaite l'introduction d'un mécanisme de compte rendu qui lui permette d'assurer un meilleur suivi des décisions importantes qu'il prend, de leur mise en œuvre et de leur impact. Le but étant de renforcer la transparence sur l'exécution et de permettre au gouvernement d'intervenir si nécessaire. Des améliorations doivent être apportées ici et là.
- *Controlling gouvernemental* : Le Conseil-exécutif n'a pas de mécanisme de controlling des grands projets et des participations, une lacune évoquée par des interventions parlementaires et dans le contexte de l'affaire de la CACEB (cf. motion VLL 210/2004 « *Débâcle de la CACEB* »; motion 263/2004 Guggisberg « *Renforcement des mécanismes de contrôle* »). Le Conseil-exécutif a déjà donné les mandats d'élaboration de modèles de controlling.
- *Interaction des cycles de controlling* : En vertu de l'article 65 LFP, le Conseil-exécutif, les Directions et les offices mettent en œuvre un système de controlling adapté et intégré. Le controlling porte sur les effets, les prestations, les coûts et les rentrées financières ainsi que sur les valeurs de référence financières du compte administratif. Dans la pers-

pective actuelle, il faut veiller à ce que les différents cycles de controlling au niveau des Directions, de la Chancellerie d'Etat et du Conseil-exécutif ainsi que les outils de pilotage du gouvernement décrits précédemment soient mis en interaction.

- « *Review Rechnungswesen unter NEF* » (audit du système comptable en mode NOG) : Le Conseil-exécutif a lancé ce projet en mai 2006 dans le but de simplifier au maximum les mécanismes et outils comptables en mode NOG et de réduire le volume des documents (budget et PIMF, extrapolation, rapport de gestion).

Optimiser les outils de conduite, cela signifie également examiner si certains d'entre eux peuvent être simplifiés, voire supprimés.

### **2.2.3 Mesures d'optimisation envisagées**

Depuis la publication du premier rapport intermédiaire, le Conseil-exécutif a envisagé de nombreuses mesures d'optimisation dans le cadre du modèle A. L'annexe 1 en dresse la récapitulation. Les commentaires suivants peuvent être livrés concernant l'avancement des travaux:

#### **2.2.3.1 Mesure 1 : Analyse des fonctions de conduite stratégique du Conseil-exécutif**

La réforme gouvernementale ambitionne principalement de renforcer la capacité de conduite stratégique du Conseil-exécutif. Le Grand Conseil a plusieurs fois abordé ce thème et exprimé son soutien à cette préoccupation. Au moment de la présentation du rapport final concernant le projet NOG 2000, la commission parlementaire compétente avait déjà estimé que « le Grand Conseil doit veiller à ce que cette réforme débouche sur une amélioration de la conduite stratégique » [trad.]. La motion Guggisberg (M 263/2004), intitulée « Renforcement des mécanismes de contrôle » et adoptée le 7 septembre 2005 sous forme de postulat, a une orientation similaire.

L'étude de cette mesure se poursuivra dans le cadre du controlling gouvernemental (cf. les commentaires de la mesure 19).

Il va falloir également réfléchir au rôle et aux tâches de la Chancellerie d'Etat afin d'exploiter mieux encore le potentiel qu'elle recèle en tant qu'organe d'état-major. La Chancellerie d'Etat doit être déchargée de tout ce qui n'a pas de rapport avec ses tâches essentielles. Les cantons de Zurich et d'Argovie ont bien compris cette nécessité. Il faut éviter que la Chancellerie d'Etat ne devienne une sorte de Direction. Concernant la réforme menée dans le canton d'Argovie, Peter Grünenfelder a fait le constat suivant : « La Chancellerie d'Etat doit se concentrer sur sa mission essentielle et non se disperser sur la gestion et la coordination de services sans rapport avec ses activités principales ; ainsi elle pourra effectivement assumer son rôle de soutien de la conduite, à la charnière entre les autorités politiques et l'administration<sup>4</sup>. » [trad.] La Chancellerie d'Etat du canton de Zurich a subi une évolution similaire. Elle joue un rôle de premier plan notamment dans la conduite et le pilotage de l'administration (controlling)<sup>5</sup>. Dans le canton de Berne également, il importe de renforcer la Chancellerie d'Etat dans sa fonction de soutien de la conduite. S'agissant de ses tâches essentielles, il faut donc analyser et optimiser les structures et mécanismes (p. ex. : développer la liste des affaires importantes en souffrance du Conseil-exécutif).

---

<sup>4</sup> Peter Grünenfelder, Erneuerung von Staatskanzleien zur effektiven Führungsunterstützung an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung, in: Norbert Thom / Adrian Ritz, Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3<sup>e</sup> édition, Wiesbaden 2006, p. 72.

<sup>5</sup> Cf. Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3<sup>e</sup> édition, Zurich 2005, p. 105.

### **2.2.3.2 Mesure 2 : Réexamen des possibilités de mise à contribution de la CSG et de la fonction de secrétaire général-e**

Aux termes de l'article 35 de la loi d'organisation, le Conseil-exécutif assure en temps utile et de manière efficace la coordination des activités des Directions et de la Chancellerie d'Etat. Il peut confier les affaires qui relèvent de plusieurs unités administratives à un service de coordination, à une conférence, à un groupe de travail ou à une organisation de projet spécialement constitués.

La Conférence des secrétaires généraux (CSG) est l'une des entités visées par l'article 35 de la loi d'organisation. Elle joue en effet un rôle important dans la planification des affaires, la mise au point des mécanismes de travail de l'administration et la coordination des activités administratives. Un audit de ses tâches a été mené en 2004, ce qui a permis de corriger les points de friction avec d'autres organes de coordination de l'administration. L'introduction de NOG n'a pas radicalement modifié ses activités. La CSG n'a pas de rôle politique à jouer. Mais elle a une mission importante dans le domaine de la coordination, de la planification et de la préparation des décisions au niveau de l'administration.

La Confédération a aussi une CSG. L'article 53 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>6</sup> prévoit que la CSG dirige les travaux de coordination au sein de l'administration fédérale sous la présidence du chancelier de la Confédération. Elle assume la coordination de tâches ou d'affaires qui ne relèvent d'aucun autre organe de coordination, notamment dans le cadre de la préparation des affaires du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral peut en outre la charger de traiter des affaires interdépartementales et de les préparer pour lui.

La CSG n'est pas un cabinet administratif adjoint au Conseil fédéral. Si elle souhaite lui soumettre des propositions, elle doit le faire par l'intermédiaire de la Chancellerie fédérale ou du département compétent.

La CSG se réunit plusieurs fois par an pour coordonner les thèmes interdépartementaux (p. ex. mise en œuvre du droit du personnel dans les départements, principes de communication). La pratique a par ailleurs vu s'instaurer une réunion hebdomadaire présidée par l'un des vice-chanceliers et vouée à la discussion préliminaire des dossiers qui seront traités le mercredi suivant par le Conseil fédéral ainsi qu'à la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral<sup>7</sup>.

Dans le canton de Berne, il n'est pas prévu que la CSG s'occupe des affaires ordinaires du Conseil-exécutif.

### **2.2.3.3 Mesure 3 : Soutien du Conseil-exécutif dans ses tâches de conduite; réexamen des organes interdirectionnels**

Le Conseil-exécutif a pris acte, par ACE 3109 du 13 octobre 2004, d'un rapport de la Direction des finances concernant la généralisation de NOG 2000 au 1<sup>er</sup> janvier 2005. La Chancellerie d'Etat (CSG), la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (ALIC) et la Direction des finances (CORES, FIKO [conférence des responsables des finances des Directions], PEKO [conférence des responsables du personnel des Directions], CIC) ont alors

---

<sup>6</sup> Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010).

<sup>7</sup> Cf. Thomas Sägesser, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997*, Berne 2007, N. 13 s. concernant art. 53, p. 483.

été chargées d'étudier dans quelle mesure la généralisation de NOG 2000 nécessitait une adaptation en profondeur du rôle des organes cantonaux permanents de coordination placés sous leur responsabilité.

Le 10 mai 2006, le Conseil-exécutif a adopté de nouveaux règlements pour la CGS et la CORES. Le 29 novembre 2006, il a pris acte du rapport d'audit des organes cantonaux de coordination (ACE 2103). Ce rapport tire la conclusion qu'aucun changement n'est nécessaire pour l'instant. Compte tenu toutefois du fait que les expériences faites avec NOG sont encore trop jeunes, le rôle des organes cantonaux de coordination sera réexaminé dans cinq ans au plus. Le traitement de cette mesure est donc pour l'instant achevé.

#### **2.2.3.4 Mesure 4 : Prise en charge de tâches prospectives (vigie, désignation éventuelle d'un état-major de prospective)**

Le Conseil fédéral et les départements peuvent instituer des conférences ou unités administratives indépendantes chargées de tâches d'état-major, de planification et de coordination. L'état-major de prospective est une conférence de ce type<sup>8</sup>. Cet état-major fait office de vigie. Il regroupe des délégations des unités qui, dans l'accomplissement de leurs tâches, sont confrontées à des questions concernant l'avenir de la société, de l'organisation du territoire, de l'environnement et de l'économie. Il prône l'approche prospective et traite les questions interdépartementales abordées dans la législation et la mise en œuvre. Il réunit les bases de planification et veille à ce que les services de l'administration fédérale s'y réfèrent lorsqu'ils se livrent à des travaux de prospective.

L'état-major de prospective

- réunit les bases de planification d'ordre interdépartemental et préconise l'utilisation de données statistiques par le gouvernement et l'administration ;
- favorise l'utilisation par le gouvernement et l'administration des résultats des recherches scientifiques en coopérant avec des institutions adaptées de l'administration et hors de l'administration ;
- se met à la disposition de la chancellerie de la Confédération et de la Conférence des secrétaires généraux dans les limites de sa mission pour traiter des questions spécifiques ;
- suscite par des moyens appropriés la discussion et l'échange d'informations dans l'administration dans les limites de sa mission.

La CSG du canton de Berne s'est elle aussi penchée ces dernières années sur les questions de prospective. Mais elle est parvenue à la conclusion qu'il serait exagéré, dans un contexte cantonal, de désigner un état-major de prospective. Les thèmes en question doivent être traités par les organes en place et par les services des Directions à titre de tâche permanente.

En ce qui concerne l'anticipation des mutations politiques, économiques et sociétales, il faudra en outre renforcer la collaboration avec l'Université et les hautes écoles spécialisées.

#### **2.2.3.5 Mesure 5 : Analyse des commissions**

Depuis toujours, le Conseil-exécutif et l'administration sollicitent les conseils de spécialistes et de commissions pour accomplir certaines tâches publiques. L'exploitation de ce savoir-faire est une des composantes utiles et en principe incontestées du soutien de la conduite.

---

<sup>8</sup> ACF du 27 avril 1998 ; cf. Thomas Sägesser, op. cit., N. 11 concernant art. 55, p. 495.

Raison pour laquelle il ne faut pas non plus renoncer au soutien fourni par les commissions extraparlimentaires.

Dans la réponse à la motion 114/2004 (Fässler-Schärer, Analyse des commissions cantonales), le Conseil-exécutif a toutefois promis que les commissions extraparlimentaires seraient soumises à une analyse. La motion a été adoptée sous forme de postulat par 137 voix contre une (et 1 abstention). L'analyse est en cours. Un panorama des commissions doit être dressé dans un premier temps. En 2005, la Chancellerie d'Etat a mené une enquête auprès des Directions pour dresser une liste des commissions, mais les opérations de dépouillement ne sont pas encore achevées. Les travaux devront ensuite éventuellement être approfondis pour certaines commissions. Les commissions extraparlimentaires fédérales font également l'objet d'un réexamen dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale. Les travaux menés dans le canton de Berne devront intégrer les enseignements tirés de ce réexamen. Ensuite seulement, on décidera dans quels domaines des réformes sont nécessaires. Le traitement de cette mesure à l'échelle des Directions se poursuivra dans le contexte du Dialogue sur les prestations.

### **2.2.3.6 Mesure 6 : Optimisation de la gestion des dossiers**

A l'échelon stratégique, le Conseil-exécutif traite des affaires complexes, souvent dans des délais très serrés. Il faut donc que l'administration fasse preuve d'un niveau élevé de professionnalisme lorsqu'elle prépare ces dossiers. L'optimisation de la gestion des dossiers est destinée à faciliter l'appréciation politique des affaires, à standardiser le processus de décision concernant les dossiers complexes et à simplifier la procédure de corapport. Quelques détails à ce sujet :

#### *1. Appréciation politique des affaires*

Les aspects suivants facilitent l'appréciation politique :

- La présentation doit être transparente (but : mise en évidence de l'essentiel, présentation du contexte politique, historique, décisions antérieures CE/GC, positionnement stratégique, présentation des questions politiques essentielles, simplification).
- Tous les problèmes susceptibles d'être réglés par l'administration sont résolus.
- Les divergences politiques qui subsistent sont clairement exposées et présentées de manière adéquate dans les dossiers du gouvernement (exposé clair des résultats du corapport, p. ex. tableau synoptique).
- Les liens avec d'autres affaires sont mis en évidence.
- Le contrôle qualité est assuré par la Direction en charge (bases légales, régime financier, contraintes juridiques, calendrier).

#### *2. Processus de décision concernant les dossiers complexes*

Les processus de décision concernant les dossiers complexes sont standardisés.

##### a) Phase 1 : plan des travaux

La Direction compétente soumet le plan des travaux au Conseil-exécutif dans des délais utiles.

b) Phase 2: décision

Le processus de décision comprend généralement les étapes suivantes :

- séance de réflexion,
- décision de procédure,
- procédure de corapport,
- décisions matérielles préliminaires,
- inscription à l'ordre du jour à deux reprises pour la décision définitive.

Des exceptions à la règle sont possibles lorsque cela se justifie.

*3. Simplification de la procédure de corapport*

Les corapports se concentrent généralement sur les questions fondamentales et importantes. La marge d'appréciation dont jouissent les Directions dans leur domaine politique est respectée.

*4. Prises de position adressées aux autorités fédérales*

Les prises de position sont structurées selon les règles suivantes :

- Le premier paragraphe dit clairement si le projet est accepté ou rejeté.
- Le Conseil-exécutif prend ensuite position brièvement et de manière précise sur les points qui revêtent une importance politique.
- Les commentaires des dispositions et les questions techniques figurent dans une annexe à laquelle renvoie la prise de position ou sont réglés par l'administration.

*5. Communication*

- La stratégie de communication du Conseil-exécutif doit être améliorée pour les dossiers complexes. Pour toute affaire traitée en plusieurs phases, il faut définir quand et sous quelle forme les organes parlementaires compétents et le public doivent être informés.
- La communication fait partie intégrante de la résolution des problèmes. Un projet de communiqué de presse doit être joint à toutes les affaires importantes soumises au Conseil-exécutif.

Ces principes généraux sont précisés dans les Directives de la Chancellerie d'Etat du 14 septembre 2006 concernant le traitement des affaires du Conseil-exécutif et du Grand Conseil dont le Conseil-exécutif a pris connaissance le 20 septembre 2006 et qu'il a déclarées obligatoires (ACE 1715).

Les nouvelles directives fixent les conditions générales applicables au traitement des affaires du Conseil-exécutif et du Grand Conseil dans l'administration. Toutes les unités de l'administration sont tenues de les appliquer. Les directives définissent les compétences, les délais, les mécanismes et les exigences formelles. Etant donné qu'elles sont publiées sur Intranet, les Directions ont à leur disposition un outil pratique. Grâce aux liens avec d'autres outils également en ligne sur le web, une plateforme conviviale de communication, sorte de banque du savoir administratif toujours à jour, a été ainsi mise en place. Les nouvelles directives sont appelées à jouer un rôle important dans le travail au quotidien des états-majors. Elles sont destinées au personnel aussi bien des secrétariats généraux que des offices. Elles devraient servir de base au transfert de connaissances au sein de l'administration.

