

Commission des institutions politiques et des relations extérieures
Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen

Services parlementaires
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone +41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Rapport de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures sur le

Programme gouvernemental de législature 2015-2018 – Objectifs du Conseil-exécutif

du 5 janvier 2015

1 Rappel

Selon l'article 75 de la Constitution du canton de Berne¹, le Grand Conseil traite le Programme gouvernemental de législature. La loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA)² décrit à l'article 2a le contenu de ce programme: Au début de chaque législature, le Conseil-exécutif fixe les objectifs et les stratégies de sa politique dans le programme gouvernemental de législature. Celui-ci fournit en particulier des indications sur les intentions et les considérations fondamentales qui guident le Conseil-exécutif en sa qualité d'autorité collégiale pendant la législature; les nouvelles tâches importantes du canton et les ressources nécessaires à leur accomplissement; les mesures prévues pour réaliser ces intentions et ces considérations; le classement des projets importants dans l'ordre de priorité où le Conseil-exécutif entend les soumettre au Grand Conseil; l'évolution des finances cantonales; sa vision de l'avenir ultérieur à la législature. Selon l'article 47 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC)³ le programme sert de base au Conseil-exécutif pour l'élaboration des rapports et planifications à venir. L'article 67, alinéa 2, lettre e du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC)⁴ précise que le rapport relatif à un projet législatif, à un traité international ou intercantonal ou à un arrêté de principe décrit la place du projet dans le programme gouvernemental de législature.

Le Grand Conseil *prend connaissance* du programme de législature.⁵ La prise de connaissance peut être entière ou partielle et assortie d'une déclaration de planification. Le Grand Conseil a également la possibilité de *renvoyer* le programme au Conseil-exécutif, entièrement ou partiellement, et il peut alors l'assortir de charges.⁶

Jusqu'à présent, c'est à la Commission des finances qu'il incombait de préaviser le programme gouvernemental de législature. Depuis la révision totale du droit parlementaire, entrée en vigueur en juin 2014, c'est à la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) que revient cette tâche.⁷ La CIRE a décidé de présenter au Grand Conseil un bref rapport avec ses réflexions, comme celui que la CFin a présenté en 2010. De plus, toutes les commissions spécialisées ainsi que la Commission des finances et la Commission de gestion ont donné leur avis sur le programme à l'attention de la CIRE. Ainsi, le présent rapport rend compte de la manière dont la CIRE a pris en compte ces avis.

2 Procédé

La CIRE a consacré plusieurs séances à la discussion détaillée du programme gouvernemental de législature. Pour ce travail, elle a pu se référer aux enseignements d'une séance d'information sur les finances du canton de Berne, d'un exposé du professeur Paul Messerli de l'Université de Berne et de discussions avec lui, aux documents fournis par la TTE au sujet du développement durable ainsi qu'à un cahier thématique du Forum für Universität und Gesellschaft [Forum Université et société]⁸ intitulé « Kanton Bern – Stadt und Land müssen sich bewegen [La ville et les régions rurales doivent évoluer] ». La commission avait invité le professeur Messerli pour qu'il

¹ RSB 101.1

² RSB 152.01

³ RSB 151.21

⁴ RSB 151.211

⁵ Art. 47, al. 1 et art. 52, al. 1 LGC en relation avec art. 2a LOCA

⁶ Art. 52 et 53 LGC

⁷ Art. 39, al. 4, lit. a RGC

⁸ Forum für Universität und Gesellschaft (2013). Der Kanton Bern – Stadt UND Land müssen sich bewegen, Forumsgespräche 2013, 29 mai, 5 juin et 19 juin.

apporte un éclairage extérieur sur la situation du canton de Berne. Par ailleurs, la CIRE a adressé au Conseil-exécutif quelque 35 questions auxquelles il a répondu par écrit. Lors de la séance du 15 décembre 2014, le conseiller d'Etat Andreas Rickenbacher, en remplacement de la présidente du Conseil-exécutif, et le chancelier Christoph Auer, ont répondu oralement aux questions encore ouvertes. Comme il s'agissait d'une affaire transversale qui présente de l'intérêt et de l'importance pour différentes commissions, le président de la CIRE a encouragé les autres commissions à profiter de l'occasion de donner leur avis. La CIRE a donc pu se référer dans son travail aux requêtes et réflexions formulées dans les corapports des autres commissions.

3 Corapports des commissions

Les avis exprimés par les commissions seront brièvement repris dans ce qui suit, ou du moins leurs principales conclusions.

