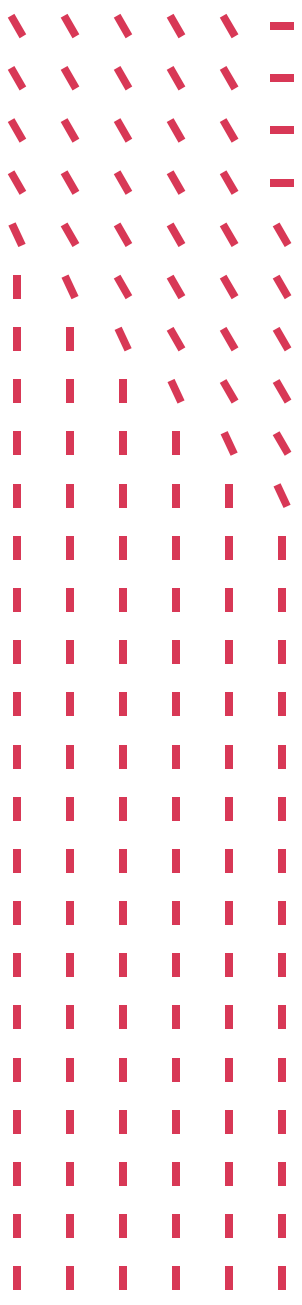




Évaluation de la gestion de crise du canton de Berne durant la pandémie de COVID-19

**Rapport à l'attention de la Chancellerie d'État du canton de
Berne et de l'organe de suivi**

Lucerne, le 20 juillet 2022

I Autrices et auteurs

Christof Schwenkel (direction du projet)
Dr Stefan Essig
Prof. Andreas Balthasar
Anatolij Guggenbühl
Julie Martin

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tél. +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tél. +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Mandante

Chancellerie d'État du canton de Berne

I Organe de suivi

Christian Albrecht (secrétaire général DTT) ; Yves Bichsel (secrétaire général DSSI) ; Marcel Cuttat (secrétaire général INC) ; Gerhard Engel (secrétaire général FIN) ; Frédéric Kohler (secrétaire général Direction de la magistrature) ; Andreas Michel (secrétaire général DSE) ; André Nietlisbach (secrétaire général DEEE) ; Jürg Wichtermann (directeur de l'Association des Communes Bernoises) ; Ursula Wyssmann (secrétaire générale DIJ)

I Traduction

Traduit de l'allemand par le Service central de traduction de la Chancellerie d'État

I Citation

Schwenkel, Christof ; Essig, Stefan ; Balthasar, Andreas ; Guggenbühl, Anatolij ; Martin, Julie (2022) : Évaluation de la gestion de crise du canton de Berne durant la pandémie de COVID-19. Lucerne/Lausanne : Interface Politikstudien Forschung Beratung.

I Durée de l'évaluation

De décembre 2021 à août 2022

I Référence du projet

Numéro de projet : 20-027

Évaluation globale et recommandations	5
Évaluation du dispositif de gestion de crise	6
Évaluation de la mise en œuvre de la gestion de crise	7
Évaluation des produits de la gestion de crise	9
Évaluation des effets dans des domaines spécifiques	9
Recommandations	10
 1. Introduction	 12
1.1 Questions et critères d'évaluation	14
1.2 Méthodologie	17
1.3 Phases de la pandémie dans le canton de Berne	19
 2. Dispositif de gestion de crise	 23
2.1 Analyses des dangers et gestion des risques	24
2.2 Plan de pandémie	24
2.3 Forme d'organisation et processus durant la crise	26
2.4 Bases pour la communication et état des lieux	28
2.5 Infrastructure de l'administration cantonale	28
2.6 Principes de hiérarchisation des tâches et préparation opérationnelle à la pandémie	30
2.7 Exercices et formations	30
2.8 Préparation aux crises pour les collaboratrices et collaborateurs ainsi que les communes	32
2.9 Réponse aux questions de l'évaluation relatives au dispositif de gestion de crise	33
 3. Mise en œuvre de la gestion de crise	 35
3.1 Structures de direction et processus pendant la pandémie de COVID-19	36
3.2 Collaboration au sein du gouvernement et entre les Directions	40
3.3 Coopération avec les communes	42
3.4 Collaboration avec la Confédération	47
3.5 Collaboration avec les autres cantons	47
3.6 Collaboration avec le grand Conseil	48
3.7 Collaboration avec les autres parties prenantes	49
3.8 Ressources financières et ressources en personnel	49
3.9 Engagement et persévérance du personnel	52
3.10 Continuité du fonctionnement administratif	55
3.11 Réponses aux questions sur l'évaluation de la mise en œuvre de la gestion de crise	57
 4. Produits de la gestion de crise	 61
4.1 Qualité de la législation	62
4.2 Communication interne	63
4.3 Communication externe	64

4.4 Appréciation de certains produits par les collaboratrices, les collaborateurs et les communes	68
4.5 Réponses aux questions sur l'évaluation des produits de la gestion de crise	69
5. Effets de la gestion de crise dans des domaines spécifiques	72
5.1 Contaminations et protection	73
5.2 Prestations de santé	75
5.3 Économie	76
5.4 Culture	77
5.5 Écoles et accueil des élèves	78
5.6 Santé psychique des jeunes	80
5.7 Réponses aux questions d'évaluation sur les effets dans des domaines spécifiques	80
Annexe	83
A 1 Liste des personnes interrogées	84



De février 2020 à début 2022, la lutte contre la pandémie de COVID-19 a représenté une tâche centrale pour le gouvernement et l'administration du canton de Berne. Il s'agissait notamment de prévenir la propagation du virus et de garantir l'accès aux prestations de santé. Il fallait également atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie, tout en veillant à ce que le canton et les communes puissent assurer leur fonctionnement administratif pendant cette période.