### 2.2.3.7 Mesure 7 : Cyberinformation

Il faut favoriser l'introduction à tous les niveaux de nouveaux outils de gestion de l'information et des connaissances des autorités. L'exécutif et le législatif doivent être mieux soutenus dans l'accomplissement des tâches que leur attribue la Constitution. Les autorités doivent être en mesure de prendre leurs décisions au bon moment et en connaissance de tous les tenants et aboutissants. Il est essentiel que l'administration leur fournisse un soutien professionnel à cet égard. Des outils de travail performants doivent être proposés aux autorités, compte tenu des ressources financières limitées. Au chapitre de l'informatique, il s'agira surtout de développer une plate-forme d'information et de communication comme l'exige la motion 239/2004 (Commission de mise en œuvre NOG « Développement de la cyberinformation destinée au public et aux autorités »).

Dans sa réponse du 23 mars 2005, le Conseil-exécutif a relevé ce qui suit :

« Le Conseil-exécutif est favorable à l'orientation de la motion. L'introduction de nouveaux outils de gestion de l'information et des connaissances est une option digne d'être favorisée à tous les niveaux (administration, Conseil-exécutif, Grand Conseil), dans la limite des maigres ressources financières. Le Conseil-exécutif salue par conséquent l'initiative de la Commission de mise en œuvre NOG. Les exigences que formule cette dernière concernant la plate-forme d'information et de communication dépassent toutefois les capacités actuelles de l'administration, qu'elles soient humaines ou financières. Le projet ne pourra pas être réalisé sans aide externe. La coordination devra en outre être assurée avec d'autres projets actuellement en cours de lancement dans l'administration et au Conseil-exécutif (cf. réponse donnée le 2.2.2005 par le Conseil-exécutif au ch. 4 de la M 263/2004 Guggisberg, ACE 0454).

Le Conseil-exécutif émet quelques réserves par rapport à l'étude préliminaire de la Commission de mise en œuvre NOG (notamment en ce qui concerne les coûts). En l'état actuel des choses, on ne peut pas, selon lui, chiffrer les ressources supplémentaires qui devront être mobilisées pour assurer le fonctionnement d'un portail aussi complexe. Le poste à 75 pour cent mentionné dans l'étude préliminaire ne devrait en tout cas pas être suffisant. Selon les exigences du Grand Conseil, il faudra s'adjoindre le concours d'autres spécialistes pour gérer le système. L'étude préliminaire ne permet pas de déterminer quel serait le total des investissements et des coûts de fonctionnement. Il faudrait donc dans un premier temps pousser l'étude du projet dans les détails de manière à en chiffrer le coût. (...)

Le Conseil-exécutif est disposé à envisager l'introduction de nouveaux outils destinés à optimiser la gestion de l'information et des connaissances du Grand Conseil. Compte tenu de ses réserves concernant les délais ainsi que les coûts financiers et humains, il propose l'adoption sous forme de postulat. »

L'intervention a été adoptée sous forme de postulat le 19 avril 2005, par 130 voix contre 26 (et 7 abstentions). Les travaux de réalisation ont déjà commencé (projet *ratsinfo.be*). La Chancellerie d'Etat a informé la Conférence des présidents par courrier du 1<sup>er</sup> novembre 2006 des innovations prévues dans le domaine de l'offre proposée au Grand Conseil sur Internet et du soutien électronique fourni aux commissions.

Outre le développement de la plate-forme d'information et de communication, il est également prévu d'accélérer les travaux de mise en ligne des arrêtés du Conseil-exécutif. Ces travaux intégreront également les exigences du chiffre 4 de la motion 263/2004 (Guggisberg « Renforcement des mécanismes de contrôle ») qui demande un renforcement de la transparence sur les décisions du Conseil-exécutif. Dans sa réponse du 10 août 2005, le gouvernement a entre autres déclaré :

« Le Conseil-exécutif estime que l'accès aux arrêtés du Conseil-exécutif peut être amélioré. Les moyens techniques actuels (p. ex. Internet, Intranet, Closed User Group, etc.) permettent d'optimiser la situation. Le Conseil-exécutif est prêt à examiner de nouvelles formes de publication et propose par conséquent d'adopter le chiffre 4 sous forme de postulat (uniquement pour l'aspect concernant la

publicité des arrêtés du Conseil-exécutif). L'examen des mesures d'optimisation devra par ailleurs englober la question des coûts et il est indispensable de procéder au préalable à une analyse du rapport coût-utilité. Il n'est possible d'affecter que des moyens financiers limités à ces mesures d'optimisation. »

Le chiffre 4 de la motion Guggisberg a été adopté sous forme de postulat le 7 septembre 2005 par 118 voix contre une (sans abstention). La publication d'une grande partie des arrêtés du Conseil-exécutif se traduira par un regain de transparence. Les travaux ont été lancés.

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2006, le personnel de l'administration peut consulter sur Intranet tous les arrêtés adoptés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 par le Conseil-exécutif qui ne sont pas confidentiels (ACE en ligne). Il s'agit là d'une première étape. Dans un second temps, on examinera si les arrêtés doivent être mis à la disposition du public sur Internet et, dans l'affirmative, selon quelles modalités. Par ACE 1715 du 20 septembre 2006, le Conseil-exécutif a commandé l'élaboration des bases légales nécessaires.

Des progrès ont également été accomplis en 2006 en ce qui concerne la cyberparticipation (cf. mesure 14, ch. 2.2.3.15).

#### **2.2.3.8 Mesure 8 : Délégation de compétences aux Directions et aux offices dans le domaine des tâches et des dépenses**

L'introduction de NOG a élargi les compétences financières des Directions. Le Conseil-exécutif a la compétence d'autoriser les crédits d'engagement portant sur plusieurs années à partir de 100 000 francs au total (cf. art. 152, al. 3 OFP). Ces changements se sont traduits par une diminution considérable du nombre d'autorisations de dépenses données par le Conseil-exécutif. L'impact de cette redéfinition des compétences sera analysé dans le cadre de l'évaluation de NOG.

La délégation de plus amples compétences aux Directions et aux offices sera examinée après la présentation du troisième rapport intermédiaire. Mais il faudra attendre l'issue du Dialogue sur les prestations.

#### **2.2.3.9 Mesure 9 : Analyse de la durée du mandat des membres du Conseil-exécutif**

La question de la prolongation de quatre à six ans de la durée du mandat des membres du Conseil-exécutif (et du Grand Conseil) a déjà été étudiée à plusieurs reprises. Cette proposition avait par exemple été présentée en 1997, dans le contexte du rapport sur le renforcement de l'efficacité parlementaire. La motion correspondante 222/1997 avait d'ailleurs été adoptée le 21 janvier 1998 par 94 voix contre 62 (et 2 abstentions). Mais, à la réalisation, il était apparu que la volonté politique de changement avait disparu. Lors de la délibération du deuxième rapport intermédiaire, le Grand Conseil a exprimé le souhait que les travaux se poursuivent dans ce domaine.

Les nouvelles Constitutions des cantons de Fribourg et de Vaud ont porté la durée de la législature à cinq ans.

La décision prise les 17 et 18 août 2006 par la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a relancé le débat. Estimant que la durée du mandat des membres du Conseil national et du Conseil fédéral doit être prolongée de quatre à cinq ans, la CIP a en effet donné suite à une initiative parlementaire déposée en ce sens par le conseiller national

Maurice Chevrier par 14 voix contre six et une abstention<sup>9</sup>. Une législature de cinq ans, telle que la connaissent de nombreux pays européens ainsi que les cantons de Fribourg et de Vaud, réduit l'influence des considérations électoralistes sur l'activité des parlementaires, et améliore ainsi la qualité et l'efficacité du travail législatif. En outre, selon la CIP, cette mesure ne conduirait nullement à affaiblir la démocratie en Suisse puisque, contrairement à ce qui se passe dans les démocraties représentatives, le peuple suisse a la possibilité d'influer sur la politique non seulement lors des élections parlementaires, mais aussi tout au long de la législature par des votations sur différents projets. Contrairement à son homologue du Conseil national, la CIP du Conseil des Etats n'a pas jugé utile de prolonger la durée de la législature et, le 30 octobre 2006, elle a refusé par huit voix contre trois de donner son accord à la poursuite des travaux.

Le Conseil-exécutif s'est lui aussi penché sur la question de l'allongement de la législature. Il estime que l'allongement de la durée du mandat à cinq ou six ans présenterait des avantages, notamment en ce qui concerne le gouvernement : le même membre du gouvernement pourrait suivre les différentes phases des projets de réforme ambitieux (préparatifs, délibération parlementaire, mise en œuvre, évaluation) qui s'étalent sur plusieurs années et exercer ainsi réellement la responsabilité politique qu'implique ce type de projet. Le Conseil-exécutif pense qu'il existe de bonnes raisons de porter la durée du mandat à cinq ou même six ans. Cette réforme pourrait alors être combinée à d'autres éléments. Si la durée du mandat était fixée à six ans, il faudrait simultanément prévoir une limitation à deux mandats, avec ce que cela implique au niveau du régime de prévoyance. L'allongement à six ans permettrait également de tenir compte d'une préoccupation souvent exprimée concernant le changement à la tête des Directions. On pourrait ainsi envisager d'introduire l'obligation de changer de Direction au bout de six ans (cf. mesure 9a).

#### **2.2.3.10 Mesure 9a (nouvelle) : Rotation régulière des Directions entre les partis gouvernementaux**

La déclaration de planification votée le 23 janvier 2006 par le Grand Conseil suggère que « la rotation régulière (p. ex. tous les 8 ou 10 ans) des Directions entre les partis gouvernementaux [soit] envisagée » et que le Grand Conseil soit appelé à se prononcer à ce sujet.

Le Grand Conseil a déjà examiné cette question, en 2003 (postulat VLL, Kunz, P 069/2003 « Rotation à la tête des Directions et des commissions permanentes »). Le chiffre 1 du postulat demandait que soit envisagée la possibilité que les Directions ne puissent être dirigées que pendant huit années au plus par un conseiller d'Etat du même parti. Le Grand Conseil a rejeté le chiffre 1 du postulat le 8 septembre 2003, par 108 voix contre 16 (et 4 abstentions).

Le Conseil-exécutif a étudié de près la question de la rotation des Directions. Ce système peut présenter l'avantage de permettre un réexamen régulier des structures et des mécanismes des Directions. Les stratégies peuvent être appréhendées dans une nouvelle perspective politique. De nouvelles priorités peuvent être définies dans la gestion des ressources humaines. Mais le système présente aussi l'inconvénient de la discontinuité dans la conduite des réformes. Si l'on se place dans la perspective du collège gouvernemental, il faut en outre éviter de prévoir des solutions schématiques dans la législation. L'attribution des Directions a pour but de consolider la capacité d'action et de réflexion stratégique du gouvernement. Il faut à cet égard tenir compte des besoins du collège et des membres qui le composent. C'est à dessein que la Constitution laisse une certaine liberté au Conseil-exécutif dans ce domaine. C'est lui qui décide comment se répartissent les Directions entre ses membres. Cette procédure a eu jusqu'à présent un impact positif sur les activités stratégiques du collège gouvernemental. Pour autant qu'on le sache, aucun canton n'a de règle impérative

---

<sup>9</sup> Initiative parlementaire Chevrier (06.415; « Plus d'efficacité, moins d'électoralisme »).

concernant la rotation régulière des Directions entre les partis gouvernementaux. Le Conseil-exécutif estime que les motifs plaçant contre le principe de rotation exigé dans la déclaration de planification l'emportent nettement. Ces motifs, il les a exposés dans sa réponse du 6 août 2003 au postulat 069/2003 (ACE 2067/2003). Il pense néanmoins que l'allongement de la durée du mandat des membres du Conseil-exécutif à six ans, avec possibilité de réélection pour un mandat, pourrait être couplé à l'obligation de changer de Direction au bout de six ans. Dans ce cas toutefois, la perspective individuelle primerait la perspective partisane et le changement n'impliquerait pas obligatoirement une rotation entre les partis.

### **2.2.3.11 Mesure 10 : Optimisation de la communication stratégique (concernant la politique gouvernementale)**

Les mutations de la société de l'information de ces dernières décennies ont aussi transformé le secteur de la communication dans notre pays. Très dynamique, ce secteur influence également la stratégie de communication des autorités (cyberadministration). Le secteur privé et les pouvoirs publics communiquent aujourd'hui à un tout autre rythme que par le passé avec leurs interlocuteurs ou leur clientèle. Si l'on veut que le canton de Berne continue à l'avenir à faire entendre sa voix, les autorités et l'administration devront suivre les nouvelles tendances. Il faut mettre au point des outils adaptés pour que les autorités puissent relever les nouveaux défis par une stratégie de communication proactive et transparente.

La communication concernant la politique gouvernementale est l'un des enjeux majeurs de l'activité du Conseil-exécutif. Elle doit être claire et cohérente. Le Conseil-exécutif doit réussir à faire passer ses grands messages auprès de la population. De sérieux efforts ont été entrepris ces dernières années dans ce domaine.

- Le Conseil-exécutif a adopté le 20 octobre 1999 une Nouvelle conception de la communication en matière de politique gouvernementale (ACE 2509) qui constitue le fondement d'une stratégie cohérente d'information.
- En septembre 2001, le Conseil économique mis en place par le Conseil-exécutif a présenté son rapport sur les stratégies d'avenir<sup>10</sup>. Il y émettait des recommandations sur la politique financière et sur celles de la formation et de la communication. Le Conseil-exécutif a alors chargé la Chancellerie d'Etat (Office d'information) de réexaminer la stratégie de communication concernant la politique gouvernementale.
- Le 27 février 2002 (ACE 0621), le Conseil-exécutif a pris acte du plan de mise en œuvre des recommandations du Conseil économique, attribuant notamment les mandats suivants: définition d'une stratégie de communication du Conseil-exécutif (y compris quelques repères concernant la communication de la Promotion économique) ; mise en œuvre par l'Office d'information avec la participation de la Promotion économique. Des experts indépendants ont ensuite été chargés d'exécuter ces mandats.
- Le 7 mai 2003, le Conseil-exécutif a pris acte du Schéma global relatif à la communication stratégique et opérationnelle du canton de Berne (Farnier PR Consulting), des Directives pour l'information des médias et de l'expertise « Travail média et principes à respecter par le canton de Berne » (Prof. Roger Blum). Les directives sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2003.
- Le Conseil-exécutif a pris connaissance du train de mesures le 5 novembre 2003. L'Office d'information a été chargé de le mettre en œuvre progressivement (ACE 2991).

La mise en œuvre des recommandations du Conseil économique et les mesures prévues à cet effet doivent permettre d'unifier la stratégie de communication du canton, de lui donner

---

<sup>10</sup> Rapport « Zukunftsstrategien für den Kanton Bern; Analyse, Beurteilung und Gestaltungsempfehlungen für Finanzhaushalt, Bildungspolitik und Kommunikation » ; septembre 2001 ; cf. en particulier p. 209 ss.

de la consistance et de la cohérence, d'en améliorer l'impact et d'optimiser le travail média. Il doit en résulter un effet durable sur l'image du canton, de ses autorités et de l'administration. La diffusion d'un message clair sur les atouts du canton devrait également contribuer au renforcement de l'économie cantonale.

Le Conseil-exécutif a décidé fin 2006 d'introduire plusieurs innovations dans le domaine de la communication. Les tâches de direction de l'Office d'information et de responsable de la communication du Conseil-exécutif qui étaient jusqu'à maintenant assurée par une seule personne seront désormais dissociées et confiées à deux personnes. Le titulaire actuel du poste se concentrera dorénavant sur la direction de l'office et sur les tâches de communication qu'elle implique. La communication concernant la politique gouvernementale sera confiée à une nouvelle personne. Le poste a été mis au concours à la fin 2006. Les prestations fournies par le canton dans le domaine de la communication doivent en outre être pour certaines réexaminées. Ces innovations devraient largement contribuer à améliorer la communication concernant la politique du Conseil-exécutif.

### **2.2.3.12 Mesure 11 : Rédaction des messages au peuple par le Conseil-exécutif**

La législation parlementaire prévoit que les messages au peuple sont rédigés par le Bureau du Grand Conseil. Or, à la Confédération et dans plusieurs cantons, c'est l'exécutif qui a la compétence d'accomplir cette tâche.