La **Commission des finances** a proposé le renvoi du programme de législature dans son intégralité avec pour mandat au Conseil-exécutif de définir des objectifs prioritaires pour le renforcement du potentiel de ressources du canton de Berne. Le moyen principal préconisé à cet effet par la CFin est la stratégie fiscale, ajustée à la stratégie économique 2025. Pour la majorité de la CFin, il est essentiel que le canton pose les jalons politiques qui permettront de renforcer réellement la situation économique et financière du canton. Cet effort ne doit cependant pas se faire au détriment de la stabilité financière. Il faut que le canton se constitue une réserve en augmentant l'efficacité de l'organisation interne et des processus et en exploitant mieux le potentiel de la place de Berne en tant que site de l'administration, de la médecine de pointe et des hautes technologies.

Dans le corapport adressé à la CIRE, la **majorité de la Commission de la santé et des affaires sociales** propose le renvoi du programme gouvernemental de législature dans son entier. La commission estime en effet que dans différents domaines, les enjeux essentiels de notre époque ne sont pas traités ou ne le sont que superficiellement, et de plus, il n'y a pas d'approche interdisciplinaire ou transversale qui permette de relever de tels défis. La CSoc se dit déçue de la politique énoncée dans les domaines de la santé et du social, car au lieu d'une réflexion stratégique et visionnaire, elle n'y trouve qu'une description de la situation et des problèmes qui se posent. En particulier, rien n'est dit de la manière dont le gouvernement prévoit de faire face à la croissance des coûts et à l'évolution démographique ou même de sa stratégie de rang supérieur dans ce domaine (maîtrise par la qualité ou maîtrise par les coûts? mise en œuvre concrète de la stratégie de l'ambulatoire avant l'hospitalier?). La commission critique le fait que dans ce contexte, la stratégie de la santé annoncée dans le précédent programme de législature n'est plus mentionnée et rien n'est dit non plus des interfaces entre la santé et l'économie.

La **Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire** (CIAT) se montre elle aussi déçue dans son corapport des explications formulées dans les chapitres concernant son domaine, même si elle approuve l'orientation dans le principe. Elle relève que selon les critères de la loi d'organisation, le programme de législature ne doit pas être une analyse des problèmes mais fournir des indications sur les ressources, les stratégies et l'ordre des priorités des différents projets. Pour la CIAT cependant, le Conseil-exécutif n'est pas clair dans l'énoncé des solutions qu'il envisage pour assurer la protection des terres cultivables, résoudre les tensions latentes entre les villes et les régions rurales, définir l'orientation de l'aménagement du territoire entre l'utilisation des sols, la croissance des zones urbaines et les besoins régionaux, accélérer la fusion des communes et définir les priorités de la politique énergétique. En conséquence des bouleversements auxquels il a fallu assister dans la politique énergétique de la Confédération, la

CIAT attend en outre qu'en temps utile, le Conseil-exécutif informe la commission compétente des adaptations qu'il faudra apporter le cas échéant à la politique énergétique cantonale.

La **Commission de la formation** soutient de manière générale les mesures prévues dans le domaine de la formation. Une petite majorité de la commission juge décevants les objectifs fixés, mais sans adresser pour autant de proposition précise à la CIRE. Même sans perdre de vue la nécessité d'un résultat économique positif, la CFor attend de la politique de la formation qu'elle ne se limite pas à la consolidation, à la réflexion et au développement de l'enseignement, mais qu'elle soit plus complète et offensive. La commission aurait voulu que la formation professionnelle soit abordée, de même que la pénurie de personnel dans les métiers de la santé et les métiers techniques, l'offre d'écoles à journée continue et la stabilisation de la situation financière des hautes écoles. Une forte minorité de la commission en revanche approuve la politique de la formation telle que le gouvernement la prévoit pour la législature et estime que la stabilisation financière, l'amélioration du statut des enseignants et enseignantes, la mise en œuvre du Lehrplan 21 et la concentration des sites des hautes écoles spécialisées bernoises sont autant d'objectifs ambitieux.

La **Commission de la sécurité** salue dans le principe l'orientation du programme de législature. Un objectif important lui semble pourtant manquer: l'augmentation des effectifs du corps de police. De plus, la CSéc estime important que dans la perspective des enjeux importants dans le domaine de la sécurité, le potentiel d'optimisation soit systématiquement examiné au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies et projets.

Enfin, la **Commission de gestion** a estimé qu'elle n'avait pas à donner son avis sur le fond, le programme de législature étant un document stratégique relevant de la compétence du Conseil-exécutif.