Au niveau fédéral, la compétence du Conseil fédéral de rédiger les messages a été remise en question en 2004 : le 25 mars 2004, la Commission des institutions politiques du Conseil national a pris la décision de principe, par 22 voix sans opposition (et 2 abstentions), d'attribuer la rédaction des messages à un organe parlementaire. Mais le 25 mai 2004, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats s'est opposée à ce transfert de compétences par 11 voix sans opposition (et une abstention). Le Conseil fédéral a donc conservé la compétence de rédiger les messages.

Du point de vue du Conseil-exécutif, les messages constituent la dernière étape d'un processus de communication qui pourrait être entre les mains de l'exécutif du début à la fin.

Dans sa déclaration de planification du 23 janvier 2006, le Grand Conseil a demandé que les questions de compétence et la rédaction des messages au peuple soient examinées sous la responsabilité du Bureau du Grand Conseil, précisant que le Bureau offrirait au Conseil-exécutif la possibilité de donner son avis.

Dans une lettre adressée le 3 mai 2006 au Bureau du Grand Conseil, le Conseil-exécutif a notamment déclaré : « La communication concernant la politique gouvernementale est l'un des enjeux majeurs de l'activité du Conseil-exécutif. Elle doit être claire et cohérente. Le Conseil-exécutif doit réussir à faire passer ses grands messages auprès de la population. De sérieux efforts ont été entrepris ces dernières années dans ce domaine. Si les messages étaient rédigés par le Conseil-exécutif, la stratégie de communication de ce dernier s'en trouverait confortée. » [trad.] Le Conseil-exécutif se déclarait par ailleurs toujours disposé à endosser des responsabilités supplémentaires dans ce domaine. Il précisait toutefois que, sans signal clair de la part du Grand Conseil, il ne poursuivrait pas l'étude de la question.

Le Bureau a mené un débat de fond sur la rédaction des messages le 12 mai 2006. Il a décidé à l'unanimité de conserver le régime actuel des compétences. C'est donc lui qui continuera d'être responsable de la rédaction des messages. En effet, il est tout désigné pour exposer au corps électoral les motifs pour lesquels le Grand Conseil recommande ou non l'adoption d'un projet. Il ne s'agit en aucune manière d'exclure le Conseil-exécutif et l'administration de la préparation des messages ; ils doivent continuer d'y être associés. Mais la compétence de choisir le texte définitif doit rester entre les mains du Bureau.

Lors de cette même séance du 12 mai 2006, le Bureau a également adopté des Directives sur la procédure de rédaction des messages en vue des votations populaires. Le Conseil-exécutif prend acte des décisions du Bureau qui ont été communiquées au plénum du Grand Conseil. Il considère que la discussion est close sur cette mesure.

### **2.2.3.13 Mesure 12 : Allongement à deux ans de l'exercice budgétaire**

Dans le deuxième rapport intermédiaire, le Conseil-exécutif a affirmé ne pas être en mesure de dire si un exercice budgétaire bisannuel représenterait un réel gain de temps pour la formation de l'opinion des autorités politiques. Il signalait que la question serait approfondie après la présentation du deuxième rapport intermédiaire, en concertation avec la Commission de pilotage. Lors de la délibération du deuxième rapport intermédiaire, le Grand Conseil a expressément demandé que l'étude soit poursuivie dans ce domaine (cf. déclaration de planification du 23.1.2006). En réalité, le Conseil-exécutif n'a pas exécuté ce souhait, pour les raisons suivantes :

- Dans le cycle bisannuel, le débat sur les prestations peut être rallongé, la première année du cycle lui étant consacré et la seconde année servant à établir le budget à proprement parler. Même si cette idée paraît séduisante à première vue, un examen plus attentif fait apparaître des difficultés pratiques. Même dans ces conditions, par exemple, le principe de l'annualité du budget doit être conservé, ce qui bouleverserait complètement le système des crédits (« budget double » sur deux années civiles). Signalons également dans ce contexte que depuis le cycle de planification 2004, le Grand Conseil se prononce sur les soldes des groupes de produits Université et Haute école spécialisée non seulement de l'exercice budgétaire, mais aussi du premier exercice du plan financier. Or, les expériences faites avec ce système bisannuel n'ont pas (encore) donné de résultats concluants selon le Conseil-exécutif.
- A l'avenir également, le gouvernement et le parlement devront pouvoir réagir rapidement aux mutations. Ainsi, même dans le cycle bisannuel, il est nécessaire de procéder à une planification des tâches et des finances continue et annuelle, même si, la seconde année, elle se limite à une analyse et à une réaction aux mutations importantes.
- Le canton de Berne ferait œuvre de pionnier avec ce cycle bisannuel. La Confédération a certes envisagé le système dans le cadre de l'introduction de la Nouvelle gestion publique, mais elle a abandonné l'idée. Les cantons et les communes appliquent aujourd'hui le Modèle de compte harmonisé (MCH) qui prévoit le cycle budgétaire traditionnel d'une année.

Compte tenu des changements radicaux qui devraient être apportés à la planification des tâches et des finances dans l'hypothèse de l'introduction d'un cycle bisannuel, des absorbants travaux de mise en œuvre que cela impliquerait ainsi que des incertitudes concernant les avantages d'un tel système et l'impact politique (p. ex. application du frein au déficit), la poursuite des travaux n'est pas une option envisageable pour le Conseil-exécutif. S'agissant de la mise en évidence du potentiel de simplification de la comptabilité, le Conseil-exécutif entend pour l'instant concentrer les ressources sur le projet « *Review Rechnungswesen unter NEF* » (audit du système comptable en mode NOG).

### **2.2.3.14 Mesure 13 : Désignation de collaborateurs et collaboratrices personnels des membres du Conseil-exécutif**

En vertu de l'article 39 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), les membres du Conseil fédéral peuvent engager des collaborateurs personnels, dont ils définissent les tâches :

- entretenir les relations du chef de département avec les partis, les syndicats et associations et les experts ;
- participer à la rédaction de la correspondance du chef de département (la correspondance personnelle surtout) ;
- participer à toutes les séances importantes du chef de département ;
- participer à la rédaction des discours et allocutions du chef de département, dans la mesure où ils ne concernent pas des questions techniques ;
- participer au traitement des affaires traitées au Conseil fédéral ;
- mener des études particulières.

Les collaborateurs et collaboratrices personnels n'ont donc pas de tâches relevant de la ligne hiérarchique et ils ne peuvent pas intervenir dans la gestion du département. Ils ne remplacent pas d'autres employés et il n'est pas prévu qu'ils accomplissent des tâches du département<sup>11</sup>.

Les expériences réunies à la Confédération et dans certains cantons montrent que les collaborateurs et collaboratrices personnels peuvent grandement soulager les membres de l'exécutif. Cette possibilité a donc été étudiée pour le Conseil-exécutif du canton de Berne.

Un premier examen préliminaire mené en vue de la rédaction du deuxième rapport intermédiaire a toutefois montré que cette option présente aussi des inconvénients. Elle peut en effet créer des problèmes de délimitation des tâches et de coordination avec les états-majors des Directions. On peut aussi se demander si la fonction ne pourrait pas être assumée par des collaborateurs et collaboratrices des secrétariats généraux, sans devoir nécessairement créer une nouvelle catégorie de personnel. Les Directions jouissent à cet égard d'une certaine autonomie.

Lors de la délibération du deuxième rapport intermédiaire, le Grand Conseil a exprimé le vœu que l'étude de cette question soit poursuivie (cf. déclaration de planification du 23.1.2006).

Le Conseil-exécutif a par conséquent repris le thème lors de la préparation du troisième rapport intermédiaire. Selon lui, les arguments en faveur de l'abandon de cette mesure prévalent :

- Les arguments en faveur du recours, par les membres du Conseil-exécutif, aux spécialistes de domaine et aux spécialistes politiques des offices et des états-majors prévalent. Il est notamment crucial que les collaborateurs et collaboratrices appelés à fournir des prestations de conseil puissent entretenir des relations directes avec les membres du Conseil-exécutif, mais aussi qu'ils disposent de suffisamment de connaissances de la matière et qu'ils portent la responsabilité de leurs actes. Les membres du personnel des offices et des états-majors satisfont à ces conditions. Les membres du gouvernement ont par ailleurs la possibilité d'influer sur le recrutement du personnel des offices et des états-majors. Les structures en place permettent donc de fournir le soutien nécessaire aux membres du gouvernement.

---

<sup>11</sup> Cf. Thomas Sägesser, op. cit., N. 6 ss concernant art. 39, p. 362 s.

- Le recours à des collaborateurs et collaboratrices personnels pourrait créer des problèmes de délimitation des tâches et de coordination avec les Directions. Ce qui serait en définitive contraire à l'effet recherché et pourrait nuire à la cohérence de l'action gouvernementale.
- Enfin, le recours à des collaborateurs et collaboratrices personnels entraînerait des coûts non négligeables. Une première estimation sommaire montre qu'ils pourraient s'élever à environ 500 000 francs par membre du Conseil-exécutif, tout compris, salaires et infrastructure (poste de travail, secrétariat, etc.). Il faudrait donc compter avec une dépense annuelle supplémentaire d'environ 3,5 millions. Une autre question devrait en outre être examinée : si le membre du Conseil-exécutif démissionne ou n'est pas réélu, le collaborateur ou la collaboratrice personnelle qu'il a recrutée ne serait-elle pas en droit d'émettre des prétentions en matière de prévoyance ou de réclamer une indemnité de licenciement ?

### **2.2.3.15 Mesure 14 : Réexamen des procédures de consultation et de corapport**

Un projet ayant pour but de renforcer la position du gouvernement et pouvant conduire à une réforme administrative implique nécessairement que l'on accorde la plus haute attention à l'examen des diverses procédures. Cela vaut notamment pour la procédure législative en général (cf. ci-dessous) et en particulier pour les procédures de corapport et de consultation<sup>12</sup>.

La procédure de consultation (cela vaut aussi, dans une moindre mesure, pour la procédure de corapport) constitue une phase importante de la procédure législative préliminaire. C'est la seule partie de la procédure législative qui donne l'occasion au public de participer à l'activité législative, réserve faite de la votation populaire. Elle permet au gouvernement d'évaluer l'acceptabilité politique de la réglementation proposée. Elle est ensuite l'occasion de recueillir un avis de spécialistes du domaine concerné, notamment pour déceler quels sont les problèmes qui pourraient apparaître lors de la mise en œuvre des mesures envisagées. Enfin, elle assume une fonction pédagogique dans la mesure où elle prépare les milieux concernés à la nouvelle réglementation, ce qui peut faciliter par la suite son application.

Dans notre système politique reposant sur la concordance et le consensus, la procédure de consultation joue par conséquent un rôle central dans l'élaboration de la législation. Dans la plupart des cas, cette procédure ne crée aucun problème, car elle est suffisamment rapide et efficace. Il peut cependant arriver que sa durée crée des difficultés. Le droit actuel contient des dispositions qui permettent de réduire la durée des procédures tant de corapport<sup>13</sup> que de consultation<sup>14</sup>. Il s'agira toutefois d'examiner de manière approfondie si, dans les cas où une accélération de la procédure est nécessaire pour des raisons politiques ou inhérentes au droit supérieur, les dispositions législatives donnant de la souplesse au système permettent une marge de manœuvre plus grande que celle utilisée jusqu'à maintenant, voire si elles doivent être complétées pour élargir encore cette marge de manœuvre.

Le 17 mai 2006, une révision partielle de l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport a permis d'introduire la procédure de consultation électronique. Toutes les procédures sont menées en ligne depuis le 1<sup>er</sup> juin 2006. La consultation a ainsi été modernisée et adaptée aux nouveaux besoins de la société en matière d'information et de communica-

---

<sup>12</sup> Voir à ce sujet la réponse du Conseil-exécutif à la motion M 123/2001 Streiff-Feller « Accroissement de l'efficacité de la procédure législative », Journal du Grand Conseil 2001, p. 2018 ss.

<sup>13</sup> Art. 22, al. 2, lit. e et art. 24, al. 2, lit. a et b de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC, RSB 152.025).

<sup>14</sup> Art. 5, 10 et 21 OPC.

tion. Les expériences faites à ce jour avec le nouveau système montrent qu'il répond à un besoin réel des destinataires de la procédure de consultation.

### **2.2.3.16 Mesure 15 : Réexamen général de la procédure législative**

La législation est impérative. Elle vaut pour tous les membres de la société auxquels elle donne des droits et impose des obligations; elle établit des procédures et des règles d'organisation, attribue des compétences et institue les autorités. Elle se doit d'être exacte, précise et claire. Si la législation ne remplit pas ces critères, la sécurité du droit est menacée et le risque de désobéissance aux règles établies augmente. A cela s'ajoute que l'activité législative doit répondre à des exigences démocratiques. La légitimité d'un acte législatif se mesure au respect des principes démocratiques. Cela signifie que la procédure législative doit être conçue de manière à permettre le mieux possible la prise en compte des besoins de la société et des opinions des individus qui la composent. Vu la complexité de la société actuelle, le respect de ces principes requiert la mise en œuvre de divers instruments (p. ex. procédures de participation, enquêtes, évaluations, votations) qui alourdissent la procédure législative et limitent les possibilités de la raccourcir.

Un raccourcissement de la durée de la procédure législative ne saurait donc être prioritaire par rapport aux exigences de qualité auxquelles cette procédure doit satisfaire. D'ailleurs, de manière générale et en comparaison intercantonale, rien ne permet de penser que le droit cantonal bernois impose une procédure législative d'une durée exagérée. Cela est d'autant plus vrai que les dispositions législatives actuelles autorisent toute la souplesse nécessaire et qu'une procédure accélérée est possible en cas de nécessité. En effet, d'une part la Constitution cantonale prévoit une procédure particulière lorsque des normes au niveau de la loi devraient être édictées d'urgence pour introduire du droit supérieur (droit fédéral ou international) dans le droit cantonal<sup>15</sup>. D'autre part, l'expérience montre que la durée de la procédure est très variable<sup>16</sup> et qu'elle peut être courte si les circonstances l'exigent, comme trois exemples récents le prouvent.

- La loi sur la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (LCACEB) a été traitée au Grand Conseil le 17 novembre 2004 en première lecture et le 13 décembre suivant en seconde lecture (cf. Journal du Grand Conseil 2004, p. 1161 ss et 1437 s.).
- Dans le cas de la loi sur la participation à la société Messepark Bern AG (LPMB), il s'agissait de faire en sorte que tous les partenaires concernés puissent adhérer rapidement au plan de restructuration, mais le canton devait pour cela édicter une loi. Ainsi, à partir du moment où la restructuration interne a été décidée (24.6.2004), et où l'assemblée générale extraordinaire de la société Messepark Bern AG a eu lieu (29.10.2004), le projet de loi a été élaboré, mis en consultation pendant une durée raccourcie, adopté par le Conseil-exécutif le 22 décembre 2004, et promulgué par le Grand Conseil en lecture unique le 26 avril 2005, de manière à permettre une entrée en vigueur à l'échéance du délai référendaire.
- La révision partielle de la loi sur les allocations pour enfants constitue un autre exemple de procédure législative accélérée. Le thème abordé étant simple, clairement délimité et ne suscitant aucune controverse politique, il a été possible de renoncer à la procédure de consultation. C'est

---

<sup>15</sup> L'art. 88, al. 3 ConstC autorise une procédure en deux temps : le Conseil-exécutif est habilité à introduire le droit supérieur par voie d'ordonnance pour garantir une mise en vigueur à temps du droit cantonal. Le gouvernement doit se limiter à édicter les normes indispensables et ne peut faire usage de toute la marge d'action du canton, qui est réservée au législateur. Ensuite, les dispositions adoptées dans l'urgence doivent sans retard être remplacées par des normes de loi arrêtées suivant la procédure législative ordinaire.

<sup>16</sup> Cette durée peut être de 39 mois (loi sur la péréquation financière et la compensation des charges, LPFC, RSB 631.1), mais aussi de moins de deux ans (23 mois pour la loi sur le pilotage des finances et des prestations, LFP, RSB 620.0), voire de 12 mois seulement (loi sur le financement spécial affecté à l'élimination des dégâts causés par l'ouragan Lothar, RSB 921.20).

la Commission de haute surveillance qui a préavisé le projet. La loi a été adoptée par le Grand Conseil le 17 novembre 2005, à l'issue d'une lecture unique et elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006. La révision partielle aura donc duré nettement moins d'un an.

Cela étant, il conviendra d'examiner si des simplifications et modifications sont possibles et souhaitables. Une question qui se pose en particulier est celle de savoir s'il serait utile d'ajouter au droit d'urgence gouvernemental que constitue l'article 88, alinéa 3 de la Constitution cantonale un droit d'urgence parlementaire tel que le prévoient la Constitution du canton de Schaffhouse, du 17 juin 2002<sup>17</sup> et celle du canton de Zurich, du 27 février 2005<sup>18</sup>.

Le projet BELEX NOVA va permettre à partir de 2007 de rationaliser les mécanismes d'élaboration des actes législatifs dans l'administration. Les Directions pourront en effet assurer un traitement entièrement électronique des propositions de modification des commissions et du Conseil-exécutif en vue de la première et de la seconde lecture. Les opérations manuelles et l'impression des modifications ne seront donc plus nécessaires. Ces améliorations techniques vont permettre d'éliminer les sources d'erreur et, éventuellement, de gagner du temps.

Signalons par ailleurs que le droit cantonal est actuellement soumis à un examen formel en vertu de diverses interventions parlementaires<sup>19</sup>. Le projet devrait permettre d'identifier les actes législatifs susceptibles d'abrogation. Il sera soumis au Grand Conseil durant la première moitié de la législature.

### **2.2.3.17 Mesure 16 : Renforcement de l'influence du canton sur la politique fédérale**

Les conditions générales applicables au canton de Berne sont influencées par des développements à long terme, qui dépassent très largement les frontières cantonales. De plus en plus, le canton doit appliquer des réglementations définies au plan suisse ou au plan international. La politique extérieure – comprise en particulier au sens d'une influence du canton sur la politique fédérale – gagne donc en importance dans les activités gouvernementales.

Le canton de Berne dispose actuellement des moyens d'intervention suivants sur la politique fédérale :

- transmission d'informations aux autorités fédérales (notamment à la Députation bernoise aux Chambres fédérales) ;
- prises de position dans les procédures de consultation (adressées au Conseil fédéral, et transmises ensuite aux parlementaires) ;
- rencontres et entretiens réguliers avec des délégations des autorités fédérales (Conseil fédéral, Conseil national et Conseil des Etats) ;

---

<sup>17</sup> Art. 34 Dringlichkeitsrecht

<sup>1</sup> Gesetze, deren In-Kraft-Treten keinen Aufschub erträgt, können sofort in Kraft gesetzt werden, wenn zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.

<sup>2</sup> Ist eine Volksabstimmung erforderlich oder wird eine solche verlangt, so tritt ein solches Gesetz ein Jahr nach Annahme durch den Kantonsrat wieder ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.

<sup>18</sup> Art. 37 Dringlichkeitsrecht

<sup>1</sup> Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden.

<sup>2</sup> Wird das Referendum ergriffen, so findet die Volksabstimmung innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes statt.

<sup>3</sup> Wird das Gesetz abgelehnt, so tritt es unmittelbar nach der Volksabstimmung ausser Kraft.

<sup>19</sup> Motion 014/2005 Brand, Münchenbuchsee, du 13 janvier 2005, « Examen critique de la législation cantonale » (adoptée le 15.6.2005) et motion 066/2005 Staub-Beccarelli, Thoune, du 22 juin 2005, « Dépoussiérer le droit cantonal » (adoptée sous forme de postulat le 13.9.2005).

- entretiens avec des membres des autorités fédérales (Conseil fédéral, Chambres fédérales, administration) ;
- échanges intercantonaux et défense des intérêts du canton par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux du Nord-Ouest de la Suisse (NRK), de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et des conférences de directeurs.

Toutes ces activités ont pour principal objet d'assurer la défense des intérêts du canton, de faire connaître sa position et d'échanger des informations concernant des dossiers précis. Il s'agit donc de livrer des informations adaptées, au bon moment. Les travaux sont coordonnés par le Service des relations extérieures<sup>20</sup>. La gestion de l'information est assurée en étroite collaboration avec les Directions. Les propositions de modification rédigées de toutes pièces au sujet des dispositions essentielles pour le destin du canton sont celles qui ont le plus de chances d'aboutir. Elles doivent être prêtes au moment où le dossier est traité par la commission du conseil prioritaire. Il faut donc que les unités administratives concernées acquièrent des connaissances et suivent de près les affaires qui relèvent de leur domaine. Les points sur lesquels il faut intervenir doivent être définis et les interventions doivent être coordonnées. Les perspectives de succès augmentent si le Conseil-exécutif a un contact direct avec les parlementaires fédéraux.

Si les cantons veulent pouvoir renforcer leur influence sur la politique fédérale, ils vont devoir déployer des efforts dans les domaines suivants :

- *Dispositif de vigie* : Les cantons doivent identifier à un stade précoce les dossiers susceptibles de les concerner. Rares sont les cantons qui disposent actuellement d'un véritable dispositif de vigie capable d'assumer cette tâche. La CGSO a pris conscience de cette lacune et a chargé un groupe de travail d'élaborer des propositions. Le canton de Berne est associé à ces travaux.
- *Hiérarchisation des priorités* : Il faut déterminer les affaires qui revêtent une importance stratégique pour les cantons. La sélection des dossiers importants et la répartition claire des compétences interviennent généralement trop tard. Les affaires restent bloquées dans les services administratifs ou dans les Conférences. Souvent, le Conseil-exécutif n'est impliqué qu'au stade de la procédure de consultation et sa marge de manœuvre est alors déjà considérablement réduite. Des améliorations sont donc nécessaires dans ce domaine. Au printemps 2004, les dossiers prioritaires pour le canton de Berne ont été définis sur la base du programme de législation 2003-2007 du Conseil fédéral, puis attribués à une Direction.
- *Acquisition de savoir-faire* : Les services administratifs doivent acquérir du savoir-faire pour pouvoir intervenir à temps et de manière adaptée et ciblée. Ils disposent déjà des connaissances techniques. Mais ce qui leur manque parfois, c'est la capacité de replacer les affaires importantes dans un contexte général et dans une perspective stratégique. Dans ce secteur également, des améliorations sont nécessaires.
- *Coordination avec d'autres organismes* : Les travaux doivent être coordonnés avec d'autres organismes, notamment les conférences gouvernementales régionales ou nationales et les conférences régionales et nationales de directeurs cantonaux. La coordination est assurée à l'échelon stratégique (conférences gouvernementales régionales ou nationales) et peut encore être renforcée. Les cantons et les organismes qui les représentent ne parviennent en outre pas toujours à s'entendre sur une ligne commune. La coordination à l'échelon technique est plus simple (conférences régionales ou nationales de directeurs cantonaux).

---

<sup>20</sup> Le Service des relations extérieures (SRE) est l'ancien Service de coordination des relations extérieures et de l'intégration européenne (SCRE).

- *Coordination des interventions* : Les interventions des cantons doivent être opportunes et des améliorations sont nécessaires à cet égard. Il faut systématiser les interventions, les coordonner et les faire au bon moment et de manière adaptée.

Le renforcement de l'influence cantonale sur la politique fédérale appelle des mesures à plusieurs niveaux : c'est au niveau cantonal qu'elles peuvent être mises en œuvre le plus rapidement. Au niveau régional (CGSO p. ex.) et au niveau national (CdC), des améliorations sont également possibles. Mais à ces niveaux là, les possibilités d'influence du canton diminuent nettement et l'horizon de réalisation s'éloigne considérablement. Les adaptations induites par l'Europe laissent peu de marge de manœuvre. Des changements radicaux pourraient être nécessaires dans le domaine institutionnel.

Outre les mesures qui peuvent être mises en œuvre directement pour renforcer l'influence cantonale sur la politique fédérale, des projets sont actuellement en cours au niveau intercantonal et au niveau de la Confédération qui vont jouer un rôle déterminant pour les relations futures entre les cantons et les autorités fédérales (p. ex. l'analyse des tâches à l'échelle fédérale, la réforme de l'administration fédérale, la réforme du fédéralisme, l'intégration européenne avec les bilatérales I et II, le projet Europe Réformes Cantons Eu-RefCa, le développement de la CdC, des conférences gouvernementales régionales et des conférences régionales et nationales de directeurs cantonaux, le développement de la coopération de ces organismes). Il est capital que le canton de Berne puisse faire entendre sa voix dans ces projets.

Le canton de Berne a des relations privilégiées avec la capitale fédérale et jouit, du fait de sa proximité avec les autorités fédérales, d'avantages qu'il convient d'exploiter. La coordination des actions du canton et de la ville doit être renforcée. Le canton de Berne a en outre l'avantage de sa taille relativement importante qui lui permet par exemple d'être représenté dans de nombreux groupes de travail fédéraux et intercantonaux, mais aussi dans presque toutes les commissions parlementaires.

Le Conseil-exécutif est en train de préparer un rapport sur les relations extérieures du canton de Berne qui devrait être soumis au Grand Conseil prochainement. Sans ressources supplémentaires, il sera impossible d'accomplir efficacement les tâches dans le domaine des relations extérieures.

### **2.2.3.18 Mesure 17 : Collaboration active au projet « Maison des cantons »**

Le projet de Maison des cantons doit se traduire par un renforcement de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et par un regroupement géographique en ville de Berne. La collaboration intercantonale au niveau politique et au niveau technique doit encore s'intensifier pour que les cantons puissent asseoir leur position d'interlocuteurs de la Confédération. Le Conseil-exécutif s'est prononcé positivement concernant ce projet et il est disposé à le soutenir activement.

Le projet de Maison des cantons comporte des mesures à la fois politiques et techniques destinées à renforcer la coopération intercantonale. Il s'agit principalement d'améliorer la coordination entre les conférences intercantionales et d'exploiter les synergies entre le secrétariat de la CdC et celui des conférences de directeurs cantonaux. L'objectif consiste à regrouper sous un même toit à Berne un maximum de conférences intercantionales. La CdC a mis en place une organisation de projet ad hoc : elle comprend un comité directeur (politique) et une direction technique au sein desquels sont représentées les grandes conférences de directeurs cantonaux. Membre du comité de la Conférence des directeurs et directrices cantonaux de la santé, le conseiller d'Etat Philippe Perrenoud siège au comité directeur (il a pris la succession du conseiller d'Etat Samuel Bhend). Les travaux de mise en œuvre à proprement parler ont été confiés à deux groupes de travail : ils sont actuellement à la recher-

che de locaux à proximité du Palais fédéral, étudient les possibilités de financement et développent les bases du fonctionnement futur de la Maison des cantons. L'Office des immeubles et des constructions de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie est représenté dans le groupe de travail Immeuble. Les deux groupes de travail ont présenté un rapport durant l'été 2006. Fin août 2006, le comité directeur s'est prononcé en faveur d'une réalisation rapide (2008) de la Maison des cantons, chargeant les groupes de travail de poursuivre les travaux. L'assemblée plénière de la CdC a pris acte de l'avancement du dossier le 29 septembre 2006.

### **2.2.3.19 Mesure 18 : Assouplissement de l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat au Conseil-exécutif et l'exercice d'un mandat aux Chambres fédérales (art. 68, al. 3 ConstC)**

L'article 68, alinéa 3 de la Constitution cantonale déclare incompatibles l'exercice d'un mandat au Conseil-exécutif et celui d'un mandat à l'Assemblée fédérale. Les membres du gouvernement ne peuvent donc pas simultanément siéger à l'Assemblée fédérale. Durant les travaux concernant la réforme gouvernementale, la possibilité d'abroger ou d'assouplir cette incompatibilité a été étudiée dans la perspective d'un renforcement de l'influence cantonale sur la politique fédérale.

Jusqu'en 1987, les membres du Conseil-exécutif pouvaient simultanément siéger à l'Assemblée fédérale, à condition qu'ils ne soient pas plus de quatre dans ce cas. Mais, le 14 juin 1987, le peuple a accepté une initiative « contre l'éligibilité des conseillers d'Etat à l'Assemblée fédérale » déposée le 21 août 1986 par l'UDF et prévoyant l'inscription de l'incompatibilité dans la Constitution cantonale.

Le 5 décembre 1989, la Commission de la révision constitutionnelle a décidé de maintenir l'incompatibilité. Lors des débats en séance plénière, une proposition Metzger qui demandait la suppression pure et simple de l'article 68, alinéa 3 a été rejetée à une nette majorité.

L'incompatibilité entre la fonction de membre du Conseil-exécutif et celle de membre de l'Assemblée fédérale n'a pas de rapport direct avec la question de la séparation des pouvoirs. Quelques membres d'exécutifs cantonaux ou communaux siègent dans l'une des Chambres fédérales. Cette incompatibilité résulte plutôt d'un choix politique, de l'idée qu'il faut éviter le cumul des mandats.

Après analyse de la question, le Conseil-exécutif tire les conclusions suivantes :

- Depuis l'introduction de l'incompatibilité en 1987, les conditions dans lesquelles s'exerce l'activité gouvernementale ont radicalement changé. Le Conseil-exécutif doit de plus en plus souvent défendre directement les intérêts cantonaux auprès de la Confédération. Le rôle croissant des conférences de directeurs cantonaux et de la CdC en témoigne d'ailleurs.
- Depuis la présentation du deuxième rapport intermédiaire, le Conseil-exécutif a examiné de très près la question de savoir si les membres du gouvernement devraient maintenant pouvoir siéger au Conseil des Etats. Si la réforme gouvernementale débouche sur la création d'une Direction présidentielle, la présidence devra pouvoir exercer une influence déterminante sur les relations extérieures. Il serait donc logique que le président ou la présidente puisse siéger au Conseil des Etats (cf. ch. 4.3). Indépendamment de ce cas de figure particulier, il existe de bonnes raisons d'assouplir l'article 68, alinéa 3 ConstC. La nouvelle Constitution du canton de Zurich du 27 février 2005 prévoit par exemple que deux membres du Conseil d'Etat peuvent siéger à l'Assemblée fédérale.
- Si des membres du Conseil-exécutif doivent siéger à l'Assemblée fédérale, il faudra tenir compte de la surcharge de travail. Il faudra selon les circonstances envisager un soutien supplémentaire (p. ex. par les états-majors).

### 2.2.3.20 Mesure 19 : Optimisation du controlling gouvernemental

La réforme gouvernementale va au-delà du réaménagement des structures. Elle doit déboucher sur une amélioration de la conduite stratégique. Le gouvernement doit se préparer au dialogue avec la société d'aujourd'hui ainsi qu'à la rapidité et à la complexité des échanges. Il doit par conséquent être soutenu dans son activité par des systèmes adéquats. La conduite passe de plus en plus par le recours à des systèmes de gestion de l'information et à des indicateurs, sans qu'elle se limite néanmoins à l'amélioration de ces derniers. La conduite implique aussi une volonté d'intégration des différentes positions et des acteurs les plus divers dans le processus de formation de l'opinion.

Les réformes de l'administration publique sont de plus en plus souvent liées à la problématique de la conduite à l'échelon le plus élevé de la hiérarchie (conduite de l'entreprise). La mise en place d'un mécanisme de controlling à cet échelon pourrait améliorer la qualité de la planification et garantir la réalisation des objectifs et la mise en œuvre des mesures prévues à tous les niveaux hiérarchiques. A l'échelon gouvernemental, ce mécanisme devrait satisfaire à de sévères exigences. Il devrait également permettre la conduite des « autres organisations chargées de tâches publiques » (cf. art. 95 ConstC) dans le respect des dispositions légales. Le Conseil-exécutif devrait en outre s'assurer que les autres acteurs (classe politique, milieux économiques, société) posant des exigences au système politique soient intégrés suffisamment tôt au processus de formation de l'opinion. L'article 65 LFP constitue la base légale de ce controlling gouvernemental, un système qui porte également sur la thématique de la *gestion des risques*.