4 Réflexions et propositions de la CIRE à l'adresse du Grand Conseil

4.1 Généralités

La CIRE a examiné le programme gouvernemental de législature en connaissance des conditions générales mentionnées en introduction. Elle y attache une grande importance dès lors qu'il définit les orientations de la politique gouvernementale pour la législature, ce qui en fait une stratégie d'ensemble de rang supérieur. Mais le programme de législature est important également pour le Grand Conseil, puisque les projets législatifs, les rapports et les plans doivent être ajustés à lui. D'une part, la CIRE estime que vu les critères et consignes, le Grand Conseil se doit de faire preuve d'une certaine réserve dans son appréciation du programme, étant donné que les intentions *du gouvernement* y sont énoncées et qu'il ne s'agit pas dans ce sens d'un programme de législature classique, commun au gouvernement et au parlement. Il n'est pas possible que la totalité de l'action publique s'y reflète, mais il faut se borner à y énumérer les priorités de la législature. D'autre part, il est à la fois utile et nécessaire aux yeux de la CIRE que le parlement s'exprime sur les intentions du gouvernement, afin que le gouvernement sache quelles priorités et quels objectifs auront d'emblée l'approbation du Grand Conseil.

4.2 Appréciation des corapports des commissions

Les corapports des commissions montrent qu'elles ont déjà pu acquérir dans leur domaine un savoir fondé, et de manière générale leur position peut être qualifiée de critique. La CFin et la CSoc formulent des réflexions de fond et recommandent le renvoi du programme dans son entier. Le corapport de la CIAT exprime une grande déception, position que partage la minorité de

la CFor. La CSéc approuve l'orientation du programme dans le domaine de la politique de sécurité tout en estimant qu'il y manque un objectif important.

La CIRE partage la préoccupation de la CFin au sujet du potentiel de ressources du canton de Berne. Elle tient elle aussi à ce que la situation s'améliore durablement. Comme la CFin, elle attend à cet égard des progrès importants basés sur la stratégie fiscale actuellement élaborée par une équipe d'experts qui, selon les explications du Conseil-exécutif, travaille dans l'optique de la coordination avec les autres stratégies. Mais d'autres mesures énoncées dans le programme visent directement ou indirectement au renforcement du potentiel de ressources (loi sur la promotion de l'innovation, projets d'infrastructure, projets d'aménagement du territoire, etc.). C'est la raison pour laquelle la CIRE, à la différence de la CFin, est d'avis que le programme de législature contient suffisamment d'objectifs, de mesures et d'affaires susceptibles de conduire au renforcement du potentiel de ressources. Quand les intentions gouvernementales auront été réalisées dans ce domaine, on verra si le potentiel de ressources s'en trouvera véritablement renforcé. Dès lors, la CIRE n'estime pas devoir suivre la CFin dans sa recommandation de renvoyer le programme de législature en raison de la trop faible attention qu'il accorde au potentiel de ressources du canton.

La CIRE adhère à l'appréciation de la CSoc selon laquelle le programme de législature offre une image incomplète de l'action étatique dans le canton de Berne. Or, c'est dans la nature même d'un tel rapport qui *doit* fixer des priorités. A la différence de la CSoc, la CIRE estime que dans l'ensemble, les priorités permettent d'affronter les défis actuels. S'agissant de l'orientation transversale et interdisciplinaire, les objectifs et les mesures sont bien aux yeux de la CIRE définis dans l'optique de la coopération entre les Directions, et ils la rendent même indispensable. La capacité du Conseil-exécutif à favoriser et à réaliser la coopération au quotidien sera déterminante dans ce contexte. Face à la CIRE, le Conseil-exécutif a cependant souligné à plusieurs reprises qu'il a la volonté de collaborer et que les structures y sont favorables. Cette manière de travailler ne se voit simplement pas toujours de l'extérieur. Dès lors la CIRE ne partage pas l'avis de la CSoc, selon laquelle il faut renvoyer le programme de législature en raison de son manque de réflexion sur les enjeux actuels et de la faiblesse de l'approche interdisciplinaire.