Le chiffre 2.2.2.1 présente les outils de pilotage actuels. Il montre que ces outils ont pour certains été réaménagés avec l'introduction de NOG et qu'ils sont pour l'essentiel adéquats. Des lacunes ont cependant été décelées au niveau du controlling gouvernemental (p. ex. controlling des grands projets ; controlling des participations). Le Conseil-exécutif va se pencher sur la question et corriger les lacunes par des mesures adaptées. La mesure Optimisation du controlling gouvernemental consiste donc à examiner diverses mesures destinées à améliorer les outils de pilotage existants. Optimiser, cela signifie également examiner si certains outils de controlling peuvent être simplifiés, voire supprimés.

Le Conseil-exécutif traite entre 3000 et 4000 affaires par an. Celles qui sont complexes génèrent une documentation volumineuse (rapports, expertises). Les Directions ont pour mandat de préparer les dossiers de manière à mettre en évidence les principales questions politiques et à fournir aux membres du Conseil-exécutif les documents essentiels. Les questions controversées et les points épineux doivent être signalés. Le dossier doit si nécessaire mentionner également les mesures prévues pour la mise en œuvre et pour le controlling de l'exécution. Une fois l'affaire adoptée, c'est essentiellement la Direction en charge qui est responsable de sa mise en œuvre. Les outils de controlling destinés à assurer le suivi de l'exécution doivent être créés par les Directions. Le Conseil-exécutif, quant à lui, doit s'assurer que le controlling fonctionne correctement dans les Directions. Il doit également avoir la possibilité d'intervenir lorsqu'une Direction n'exécute pas correctement ou pas dans les délais une décision du collège gouvernemental. Ce dernier doit donc avoir la vue d'ensemble des conditions de fonctionnement du controlling. Si nécessaire, il doit rectifier le cap. La poursuite de l'étude à ce sujet devra montrer si des outils centralisés de controlling doivent être mis au point pour réaliser cet objectif. Des comparaisons avec d'autres cantons, celui de Zurich en particulier, montrent que la mise en place des outils de controlling nécessite obligatoirement la mobilisation de ressources supplémentaires. Dans le canton de Zurich, les mécanismes de controlling sont réglés dans la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat

et de l'administration cantonale et dans la loi sur le controlling et la présentation des comptes<sup>21</sup>.

## **2.2.4 Appréciation politique du modèle A par le Conseil-exécutif**

Dans le présent rapport, le Conseil-exécutif présente plusieurs mesures d'optimisation qui pourraient être traitées dans le cadre du modèle A (Optimisation). Le Grand Conseil aura la possibilité de s'exprimer au sujet de ces mesures durant le débat parlementaire.

Le Conseil-exécutif privilégie le modèle A qui représente en effet plus que la combinaison de différentes mesures. Globalement, il se traduira par une optimisation de la qualité du travail gouvernemental, grâce à l'amélioration des mécanismes de conduite. Le renforcement du controlling joue à cet égard un rôle primordial.

## **2.3 Modèle B : Renforcement de la présidence**

### **2.3.1 Introduction**

La Constitution n'est pas très loquace sur la présidence du Conseil-exécutif ; elle se borne à préciser que le membre du gouvernement qui assume la présidence dirige également une Direction. La présidente ou le président du Conseil-exécutif est élu par le Grand Conseil. Concernant la question de la rééligibilité et de la durée de la fonction, la Constitution laisse de la marge au législateur. La loi d'organisation attribue au Grand Conseil la compétence d'élire le président ou la présidente, pour une période de fonction d'une année non renouvelable immédiatement. Elle décrit les fonctions du président ou de la présidente du gouvernement : diriger le Conseil-exécutif, veiller à ce que celui-ci accomplisse et mène à bien ses tâches de manière coordonnée et efficace et en temps voulu, et préparer les délibérations du collège ; elle lui donne par ailleurs la compétence d'ordonner en tout temps que lui soient fournies des informations et de la documentation sur des affaires déterminées et de proposer au Conseil-exécutif les mesures appropriées. La présidence peut en outre, dans des cas déterminés, prendre des décisions présidentielles.

### **2.3.2 Révision totale de la Constitution cantonale**

La question du renforcement de la présidence a déjà été soulevée à l'occasion de la révision de la Constitution, en commission d'abord, en plénum ensuite. Durant la première lecture, les députés Blaser (Uetligen)<sup>22</sup> et Weyeneth<sup>23</sup> ont déposé des propositions d'amendement dans ce sens qui ont cependant été toutes deux refusées (cf. Journal du Grand Conseil 1992, p. 731 ss). L'élection de la présidence par le peuple a suscité un débat nourri. Le président de la commission Samuel Schmid a fait la déclaration suivante à ce sujet :

« Le président du Conseil-exécutif ne devrait pas être élu par le peuple et avoir de ce fait un statut particulier. Il ne faut pas briser la collégialité au sein du Conseil-exécutif. (...) Le système pourrait souffrir de l'antagonisme entre le principe majoritaire et le statut renforcé de la présidence. Nous nous

---

<sup>21</sup> Cf. Tobias Jaag, op. cit., p. 98, N. 1421 ss.

<sup>22</sup> Proposition Blaser : Renvoi à la commission pour examiner la constitution d'une section présidentielle avec un président du Conseil-exécutif élu pour quatre ans.

<sup>23</sup> La proposition Weyeneth demandait l'élection de la présidente ou du président du Conseil-exécutif par le peuple, un mandat présidentiel d'une durée égale à celle de la législature et l'introduction de la règle selon laquelle des compétences particulières autres que la direction des séances gouvernementales pouvaient être attribuées à la présidence par la loi.

trouverions à la limite entre le système présidentiel et le système collégial. » [trad.] (Journal du Grand Conseil 1992, p. 732)

La question du renforcement de la présidence n'a ensuite plus été abordée durant les travaux de révision de la Constitution. Le texte qui est finalement entré en vigueur n'évoque la présidence que dans un seul article (abstraction faite du droit transitoire défini à l'art. 132) : l'article 77, alinéa 1, lettre b ConstC prévoit que le président ou la présidente du Conseil-exécutif est élu(e) par le Grand Conseil. Les dispositions concernant le Conseil-exécutif (art. 84 ss) sont muettes au sujet de la présidence. La Constitution ne s'exprime donc pas sur les modalités de la présidence ; elle ne dit rien, en particulier, sur la durée du mandat ni sur la question de la rééligibilité. Elle laisse ainsi au législateur la possibilité de s'écarter du système traditionnel de la rotation (prévu par l'ancienne Constitution) et de revaloriser le statut de la présidence en allongeant le mandat. Elle prescrit toutefois que le président ou la présidente dirige également une Direction (art. 87, al. 1).

### **2.3.3 Réformes dans les autres cantons**

#### **2.3.3.1 Généralités**

Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-intérieures, de Schwyz, de Zoug, de Glaris et d'Uri, la durée du mandat du *landammann*, qui préside le gouvernement, est de deux ans. Elle était auparavant de quatre ans dans le canton de Glaris, mais la *Landsgemeinde* l'a ramenée à deux ans le 2 mai 2004. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-extérieures, le *landammann* est en fonction pour quatre ans. Depuis la révision totale de la Constitution cantonale, la législature et le mandat de la présidence du Conseil d'Etat sont de cinq ans dans le canton de Vaud.

Quant au Conseil constitutionnel du canton de Bâle-Ville, c'est à un stade relativement avancé de ses travaux qu'il a décidé d'aligner la durée du mandat de la présidence sur celle de la législature. La principale raison de ce revirement peut être résumée par le slogan ci-après : « Donner un visage au canton ». L'article 102 de la Constitution cantonale prévoit que le président ou la présidente du Conseil d'Etat exerce ses fonctions pendant toute la durée de la législature. Il ou elle est élu(e) par le peuple. La loi devra définir si l'élection aura lieu ou non en même temps que celle des membres de l'exécutif. Nous allons ci-après décrire plus en détail la situation dans les cantons de Bâle-Ville et de Vaud.

#### **2.3.3.2 Canton de Bâle-Ville**

Dans le canton de Bâle-Ville, le peuple a voté le 30 octobre 2005 la nouvelle Constitution adoptée par le Conseil constitutionnel le 23 mars 2005, par 76,5 pour cent de oui contre 23,5 pour cent de non (taux de participation de 34,5%). Ce projet donne au peuple la compétence d'élire le président ou la présidente du Conseil d'Etat (art. 46, al. 3), pour toute la durée de la législature (art. 102, al. 1) qui est de quatre ans (art. 73, al. 1). Le président ou la présidente dirige le département présidentiel, les six autres départements étant dirigés chacun par un conseiller ou une conseillère d'Etat ; des tâches administratives sont cependant attribuées au président ou à la présidente du Conseil d'Etat en complément de la direction du département présidentiel (art. 111, al. 1 à 3). La question de la suppléance de la présidence aussi bien que de la direction des départements est réglée par le Conseil d'Etat (art. 111, al. 4). Selon le commentaire du projet de nouvelle Constitution, il reviendra au président ou à la présidente du Conseil d'Etat de représenter le canton et la ville de Bâle vis-à-vis de l'extérieur, et d'être la personne de contact dans les relations avec les voisins de l'étranger et avec d'autres villes. Il ou elle devra simultanément diriger les travaux du Conseil d'Etat, les planifier et les coordonner, pour garantir ainsi que le gouvernement tire à la même corde pour le bien du canton et de la ville.

D'après un rapport de la commission « Autorités » du Conseil constitutionnel<sup>24</sup>, les tâches suivantes pourraient être attribuées à la présidence du gouvernement :

« La présidence

*Tâches de conduite et de coordination*

- est à la tête du collège gouvernemental. Elle dirige les travaux du collège et coordonne les activités des Départements ;
- assume la responsabilité de l'organisation du travail du collège gouvernemental ;
- propose à qui doit être attribuée la responsabilité des affaires interdépartementales ;
- fixe au besoin des priorités dans le respect du programme politique élaboré par le collège gouvernemental, anime et coordonne les séances du collège et fait si nécessaire office de médiatrice entre les Départements ;
- veille à la coordination interdépartementale des activités du gouvernement et de la planification politique ainsi que du travail de l'ensemble de l'administration.

*Tâches de planification*

- dirige l'autorité centrale de planification ;
- coordonne l'élaboration du programme politique à l'adresse du collège gouvernemental ;
- veille à la planification générale des activités du gouvernement au-delà du programme politique.

*Tâches de contrôle*

- présente un rapport au collège gouvernemental sur la réalisation des objectifs du programme politique ;
- exerce sa compétence de donner des instructions formelles et organisationnelles si le collège gouvernemental omet d'accomplir ses tâches ; exerce des tâches en matière de communication ;
- assure la communication au nom du collège gouvernemental et coordonne la communication des Départements ; exerce des tâches de représentation ;
- représente le canton pour les questions d'intérêt général. Pour les questions sectorielles, la représentation du canton est assurée par le membre du collège compétent à raison de la matière, sauf décision contraire du collège ;
- veille à informer la Confédération des préoccupations du canton et à leur prise en compte ;
- veille à la cohérence et à la continuité de la représentation du canton dans le contexte régional.

*Tâches matérielles*

- se voit attribuer des tâches matérielles par le collège gouvernemental dans les limites de la loi. »  
[trad.]

Le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville a mis un terme à la phase de conceptualisation de la réorganisation du gouvernement et de l'administration le 22 janvier 2007, en présentant un rapport<sup>25</sup>. Les détails des nouvelles structures vont maintenant être mis au point, d'ici à la mi 2007. La nouvelle organisation sera inaugurée au début de la prochaine législature, le 4 février 2009. L'administration comprendra alors un Département présidentiel et six Départements. La présidence du gouvernement sera responsable de la conduite, de la planification et de la coordination des travaux du Conseil d'Etat et de sa représentation. Le Département présidentiel soutiendra la présidence dans ses activités et assumera simultanément des tâ-

---

<sup>24</sup> 5<sup>e</sup> rapport intermédiaire de la commission « Autorités » du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2002 concernant le mode d'élection de la présidence du Conseil d'Etat et la taille du gouvernement (p. 2 ss).

<sup>25</sup> Regierung und Verwaltung 2009 (RV09), Bericht vom 22. Januar 2007 zum Abschluss der Konzept-Phase ([www.bs.ch/rv-09-konzeptphase.pdf](http://www.bs.ch/rv-09-konzeptphase.pdf)).

ches administratives. Elle regroupera notamment la Chancellerie d'Etat, le service des relations extérieures, le bureau de l'égalité, l'office de statistique et les archives. Une nouvelle entité sera vouée à la planification à long terme des grands développements du canton. L'accent sera mis sur l'encouragement de la construction de logements par la création d'un bureau ad hoc. Le marketing de la ville et la culture dépendront également du Département présidentiel.

Il faut tenir compte du fait, dans cette comparaison, que le canton de Bâle-Ville est un canton ville. Les conditions ne sont donc pas les mêmes que dans le canton de Berne. Les besoins du canton de Bâle-Ville sont quasiment ceux d'une ville concernant la nécessité d'avoir une présidence forte (cf. ch. 2.3.3.1 : « Donner un visage au canton » ; cf. également ch. 2.3.4.2 et l'appréciation faite par le Conseil-exécutif dans le deuxième rapport intermédiaire).

### 2.3.3.3 Canton de Vaud

On peut imaginer que le constituant bâlois s'est inspiré, partiellement du moins, de la Constitution que le peuple vaudois a acceptée le 14 avril 2003. Cette Constitution dispose en effet elle aussi que le président ou la présidente du Conseil d'Etat est élue pour toute la durée de la législature (art. 115). Toutefois, dans le cas vaudois, la durée de la législature a été portée à cinq ans (art. 113, al. 1) et c'est le Conseil d'Etat lui-même qui désigne sa présidente ou son président (art. 115). La présidence a pour tâche d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale (art. 115) ; elle dispose de l'administration générale, coordonne l'activité des départements et veille à leur bon fonctionnement (art. 117, al. 2). Le système départemental est cependant maintenu, chaque membre du Conseil d'Etat dirigeant un département (art. 117, al. 1).

Le commentaire de ces dispositions montre que la Constituante a certes voulu renforcer le rôle de la présidence, puisque celle-ci s'exerce dans la durée, mais elle a simultanément estimé inadéquat de prévoir l'élection populaire ou l'élection par le Grand Conseil, une telle solution ne se justifiant pas au vu du rôle de la présidence du gouvernement<sup>26</sup>.

La plus grande difficulté qu'a à surmonter le législateur vaudois consiste en l'attribution des tâches. En effet, la présidence doit à la fois coordonner l'activité des départements et en diriger elle-même un. Il s'agit donc, pour respecter l'esprit de la Constitution, de constituer un département présidentiel qui comprenne néanmoins des activités allant au-delà de celles généralement confiées à un département de ce genre.

Le 8 mars 2006, le Conseil d'Etat vaudois a adopté une révision partielle de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, destinée à préciser la fonction de la présidence. Le Conseil d'Etat devant conserver la compétence de désigner, d'organiser, de composer, d'attribuer et de coordonner les départements par voie d'ordonnance, le projet reste vague sur la forme que prendra le département de la présidence. Sa dénomination en particulier n'est pas fixée. La proposition du Conseil d'Etat soumise au Grand Conseil prévoit la réglementation suivante concernant la présidence :

- Dès son entrée en fonction, le Conseil d'Etat désigne celle ou celui de ses membres qui assumera la fonction de présidente ou de président du Conseil d'Etat en principe pour la durée de la législature, soit cinq ans.
- En même temps, le Conseil d'Etat désigne la cheffe ou le chef de chacun des départements.
- Le président ou la présidente du Conseil d'Etat dirige un département.
- Ce département a pour noyau dur la Chancellerie d'Etat, les relations extérieures, la législation et le droit.

---

<sup>26</sup> Cf. La Constitution vaudoise du 14.04.2003, Pierre Moor éditeur, Stämpfli Editions SA Berne 2004.

- L'article 29 du projet attribue par ailleurs les tâches suivantes à la présidence : assurer la cohésion de l'action gouvernementale, coordonner l'activité des départements, gérer la planification du Conseil d'Etat, élaborer le programme de travail et l'ordre du jour des séances du Conseil d'Etat, assurer la représentation du Conseil d'Etat, coordonner et superviser la communication du Conseil d'Etat.
- Le Contrôle cantonal des finances est rattaché au département présidentiel.
- Le Conseil d'Etat désigne en son sein, au début de la législature puis chaque année, une vice-présidente ou un vice-président, selon la règle du tournus.

Le Grand Conseil n'a pas encore délibéré le projet. Selon le calendrier des travaux, la révision partielle devrait entrer en vigueur après les élections cantonales du 11 mars 2007, au début de la nouvelle législature le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

## **2.3.4 Débat dans le canton de Berne**

### **2.3.4.1 Premier rapport intermédiaire et avis de droit de l'Université de Berne**

Au début des travaux, cinq catégories de modèles de réforme gouvernementale ont été étudiées. La catégorie B était intitulée « Renforcement de la présidence ». Elle comprenait l'allongement à plusieurs années du mandat de la présidence, une éventuelle élection de la présidence par le peuple, un élargissement des compétences décisionnelles de la présidence et la reprise de certains éléments que l'on trouve dans la catégorie A, dite « Optimisation » (premier rapport intermédiaire, p. 33). Cette catégorie B « Renforcement de la présidence » est décrite comme suit dans le premier rapport intermédiaire (p. 37) :

- Cette catégorie s'inspire du rôle du Conseil-exécutif tel qu'il est décrit aux articles 84 ss ConstC.
- Les décisions sont prises par le collège. On s'en tient au principe de la responsabilité globale du collège gouvernemental.
- Chaque membre du Conseil-exécutif dirige une Direction et conserve sa double fonction de membre de l'exécutif et de chef de Direction.
- La Constitution ou la loi décrit précisément le rôle et les compétences décisionnelles de la présidence.
- Le président ou la présidente exerce une fonction essentielle de représentation vis-à-vis du public et du parlement.
- Les tâches et compétences suivantes pourraient en outre être attribuées à la présidence: assurer la cohésion de l'action gouvernementale; réunir les bases permettant au gouvernement de prendre ses décisions dans une perspective globale; lancer, gérer et coordonner des travaux au sein du gouvernement et de l'administration de manière à garantir que tous les domaines dans lesquels une action est nécessaire sont couverts; exercer des activités de contrôle au nom et sur mandat du collège ; garantir la coordination des procédures entre l'exécutif et le législatif; assurer les relations publiques.
- Le président ou la présidente dirige une Direction ou un service de la présidence. Selon le modèle, il ou elle a également sa propre Direction. Les problèmes de chevauchement entre le service de la présidence et la Chancellerie d'Etat doivent encore être analysés.
- La présidence est élue pour plusieurs années. Une ou plusieurs possibilités de réélection peuvent être prévues.
- Plusieurs modalités d'élection de la présidence peuvent être envisagées (élection par le peuple, le parlement ou le Conseil-exécutif).

Dans son avis de droit du 13 novembre 2003, l'Université de Berne apprécie comme suit la catégorie B (premier rapport intermédiaire, p. 45, ch. 3.4)<sup>27</sup> :

Le renforcement de la présidence peut contribuer à la réalisation des objectifs de la réforme. La mise en place d'un service de la présidence et l'élection de la présidence par le peuple pour quatre ans constituent des variantes faisables. Le modèle qui prévoit une présidence épaulée par un service ad hoc et libérée de la conduite d'une Direction présente divers avantages: la coordination des activités gouvernementales gagnerait en efficacité et l'image du gouvernement, entité élue par le peuple, s'en trouverait renforcée. L'allongement de la liste des déci-

---

<sup>27</sup> Avis de droit, p. 19 s. et 18.

sions présidentielles permettrait par ailleurs de décharger le collège. D'autres cantons ont mis en place<sup>28</sup> un système renforçant la présidence ou ont envisagé cette possibilité.

Le renforcement de la présidence a un impact sur la représentation de l'électorat et, par voie de conséquence, sur la participation: la présidence est exercée par une seule personne (et donc par un seul parti). Le peuple est moins bien représenté à l'exécutif avec ce système qu'avec celui du collège comptant sept membres de même rang et une présidence exerçant des tâches purement organisationnelles. Si l'on veut mieux tenir compte de la volonté populaire, il faut que la présidence soit élue par le peuple ; si l'on préfère privilégier l'équilibre, c'est le Conseil-exécutif lui-même qui doit désigner sa présidence.

Le modèle B a dans la suite des travaux été subdivisé en deux :

- le modèle B<sub>1</sub> « Présidence épaulée par une Direction présidentielle »,
- le modèle B<sub>2</sub> « Présidence à la tête d'une Direction ».

Comme leur nom l'indique, ces deux modèles se distinguent par le fait que, dans le cas du modèle B<sub>1</sub>, le président ou la présidente est à la tête d'une Direction présidentielle, les sept Directions actuelles étant réparties entre les six autres membres du gouvernement, alors que les Directions restent au nombre de sept dans le modèle B<sub>2</sub>, l'une d'elles étant attribuée au président ou à la présidente qui dispose en plus d'un « Service de la présidence ». Les deux modèles ont ceci de commun que la présidence du Conseil-exécutif peut être élue par le peuple, par le parlement ou par le Conseil-exécutif, et que le mandat présidentiel peut s'étendre sur plusieurs années, avec ou sans possibilité de réélection. Il va de soi que les optimisations au sens du modèle A sont applicables aux deux modèles B<sub>1</sub> et B<sub>2</sub>. Les atouts et faiblesses sont décrits comme suit dans le premier rapport intermédiaire :

*Modèle B<sub>1</sub>* (premier rapport intermédiaire, p. 55)

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Le modèle B<sub>1</sub> peut être combiné avec le modèle A.</li> <li>+ Le projet permet de garder la vue d'ensemble et peut être mené sans grande difficulté technique.</li> <li>+ L'Université juge le modèle faisable.</li> <li>+ Le modèle a un gros impact sur l'extérieur.</li> <li>+ Les possibilités de personnalisation de la politique gouvernementale sont plus nombreuses.</li> <li>+ Le modèle favorise la communication stratégique et opérationnelle du Conseil-exécutif. La planification politique peut être renforcée.</li> <li>+ Conjugué à d'autres optimisations, le modèle favorise l'imbrication de la politique gouvernementale et de la politique fédérale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le modèle porte atteinte au principe de l'égalité de rang des membres du gouvernement.</li> <li>- S'il n'est pas combiné au modèle A, le modèle B<sub>1</sub> n'a qu'un impact minime.</li> <li>- Le modèle B<sub>1</sub> ne permet pas à lui seul de réaliser les objectifs de la réforme.</li> <li>- Il implique une réforme des structures de l'administration.</li> <li>- Il est actuellement impossible de chiffrer le coût de la création de la Direction présidentielle et de la réforme des structures administratives.</li> </ul>

*Modèle B<sub>2</sub>* (premier rapport intermédiaire, p. 57)

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Le modèle B<sub>2</sub> peut être combiné avec le modèle A.</li> <li>+ Le projet permet de garder la vue d'ensemble et peut être mené sans grande difficulté technique.</li> <li>+ Le coût du projet est maîtrisable.</li> <li>+ L'Université juge le modèle faisable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le modèle porte atteinte au principe de l'égalité de rang des membres du gouvernement.</li> <li>- S'il n'est pas combiné au modèle A, le modèle B<sub>2</sub> n'a qu'un impact minime.</li> <li>- Le modèle B<sub>2</sub> ne permet pas à lui seul de réaliser les objectifs de la réforme.</li> </ul>

<sup>28</sup> Cf. art. 115 et 117 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003.

<ul style="list-style-type: none"><li>+ Le modèle a un certain impact sur l'extérieur.</li><li>+ Conjugué à d'autres optimisations, le modèle favorise l'imbrication de la politique gouvernementale et de la politique fédérale.</li></ul>	
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Après avoir analysé tous les modèles, le Conseil-exécutif a décidé que l'étude des modèles B<sub>1</sub> et B<sub>2</sub> devait être poursuivie, car le renforcement de la présidence favorise la réalisation des objectifs de la réforme et que la mise en œuvre de ces modèles, combinée avec le modèle A, permet de réaliser les objectifs (cf. premier rapport intermédiaire, p. 70, ch. 6).

Dans sa déclaration de planification du 14 juin 2004, le Grand Conseil a demandé que l'étude des modèles A, B et H soit poursuivie. Seul le Groupe vert et social (VS) a rejeté le modèle B, comme tous les autres modèles qui prévoyaient davantage qu'une simple optimisation. Pour le reste, les débats montrent que les membres du Grand Conseil estiment utile de poursuivre l'examen du modèle B, sans pour autant que, par leurs interventions, ils permettent de dégager un avis départageant les modèles B<sub>1</sub> et B<sub>2</sub> (cf. Journal du Grand Conseil 2004, p. 580 ss).

Dans le deuxième rapport intermédiaire, le Conseil-exécutif a alors présenté un possible modèle de renforcement de la présidence, susceptible d'améliorer la conduite du collège. Mais ses modalités devaient encore être précisées.

La poursuite des travaux a permis de distinguer deux modèles :

- Dans le premier modèle, le président ou la présidente est à la tête d'une Direction présidentielle, tandis que les sept Directions actuelles sont réparties entre les six autres membres du Conseil-exécutif.
- Dans le second modèle, le président ou la présidente continue de diriger une Direction.

Les deux modèles prévoyaient plusieurs possibilités concernant le mode d'élection (peuple, Grand Conseil, Conseil-exécutif).

Dans sa déclaration de planification du 14 juin 2004, le Grand Conseil a exprimé son souhait de voir l'étude du modèle B poursuivie.

#### **2.3.4.2 Deuxième rapport intermédiaire**

Le deuxième rapport intermédiaire, présenté le 23 novembre 2005, se penchait de près sur la réforme de la présidence du gouvernement : analyse des réformes menées à ce jour, débat dans les autres cantons et dans certaines villes, options envisageables pour la réforme.

Le Conseil-exécutif a présenté les grands traits d'un possible modèle de réforme :

- Direction présidentielle (comprenant le service de la présidence au sens propre, le Service des relations extérieures et d'autres offices ou services) ;
- élection par le Grand Conseil pour quatre ans.

Le Conseil-exécutif a signalé que la présentation de ce modèle lui permettait principalement de tenir compte de la déclaration de planification votée par le Grand Conseil à ce sujet.

Il a résumé son opinion en ces termes :

Le Conseil-exécutif considère néanmoins que, globalement, ce sont les inconvénients qui l'emportent : un renforcement de la présidence peut parfaitement se prêter à des entités homogènes et de petite taille (p. ex. les villes et les cantons villes). Mais les conditions sont différentes s'agissant du canton de Berne. Bilingue, d'une superficie étendue, il comporte en effet plusieurs régions et voit cohabiter plusieurs grands partis. Le système présidentiel ne tiendrait pas suffisamment compte de la culture bernoise de la diversité et se répercuterait sur l'équilibre au sein du collège.

Le Grand Conseil a traité le deuxième rapport intermédiaire le 23 janvier 2006. Il a adopté une déclaration de planification demandant au Conseil-exécutif de poursuivre le projet de réforme gouvernementale

- a) en privilégiant le modèle B « Renforcement de la présidence » selon les modalités décrites dans le deuxième rapport intermédiaire,
- b) en préparant plusieurs variantes de Direction présidentielle et
- c) en complétant le tout par des mesures tirées du modèle A « Optimisation ».

### **2.3.5 Poursuite du débat**

#### **2.3.5.1 Rappel**

En octobre 2006, le Conseil-exécutif a consacré une journée de réflexion à la réforme gouvernementale. Il a analysé le processus mené jusqu'alors ainsi que la déclaration de planification concernant le renforcement de la présidence. Il a constaté que cette question ne fait pas l'unanimité au Grand Conseil. La déclaration de planification demandant au Conseil-exécutif de poursuivre le projet de réforme gouvernementale en privilégiant le modèle B « Renforcement de la présidence » a en effet été votée par 98 voix contre 68 le 23 janvier 2006. Une analyse des débats parlementaires montre en outre que le thème a suscité un certain scepticisme.

#### **2.3.5.2 Possibles modèles de réforme**

Se fondant sur les débats menés jusqu'à maintenant, le Conseil-exécutif a étudié plusieurs modèles de renforcement de la présidence.

##### ***Modèle B « à deux ans »***

Chaque membre du Conseil-exécutif dirige une Direction. Le Grand Conseil élit pour deux ans un président ou une présidente<sup>29</sup>. Ce modèle pourrait être mis en œuvre sans modification de la Constitution cantonale. La présidence pourrait avoir les attributions suivantes :

- direction des séances, coordination, autres compétences de procédure (hiérarchisation des affaires) ;
- représentation des autorités lors des manifestations importantes ;
- communication concernant la politique gouvernementale ;
- exercice d'un rôle de premier plan dans les relations extérieures ;
- éventuellement, responsabilité de certaines questions interdirectionnelles.

---

<sup>29</sup> Une illustration graphique de ce modèle figure en annexe 2.

### **Modèle B « à quatre ans »**

Le président ou la présidente est élu pour quatre ans par le peuple<sup>30</sup>. Il ou elle est à la tête d'une Direction présidentielle, ses six collègues dirigeant chacun une Direction. La présidence pourrait avoir les attributions suivantes :

- cohérence de la politique gouvernementale, coordination, droit de donner des instructions, compétences de procédure (hiérarchisation des affaires) ;
- représentation des autorités lors des manifestations importantes ;
- exercice d'une influence déterminante sur les relations extérieures ;
- exercice d'un rôle de premier plan dans la communication concernant la politique gouvernementale (« Donner un visage au canton ») ;
- planification stratégique ;
- mobilisation de ressources en cas de situation extraordinaire ;
- responsabilité de certains secteurs politiques ;
- exercice d'un rôle particulier dans les projets de réforme importants ;
- exercice d'un rôle déterminant dans le dialogue avec le parlement ;
- exercice d'un rôle important lors des votations populaires ;
- droit restreint de donner des instructions aux autres membres du collège gouvernemental.

#### **2.3.5.3 Avantages et inconvénients**

Tout projet de réforme présente des avantages et des inconvénients. Le renforcement de la présidence pourrait présenter les avantages suivants :

- garantir la cohérence de la politique gouvernementale ;
- renforcer la hiérarchisation des priorités ;
- accélérer la formation de l'opinion ;
- améliorer la stratégie de communication du canton ;
- rationaliser le traitement des affaires ;
- renforcer l'influence du gouvernement sur les relations extérieures dans le modèle « à quatre ans » ; associer le mandat à un siège au Conseil des Etats (cf. ch. 4).

Le renforcement de la présidence pourrait aussi présenter des inconvénients dans les domaines suivants :

- perturber l'équilibre du collège par une hiérarchisation de ses membres ;
- donner une coloration partisane, linguistique et régionale à la présidence du Conseil-exécutif ;
- susciter de la résistance de la part des personnes et groupements qui sont d'une autre orientation politique que la présidence ;
- éveiller la méfiance de la population vis-à-vis de la concentration de pouvoirs entre les mains d'une seule personne ;
- semer la confusion dans l'opinion sur la répartition des responsabilités (la présidence jouant un rôle de premier plan dans les projets de réforme importants aux côtés du membre du gouvernement en charge du dossier) ;
- susciter de la résistance au sein du collège gouvernemental sur les thèmes mis trop en avant par la présidence ;
- alourdir la charge de la présidence dans le modèle « à deux ans » sans renforcement net de la capacité de direction.

---

<sup>30</sup> Une illustration graphique de ce modèle figure en annexe 3.

L'évaluation des avantages et des inconvénients est en définitive une question d'appréciation et de système de valeurs. Elle dépend également des attentes des uns et des autres. L'élément décisif, c'est que le gouvernement doit pouvoir accomplir au mieux les tâches que lui attribue la Constitution.