C'est avec intérêt que la CIRE a pris connaissance des autres considérations techniques de la CFin, de la CFor, de la CSoc, de la CIAT et de la CSéc. En tant que commission, la CIRE n'a ni domaine spécialisé ni fonction de surveillance et elle doit donc limiter sa méthode de travail et son positionnement à l'essentiel. Ces derniers mois, un large consensus a émergé concernant le fait que dans son approche, la CIRE s'efforcera d'aller au-delà des questions spécifiques et qu'elle consacrera plutôt son attention aux questions transversales de la politique. En conséquence, elle a bien sûr traité avec le Conseil-exécutif les questions et les réflexions formulées par les commissions. Mais en même temps elle a décidé de ne formuler ses propres conclusions que quand il y a dans la thématique une dimension de politique générale au sens le plus large. C'est pourquoi la CIRE recommande aux commissions de soulever les questions restées ouvertes directement dans le dialogue avec les Directions compétentes et de se servir au besoin des instruments parlementaires pour que soient prises les mesures nécessaires.

4.3 Propositions de la CIRE au Grand Conseil

Après un examen détaillé du programme gouvernemental de législature à la lumière des documents et avis d'expert complémentaires, et en connaissance des avis exprimés par les autres commissions, **la CIRE propose au Grand Conseil par 14 voix contre 0 et une abstention de prendre connaissance du programme gouvernemental de législature 2015-2018.**

Malgré les observations critiques des autres commissions, la CIRE estime que de son point de vue, le programme est compréhensible et concluant, les objectifs rationnellement formulés et de manière générale dignes d'être soutenus. Dans l'ensemble, le programme de législature 2015-2018 offre une base adéquate pour affronter les défis de la législature en cours. La commission tient cependant à souligner que si elle demande au Grand Conseil d'en prendre acte, ce n'est pas parce qu'elle peut se déclarer d'accord avec le contenu dans le moindre détail. Il lui semble cependant prématuré au moment de traiter le programme de législature de s'exprimer de manière détaillée sur les différents projets et affaires. D'une part en effet, la réalisation concrète des mesures prévues n'est pas encore clairement définie et d'autre part, il faudra attendre la délibération des différentes affaires au Grand Conseil, au fil de la procédure (préavis de la commission consultative, positionnement des groupes, discussion en plénum) pour voir quel projet aura quel soutien. Néanmoins, la CIRE conclut à l'issue de son travail d'analyse qu'il faut définir des priorités dans certains domaines, et c'est dans ce sens qu'elle propose au Grand Conseil les **déclarations de planification** suivantes :

1. Le programme gouvernemental de la prochaine législature exposera dans un chapitre la vision du gouvernement de l'avenir ultérieur à la législature, compte tenu des enjeux démographiques.
2. Objectif 1 : Pour renforcer les performances régionales et cantonales et la coopération entre la ville et la campagne, il faut développer une stratégie de la coopération régionale future dans le canton de Berne. Les compétences et domaines d'action des conférences régionales et les régions sans conférence régionale y seront traités en détail. Une solution doit être proposée d'ici à la fin de la législature.- Les fusions de communes et les différentes formes de la coopération régionale doivent être traitées de manière plus précise dans la stratégie.
3. Objectif 2 : Le Conseil-exécutif est chargé de définir sa politique financière de manière à ménager une marge pour des mesures fiscales ciblées qui contribueront à renforcer à long terme le potentiel de ressources du canton. Cet objectif doit également s'exprimer dans la stratégie fiscale du canton et être coordonné avec la stratégie économique 2025.
4. Objectif 4 : Pour garantir la stabilité sociale, il faut une nouvelle stratégie de la santé qui définisse l'évolution future des soins et les étapes de la promotion de la santé et de la prévention.
5. Objectif 8 : Pour la révision et l'optimisation des structures et de l'organisation de la Police cantonale, les effectifs nécessaires de police en uniforme doivent être clarifiés et le cas échéant adaptés.

4.4 Perspectives

Dans la planification de ses affaires, le Conseil-exécutif attribue au programme de législature une grande importance politique et stratégique pour le canton, et l'affaire est classée en première priorité. Les commissions du Grand Conseil voient elles aussi dans le programme de législature une affaire centrale, ce qui les a poussées à donner leur avis toutes les huit. Les commissions ont eu peu de temps à disposition pour discuter le programme de législature et pour élaborer et

adopter leur corapport, tout comme l'administration et le Conseil-exécutif pour répondre aux questions qui leur avaient été posées. Ces premières expériences du traitement d'une affaire transversale inspirent à la CIRE le souhait d'être intégrée le plus rapidement possible au processus d'élaboration du prochain programme de législature. Cela facilitera la coordination et la planification côté parlement.

Au nom de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures :

Walter Messerli, président

Berne, le 5 janvier 2015