### **2.3.6 Appréciation globale**

Le Conseil-exécutif rejette le modèle B. Il pourrait éventuellement s'y rallier dans le cadre d'une réforme des institutions en profondeur qui prévoirait la représentation du Conseil-exécutif au Conseil des Etats. De son point de vue, la réforme gouvernementale a pour principal objectif de renforcer la capacité d'action du gouvernement. C'est le Conseil-exécutif qui joue le premier rôle s'agissant de la planification des tâches publiques, de la mobilisation des ressources de l'administration et de la conduite du dialogue avec le Grand Conseil ainsi que de la coordination avec la Confédération et les autres cantons. Il doit se livrer à une analyse prospective de l'Etat et de la société et prendre ou proposer les mesures qui s'imposent à temps. Les impulsions émanant du gouvernement doivent s'inscrire dans une perspective globale. La fonction d'intégration que la Constitution réserve au Conseil-exécutif est capitale : le Conseil-exécutif assure le lien entre les différentes forces du système politique. Il fait en sorte que les revendications émises par le parlement et par les groupements intermédiaires soient entendues. Il partage la responsabilité de la fourniture des prestations et du règlement des problèmes selon un processus de formation de l'opinion régulier en dépit des tendances contradictoires. Le gouvernement doit imposer ses décisions dans un contexte toujours plus difficile. La communication concernant la politique gouvernementale prend en outre de l'importance.

Les sept membres du Conseil-exécutif sont élus selon les mêmes modalités et pour la même période. Ils ont tous le même statut juridique. Les divergences d'opinion s'expriment au sein du collège. Lorsqu'aucune solution ne parvient à rallier l'ensemble des membres du gouvernement, c'est le principe de la majorité qui s'applique. La cohérence de l'action gouvernementale doit en effet être assurée. Et cette cohérence se nourrit en définitive de l'égalité de statut des membres du Conseil-exécutif. Certes, ce dernier doit être conduit par une présidence. Mais celle-ci doit se concentrer sur les aspects formels. Une rotation rapide de la présidence soulage tous les membres du collège. Une hiérarchie plus marquée pourrait se traduire par un déplacement du centre de gravité néfaste au travail du collège. Il faut éviter de concentrer trop de pouvoirs entre les mains d'une même personne dans un grand canton bilingue comme celui de Berne qui compte des régions à la fois urbaines et rurales. Une personnalité élue pour plusieurs années à la présidence qui, de surcroît, représente une seule communauté linguistique, un seul groupement politique et une seule région pourrait prendre une importance excessive. Or, c'est là une notion difficilement compatible avec le principe du partage du pouvoir fondant la culture politique helvétique.

La coopération transfrontalière et la défense des intérêts du canton auprès de la Confédération sont par ailleurs appelées à jouer un rôle primordial à l'avenir. Si la présidence doit être renforcée, il faudra lui permettre d'exercer une plus grande influence sur les relations extérieures. Pour défendre au mieux les intérêts du canton, le président ou la présidente du Conseil-exécutif devrait siéger au Conseil des Etats. Il faudrait pour ce faire choisir le modèle B « à quatre ans » (élection de la présidence par le peuple pour 4 ans). C'est à cette condition seulement que le potentiel de renforcement de la présidence pourrait être pleinement exploité (cf. ch. 4).

### **3 Election du Conseil-exécutif à la proportionnelle**

#### **3.1 Rappel**

Aux termes de l'article 85 de la Constitution cantonale, l'élection des membres du Conseil-exécutif a lieu selon le mode majoritaire, en même temps que le renouvellement général ordinaire du Grand Conseil et pour la même période de quatre ans. L'ensemble du territoire cantonal forme un seul cercle électoral. Un siège est garanti au Jura bernois. Sont élus au Conseil-exécutif au premier tour de scrutin, dans l'ordre du nombre de suffrages, les candidats et les candidates qui ont obtenu la majorité absolue des suffrages valablement exprimés, sous réserve du siège garanti au Jura bernois. Au scrutin de ballottage, sont élus les candidats et les candidates qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages.

L'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle a été revendiquée à plusieurs reprises. Notamment, deux initiatives déposées à ce sujet par le Parti socialiste en 1932 et 1988 ont été rejetées en votation populaire. Lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution, une proposition visant à l'introduction du mode proportionnel pour l'élection du Conseil-exécutif a elle aussi été rejetée au Grand Conseil.

Le 10 février 2003, le Grand Conseil a rejeté par 100 voix contre 77 et une abstention une motion Rytz 097/2002 demandant l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle.

#### **3.2 Arguments pour le système majoritaire et pour le système proportionnel**

De manière générale, les arguments en faveur du *système majoritaire* sont les suivants:

- L'élection d'un membre du gouvernement est l'élection d'une personnalité. Le système majoritaire permet aux groupements politiques de proposer des candidates et des candidats aptes à exercer la fonction. Leur choix doit se porter sur des personnalités capables de réunir autour d'elles un consensus. Les personnes qui polarisent trop fortement les opinions ou qui ne représentent qu'une aile du parti ont peu de chances d'être sélectionnées. Les candidates et candidats désignés sont en règle générale des personnalités respectées même hors de leur parti, d'où leurs chances de remporter une élection par le peuple et de contribuer de manière constructive à la collaboration au sein du collège gouvernemental.
- Le mode majoritaire offre une meilleure garantie que le mode proportionnel de la stabilité et de la continuité du travail gouvernemental. Dans le système proportionnel, des glissements même légers des suffrages peuvent aboutir à l'éviction d'un membre du gouvernement.
- Dans le mode majoritaire, les électrices et électeurs ont la possibilité de désigner une personne en particulier, alors que dans le système proportionnel, les suffrages bénéficient avant tout à un groupement politique.
- Avec le système majoritaire, les conditions sont plus favorables pour l'élection de personnalités indépendantes qui disposent de la liberté nécessaire dans le processus de décision au sein du collège. En revanche, le système proportionnel dote les membres du gouvernement d'une assise plus solide dans les partis.

Les arguments en faveur du *système proportionnel* sont les suivants:

- Le mode proportionnel permet de refléter les rapports de force politiques du canton. Les formations politiques les plus influentes sont associées en proportion de leur force à la responsabilité gouvernementale. Plus que tout autre, un système dans lequel les droits politiques sont très évolués permet de trouver des solutions satisfaisantes à long terme à

condition que les principales formations politiques puissent faire valoir leur droit d'être représentées au sein du gouvernement.

- Le système proportionnel conduit aussi à l'élection de personnalités respectées au-delà de leur parti. En fonction des modalités du scrutin, les électeurs et électrices ont aussi la possibilité de cumuler et de panacher. Les électeurs et électrices ont un plus grand choix dans le système proportionnel que dans le système majoritaire.
- Dans le mode proportionnel, chaque suffrage entre dans le calcul effectué pour convertir les voix en mandats politiques, même les suffrages exprimés en faveur de candidates et de candidats non élus, parce qu'ils comptent comme suffrages de parti et contribuent en tant que tels au succès du parti.
- Le mode proportionnel permet d'assurer que les rapports de force des partis se reflètent mieux dans la répartition des mandats. Même les petites formations ont une chance d'être représentées au gouvernement.

### **3.3 Comparaison avec d'autres cantons**

Dans tous les cantons, les membres du gouvernement sont élus au suffrage universel. A l'exception du canton du Tessin et de Zoug, l'élection a lieu selon le mode majoritaire. Dans nombre de cantons, le passage au mode proportionnel a été rejeté en votation populaire : Berne (1932 et 1988), Valais (1980 et 2005), Fribourg (1981), Schwyz (1982), Bâle-Ville (1984), Zurich (1990), Lucerne (2002), Soleure (2005), et Uri (21.5.2006).

### **3.4 Proportionnelle librement consentie**

De nombreux cantons pratiquent le système de la proportionnelle « librement consentie » qui permet une représentation adéquate des grands courants politiques au gouvernement. Lors des dernières élections du Conseil-exécutif, le 9 avril 2006, certains signes ont cependant montré que le principe de la proportionnelle librement consentie pourrait être abandonné. La décision des électrices et des électeurs a eu pour effet que même dans les conditions qui sont celles du système majoritaire, aucun parti n'a la majorité absolue au gouvernement.

### **3.5 Réouverture du débat sur l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle**

Au début de la nouvelle législature, de nouvelles interventions parlementaires ont été déposées qui relancent le débat sur l'élection du Conseil-exécutif à la proportionnelle. La motion 131/2006 (PS-JS / Bernasconi, Worb) charge le Conseil-exécutif « de fournir un rapport qui montrera comment élire le gouvernement selon un système proportionnel équitable, qui prenne en compte les prétentions du Jura bernois ». La motion 150/2006 (Dätwyler, Lotzwil) charge quant à elle le Conseil-exécutif « de lancer une révision de la Constitution afin de modifier le mode de scrutin pour l'élection du Conseil-exécutif. Le Conseil-exécutif doit désormais être élu au scrutin proportionnel. »

### **3.6 Proposition du Conseil-exécutif**

Le Conseil-exécutif s'est déclaré disposé à proposer l'adoption de la motion 131/2006. Dans la réponse commune aux deux motions, il a toutefois relevé que la présentation d'un rapport n'engage en rien à prendre une décision même préliminaire au sujet du remplacement du système majoritaire par le système proportionnel. Le rapport est plutôt destiné à mettre en évidence les conséquences possibles d'un tel changement – compte tenu du siège garanti au Jura bernois. Le Conseil-exécutif a proposé au Grand Conseil de n'adopter la motion 150/2006 que sous forme de postulat, les éclaircissements demandés dans la motion devant d'abord être apportés. Le rapport établi à l'issue de ces travaux permettra au Conseil-

exécutif et au Grand Conseil d'examiner en profondeur les questions qui se posent dans ce contexte.

### **3.7 Délibérations parlementaires**

La motion 131/2006 a été adoptée le 20 novembre 2006 par 82 voix contre 69. La motion 150/2006 a été transformée en postulat et adoptée comme tel par 81 voix contre 70. Le Grand Conseil a dès lors chargé le Conseil-exécutif de rédiger un rapport qui montrera comment élire le gouvernement selon un système proportionnel qui prenne en compte les prétentions du Jura bernois. Il reste à choisir la manière de présenter ce rapport, soit dans le cadre du projet de réforme gouvernementale, soit selon une procédure distincte.

## **4 Rôle du Conseil-exécutif et du Conseil des Etats**

### **4.1 Introduction**

Le programme gouvernemental de législature de 2007 à 2010 comporte un chapitre sur les perspectives d'avenir. Le Conseil-exécutif y a relevé que c'est au niveau national et international que se prennent les grandes décisions concernant le canton :

« Et ces décisions ont un considérable impact sur l'action politique dans le canton de Berne. Ce phénomène d'internationalisation se traduit par la multiplication des traités internationaux et par la pénétration du droit international dans des secteurs toujours plus nombreux de la politique intérieure classique. La séparation des pouvoirs, les droits populaires et les institutions du fédéralisme subissent également les conséquences de ce déplacement du centre de gravité de la politique et de l'internationalisation de nombreux domaines de la vie. On tente dès lors de compenser la perte d'autonomie des cantons par des droits de participation à la politique extérieure. Il est crucial pour le canton de Berne d'exercer ces droits de participation avec les autres cantons selon des modalités modernes. De plus, la coopération inter-cantonale gagne en importance. »

### **4.2 Réformes institutionnelles**

La politique extérieure traditionnelle s'exprime par la conclusion de conventions généralement limitées à des domaines politiques déterminés. Conclues au rythme lent du système fédéraliste, ces conventions sont maîtrisables. Mais la Suisse évolue aujourd'hui dans une communauté de droit internationale, caractérisée par des réglementations multilatérales, une législation transposable directement dans le droit national et de vastes obligations de mise en œuvre. Les cantons doivent affronter ces nouveaux enjeux. S'ils souhaitent exercer effectivement les droits de participation que leur accorde la Constitution, ils doivent agir dans la concertation et la coopération. Une Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a été créée en 1993 pour traiter les questions interdisciplinaires. La CdC a exercé une influence déterminante lors de la révision totale de la Constitution fédérale, de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ainsi que de la négociation et la mise en œuvre des accords sectoriels avec l'Union européenne (bilatérales I et II). Elle occupe désormais le premier plan parmi les conférences gouvernementales et fait office d'organe de liaison entre la Confédération et les cantons.

Indépendamment du sort de la Suisse par rapport à l'Union européenne, les outils de participation des cantons vont devoir être renforcés, et notamment la participation des parlements cantonaux.

La consolidation des outils de participation passe principalement par une réforme du Conseil des Etats ou le renforcement de la CdC. La réforme du Conseil des Etats présenterait plusieurs avantages. On pourrait envisager de transformer la chambre haute en organe de représentation des gouvernements cantonaux. L'influence des cantons sur la politique fédérale gagnerait ainsi en légitimité et en transparence et le rythme des décisions serait accéléré. Mais de nombreux points devraient encore être clarifiés. Le rôle de ce Conseil des Etats réformé devrait à n'en pas douter être limité à la participation fédéraliste. Ce modèle impliquerait un long processus de réforme en profondeur. Une réforme qui toucherait également le statut du gouvernement du canton de Berne.

#### **4.3 Présence de membres des gouvernements cantonaux au Conseil des Etats**

Dans tous les cantons, les membres du Conseil des Etats sont aujourd'hui élus par le peuple. Ainsi, les représentants bernois sont élus au scrutin majoritaire en même temps que les membres du Conseil national et pour la même période (art. 56, al. 2 ConstC). Les membres du Conseil des Etats s'organisent de ce fait en priorité selon des considérations partisans et non régionales. Les sciences politiques se montrent critiques vis-à-vis de la double ligne de conflit parlementaire en résultant – l'une au Conseil national, l'autre au Conseil des Etats – et du mode diffus de représentation des cantons. Raison pour laquelle elles envisagent un resserrement institutionnel des liens entre le Conseil des Etats et les gouvernements cantonaux. On pourrait s'inspirer pour ce faire du modèle allemand du *Bundesrat*. En Allemagne, les gouvernements des *Länder* délèguent une représentation dans la chambre des *Länder*, le *Bundesrat*. Lorsqu'ils votent dans cette chambre, les membres du *Bundesrat* sont tenus de respecter les décisions des gouvernements des *Länder*. L'expérience montre que ces liens institutionnels atténuent le risque de confrontation politique au sein de la chambre haute. Professeur de sciences politiques à l'Université de Constance et expert en fédéralisme suisse, Adrian Vatter exprime l'opinion suivante : « Le modèle du *Bundesrat* qui prévoit la représentation des *Länder* par les membres de leur exécutif dans la chambre haute est celui qui permet le mieux aux Etats membres d'une confédération d'exercer leurs responsabilités et de faire contrepoids au parlement » [trad.]. Le constitutionnaliste zurichois Tobias Jaag a proposé dès le milieu des années 70 une réforme inspirée du modèle allemand et adaptée aux spécificités helvétiques. Il prévoit un cumul des mandats de membre du Conseil des Etats et de membre de l'exécutif cantonal afin de lier au mieux les cantons et la chambre haute. Il propose que l'élection se fasse au suffrage universel pour les deux mandats et que les membres du Conseil des Etats ne soient pas tenus de respecter des instructions. Ces deux critères permettent selon lui d'éviter divers inconvénients, notamment des lourdeurs dans l'exercice du mandat. Il suggère concrètement la création d'une Direction cantonale des affaires fédérales dont le chef ou la cheffe ferait office de « ministre cantonal des relations extérieures ». Ce modèle permettrait d'une part d'exploiter les avantages du système de milice (expérience, connaissance et expertise), de garantir un contact permanent entre les autorités politiques fédérales et cantonales et d'alléger la tâche des organes de coordination (horizontale et verticale). Mais le modèle se traduirait vraisemblablement d'autre part par un alourdissement de la charge des personnes concernées.

L'idée de Tobias Jaag a été reprise plus tard par les milieux scientifiques et politiques. Lors de la révision totale de la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat saint-gallois avait par exemple proposé qu'un membre du gouvernement siège au Conseil des Etats pour y représenter les intérêts du canton. Il aurait été élu par le peuple. Cette proposition n'a toutefois pas été retenue dans la nouvelle Constitution du canton de St-Gall.

Adrian Vatter relève ce qui suit : « Les cantons jugent eux aussi insuffisantes les modalités de défense des intérêts cantonaux auprès de la Confédération. Ils tentent d'atténuer ce problème en faisant élire d'anciens conseillers d'Etat au Conseil des Etats. En 2001, un quart des membres du Conseil des Etats (12 sur 46) étaient d'anciens membres d'exécutif cantonal » [trad.]. Dans son ouvrage intitulé *Föderalismusreform, Wirkungsweise und Reforman-*

*sätze föderativer Institutionen in der Schweiz* (Zurich, 2006), Adrian Vatter développe un modèle combiné en guise d'alternative à long terme. Selon lui, le cumul des mandats de membre du Conseil des Etats et de membre du Conseil d'Etat permettrait de renforcer effectivement la défense des intérêts cantonaux et d'atténuer la polarisation partisane. Il juge judicieux qu'un membre de chaque exécutif cantonal siège au Conseil des Etats. La personne désignée pour occuper le second siège devrait selon lui être choisie de manière à combler l'éventuel déficit de représentation de certaines catégories de la société et à protéger les minorités culturelles.

Indépendamment du débat mené à l'échelle nationale, tout canton est libre de prévoir dans sa Constitution que des membres du gouvernement cantonal doivent siéger au Conseil des Etats. De nombreux cantons font usage de cette possibilité. L'article 63 de la nouvelle Constitution du canton de Zurich du 27 février 2005 prévoit par exemple que deux membres au plus du Conseil d'Etat peuvent siéger à l'Assemblée fédérale. La Constitution bernoise interdit quant à elle le cumul des mandats. Compte tenu de l'importance croissante des relations extérieures pour le canton, il serait toutefois judicieux de rouvrir le débat. Dans son avis de droit émis le 12 novembre 2003 au sujet du projet de réforme gouvernementale, l'Université de Berne déclare : « Le *cumul* des mandats de conseiller d'Etat et de conseiller aux Etats présente l'avantage que la personne connaît bien les dossiers cantonaux et peut donc défendre les intérêts du canton au Conseil des Etats. On pourrait en particulier envisager le cumul des mandats de président du gouvernement et de conseiller aux Etats. » Si la présidence du gouvernement doit être renforcée dans le canton de Berne, le président ou la présidente doit avoir la possibilité de siéger au Conseil des Etats. Le modèle B « à quatre ans » prévoit que le président ou la présidente serait élue par le peuple pour quatre ans et qu'il ou elle serait placée à la tête d'une Direction présidentielle. La présidence aurait notamment pour tâche d'exercer une influence déterminante sur les relations extérieures. Ce rôle pourrait être conjugué à l'exercice d'un mandat au Conseil des Etats. Cette solution favoriserait la défense directe et efficace des intérêts du canton vis-à-vis de la Confédération. Le président ou la présidente du Conseil-exécutif serait ainsi tenue, même sans ordre contraignant, de défendre les intérêts généraux du canton au niveau fédéral.

#### 4.4 Réforme du système politique

Le fédéralisme a un avenir. La fédéralisation est aujourd'hui particulièrement d'actualité, puisqu'elle peut apporter des réponses à deux tendances mondiales, la subnationalisation et la supranationalisation. La fédéralisation permet une politique opérante à plusieurs niveaux, moyennant le respect de l'autonomie et la participation nuancée des Etats fédérés. Le fédéralisme contribue largement à la protection des différences culturelles et des minorités<sup>31</sup>. Cette appréciation globalement positive du fédéralisme ne doit toutefois pas empêcher de s'interroger sur la capacité des structures actuelles de décision d'affronter l'avenir. Compte tenu de l'évolution démographique, il y a contradiction entre les règles de représentation démocratique et les règles de représentation fédéraliste aux Chambres fédérales. Il faut donc envisager de nouveaux modèles. Il faut également se demander dans quel cadre les cantons pourront au mieux exercer leurs droits de participation en politique extérieure. On pourrait envisager de réformer le Conseil des Etats et de le transformer en chambre des représentants des gouvernements cantonaux. L'influence des cantons sur la politique fédérale et sur la politique extérieure gagnerait ainsi en légitimité et en transparence et le rythme des décisions serait accéléré. Mais de nombreux points devraient encore être clarifiés. Le rôle de ce Conseil des Etats réformé devrait à n'en pas douter être limité à la participation fédéraliste. De même, il serait quasiment impossible, dans ces conditions, de maintenir le principe de l'égalité des deux chambres. Toute réforme gouvernementale au niveau cantonal doit être menée dans cette perspective.

---

<sup>31</sup> Cf. Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie*, 2<sup>e</sup> édition, Berne 2005, p. 359 s.

D'autres questions se posent en rapport avec la démocratie de concordance. Ce système, qui est celui de la Suisse, a permis de dépasser les divergences, d'intégrer les différentes composantes de notre société multiculturelle et de favoriser son identification avec les institutions politiques. L'évolution récente montre une tendance à la polarisation des fronts politiques. Reste à savoir si cette évolution va nécessiter une réforme en profondeur du mode de fonctionnement du système politique suisse. Un système qui s'est construit en parallèle d'un développement continu des droits politiques. Si la démocratie de concordance doit être remise en question par une réforme des institutions, cette dernière ne devra pas se limiter aux rouages du gouvernement et du parlement ; les droits politiques devront également être pris en compte. On voit bien avec cet exemple que la question de la réforme gouvernementale ne peut pas être traitée indépendamment des institutions politiques.

## **5 Suite des opérations**

### **5.1 Généralités**

Le Conseil-exécutif a présenté sa stratégie pour la nouvelle législature dans son programme de législature de 2007 à 2010. Il entend assumer ses responsabilités face aux générations futures et mettre l'accent sur le développement durable. C'est ce principe qui servira de ligne directrice au gouvernement dans son action. Il faut relever les défis économiques, sociaux et écologiques et coordonner ces trois axes. Les structures et mécanismes décisionnels du canton doivent être adaptés à ces objectifs. Dans le chapitre consacré aux perspectives d'avenir dans le domaine politique, le Conseil-exécutif a déclaré : « Les institutions doivent s'adapter à ces nouveaux enjeux et il faut prendre garde à ce que notre système politique reste opérant. La réforme gouvernementale devrait développer la capacité de l'exécutif à penser et agir en termes de stratégie. Les changements radicaux doivent obtenir l'aval du parlement qui doit exercer pleinement ses fonctions dans la coopération transfrontalière. Gouvernement et parlement doivent harmoniser leurs projets de réforme respectifs. »

Le programme législatif de législature précise que les décisions politiques concernant le projet de réforme gouvernementale pourraient induire une révision de la Constitution et de la loi d'organisation. Une révision constitutionnelle sera notamment nécessaire si les décisions du parlement concernent :

- l'élection du président ou de la présidente du Conseil-exécutif au suffrage universel pour quatre ans et
- le renforcement de la présidence dans le domaine des relations extérieures.

### **5.2 Déroulement des travaux**

Il est prévu de procéder comme suit pour la suite des opérations :

- L'étude du modèle A est poursuivie et complétée par une dose de controlling.
- L'étude du modèle B n'est poursuivie que si le Grand Conseil en exprime clairement la volonté.
- Les éléments de réforme administrative contenus dans les modèles A et B sont traités en conséquence. Si des réformes sont liées au projet NOG, elles seront menées après l'évaluation de NOG. D'autres réformes pourraient découler notamment de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et du Dialogue sur les prestations.

- Les répercussions financières des modèles et le calendrier de mise en œuvre seront présentés le moment venu.

Dans une prochaine phase, le Conseil-exécutif souhaite présenter un rapport final.

La Constitution cantonale donne au Conseil-exécutif le premier rôle en ce qui concerne la conduite et l'intégration. Il fera tout ce qui est en son pouvoir pour renforcer la capacité stratégique de l'exécutif.

## **6 Proposition**

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du troisième rapport intermédiaire concernant la réforme gouvernementale.

Berne, le 31 janvier 2007

Au nom du Conseil-exécutif

Le président : *Luginbühl*  
Le chancelier : *Nuspliger*

### ***Annexe 1***

Modèle A (Optimisation)

Récapitulation des mesures envisagées et des mesures retenues

### ***Annexe 2***

Modèle B « à deux ans »

### ***Annexe 3***

Modèle B « à quatre ans »

## Annexe 1

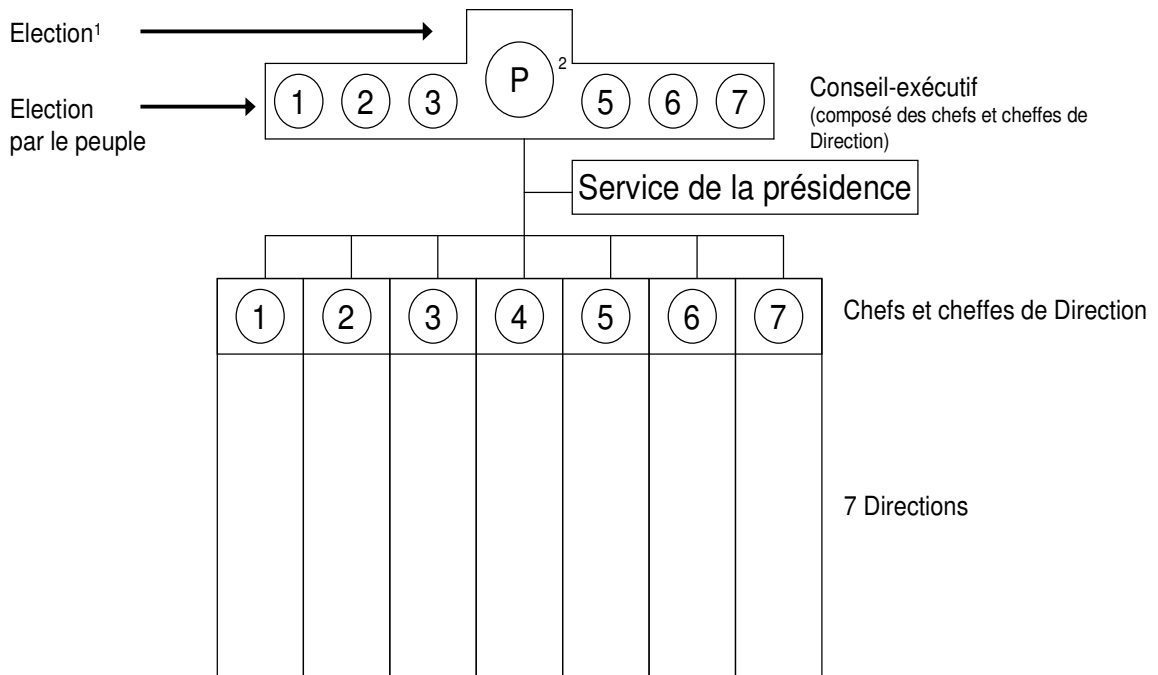
### Modèle A (Optimisation): Récapitulation des mesures envisagées et des mesures retenues

No	Mesure d'optimisation	Etat
1	Analyse des fonctions de conduite stratégique du Conseil-exécutif (exigence de la Commission de mise en œuvre NOG)	<i>L'étude de la mesure se poursuivra dans le cadre du controlling gouvernemental (cf. ch. 19).</i>
2	Réexamen des possibilités de mise à contribution de la CSG et de la fonction de secrétaire général-e	<i>Travaux achevés</i>
3	Soutien du Conseil-exécutif dans ses tâches de conduite; réexamen des organes interdirectionnels	<i>Travaux achevés</i>
4	Prise en charge de tâches prospectives (vigie)	Tâche permanente
5	Analyse des commissions	Examen en cours
6	Optimisation de la gestion des dossiers	<i>Travaux achevés</i>
7	Cyberinformation	Examen en cours
8	Délégation de compétences aux Directions et aux offices dans le domaine des tâches et des dépenses	D'autres possibilités d'optimisation sont à l'étude (évaluation NOG).
9	Analyse de la durée du mandat des membres du Conseil-exécutif	Le Grand Conseil doit dire si ce thème doit être approfondi.
9a	Rotation régulière des Directions entre les partis gouvernementaux	Le Grand Conseil doit dire si ce thème doit être approfondi.
10	Optimisation de la communication stratégique (concernant la politique gouvernementale)	Tâche permanente
11	Rédaction des messages au peuple par le Conseil-exécutif	<i>Travaux achevés</i>
12	Allongement à deux ans de l'exercice budgétaire	<i>Travaux achevés</i>
13	Désignation de collaborateurs et collaboratrices personnels des membres du Conseil-exécutif	<i>Travaux achevés</i>
14	Réexamen des procédures de consultation et de corapport	Tâche permanente
15	Réexamen général de la procédure législative	Tâche permanente
16	Renforcement de l'influence du canton sur la politique fédérale	Tâche permanente
17	Collaboration active au projet « Maison des cantons »	Tâche permanente
18	Assouplissement de l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat au Conseil-exécutif et l'exercice d'un mandat aux Chambres fédérales (art. 68, al. 3 ConstC)	Le Grand Conseil doit dire si ce thème doit être approfondi.
19	Optimisation du controlling gouvernemental. Mesures envisagées pour améliorer les outils de pilotage existant dans les domaines suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlling des grands projets</li> <li>- Controlling des participations</li> </ul>	Travaux en cours

**Annexe 2**

Modèle B « à deux ans »

---



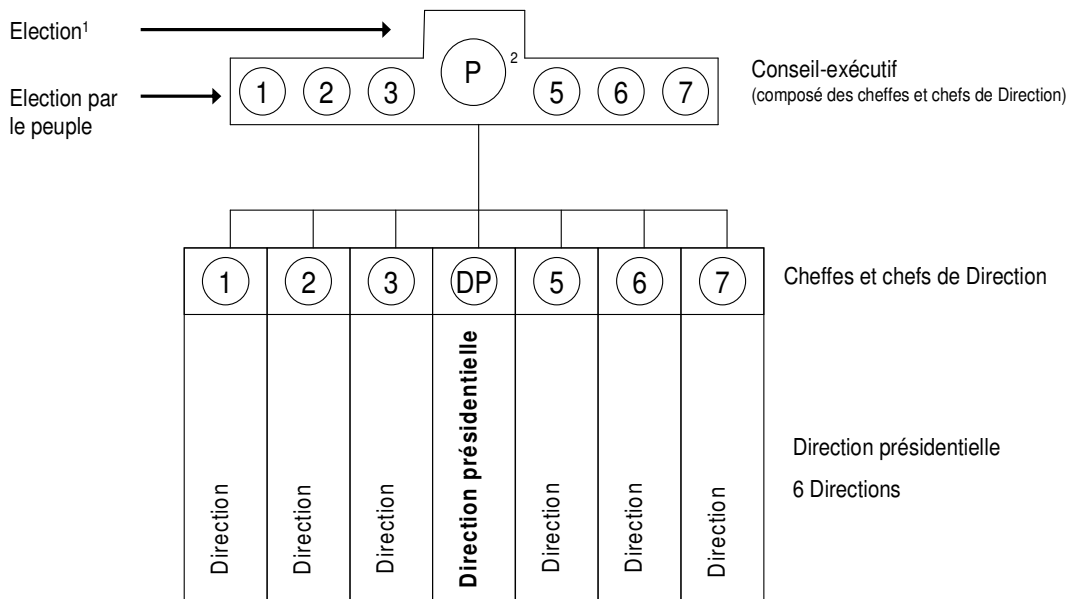
<sup>1</sup> Election de la présidence du Conseil-exécutif par le Grand Conseil

<sup>2</sup> Mandat de deux ans

**Annexe 3**

Modèle B « à quatre ans »

---



<sup>1</sup> Election de la présidence du Conseil-exécutif par le peuple  
<sup>2</sup> Mandat de quatre ans