Le gouvernement du canton de Berne a mandaté le bureau *Interface Politikstudien Forschung Beratung* sis à Lucerne et à Lausanne pour qu'il réalise une évaluation externe de la gestion de crise durant la pandémie de COVID-19. Cette évaluation vise à déterminer si la gestion cantonale de la crise a été judicieuse et efficace. L'accent est mis sur la préparation aux crises, sur la gestion de la crise (en particulier la coopération avec les communes), ainsi que sur la continuité du fonctionnement administratif.

L'évaluation porte sur la période allant de février 2020 au printemps 2022. En plus de l'analyse de données et de documents sélectionnés, 46 entretiens ont été réalisés avec des membres du gouvernement, des collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale et des personnes extérieures à l'administration. Deux sondages en ligne ont également permis d'interroger des collaboratrices et collaborateurs de l'administration ainsi que les secrétaires communales et communales de toutes les communes bernoises. L'évaluation de la gestion de crise se base sur quatre critères déterminants pour une lutte efficace contre la pandémie : le dispositif de gestion de crise, sa mise en œuvre, les produits qui en sont issus et les effets qui en résultent dans différents domaines spécifiques.

Nous résumons ci-après les résultats de l'évaluation et formulons des recommandations à l'attention du canton de Berne.

Évaluation du dispositif de gestion de crise

Globalement, le dispositif de gestion de crise dans le canton de Berne peut être considéré comme approprié, même s'il présente certaines lacunes. Ainsi, une évaluation systématique des dangers a eu lieu en amont de la crise, et le risque de pandémie a été identifié préventivement comme important à très important. En ce qui concerne la préparation aux crises, les processus et l'organisation en cas de pandémie étaient eux aussi clairement définis (avec l'organe de conduite cantonal [OCCant] et le Service du médecin cantonal [SMC]). Grâce à l'état-major spécialisé santé, des actrices et acteurs cruciaux du secteur de la santé externes à l'administration ont participé aux préparatifs de la lutte contre la pandémie. La structure modulaire de l'OCCant peut être considérée comme un point fort. Le plan de pandémie était à jour et prenait en compte les domaines pertinents. En outre, le canton disposait de bonnes bases pour la communication en cas de crise.

Pour ce qui est de l'infrastructure (IT, locaux), le canton était bien préparé pour faire face aux tâches liées à la pandémie de COVID-19. Les bases concernant les logiciels (*software*) et le matériel (*hardware*) pour le télétravail, mises en place avant 2020, ont été utiles à cet effet, bien qu'elles n'aient pas été développées en raison du risque de pandémie.

Enfin, le canton de Berne a tiré des enseignements des exercices de crise tels que l'exercice du Réseau national de sécurité 2014 et les a mis à profit pour optimiser la préparation aux crises. Toutefois, rares sont les personnes clés et les secrétaires communales et communales interrogées qui ont participé à des exercices sur le thème des crises ou des pandémies. Les formations à la gestion de crise ont également été peu suivies. Par conséquent, l'utilité des exercices et des formations a davantage résidé dans l'adaptation des principes que dans la préparation concrète des personnes.

Un premier déficit de la préparation aux crises a été constaté dans les lacunes du plan de pandémie cantonal en matière de mise en œuvre concrète. Le plan de pandémie présentait notamment des faiblesses quant à la définition des responsabilités et des obligations en matière d'acquisition et de stockage du matériel de protection. Par ailleurs, on ne s'est pas suffisamment intéressé aux modalités présidant au bon fonctionnement d'une organisation de gestion de crise s'inscrivant dans la durée. Il s'est également avéré que les structures prévues au sein de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), avec le SMC en tant que petit bureau sans structure de gestion de crise, n'étaient pas adaptées pour faire face à une crise aussi complexe qu'une pandémie.

Une deuxième lacune a résidé dans le fait que la plupart des responsables du canton et des communes n'avaient pas connaissance du plan de pandémie. Par conséquent, il y a lieu de se demander si les personnes concernées avaient bien compris leur rôle dans la gestion de la crise, malgré l'attribution des responsabilités sur le papier. Ce manque de connaissance du plan de pandémie explique probablement pourquoi les recommandations concernant le stockage du matériel de protection n'ont pas été mises en œuvre par les cantons et les communes, avec pour conséquence qu'il n'y avait pas ou très peu de matériel disponible au début de la pandémie. La prévoyance opérationnelle de l'administration bernoise, qui est le plus grand employeur du canton, doit dans l'ensemble être envisagée sous un œil critique.

Un troisième point faible du dispositif de gestion de crise concerne l'absence d'outils adéquats, avant la pandémie, pour dresser un état des lieux et hiérarchiser les tâches ou planifier les restrictions.

Évaluation de la mise en œuvre de la gestion de crise

D'après l'évaluation, la mise en œuvre de la gestion de crise dans le canton de Berne s'est révélée appropriée. Une structure de pilotage, l'OCCant, a été rapidement mise en place, et les responsabilités et procédures ont été clarifiées sans délai. Les points critiques résident dans le lien parfois peu clair entre le gouvernement et l'OCCant, ainsi que dans l'implication tardive des communes dans la gestion de crise. La création ad hoc d'organes d'échange a été utile et a permis de réagir avec souplesse quant à l'implication des principales parties prenantes.

Nous estimons qu'il est judicieux que les tâches de l'OCCant aient été transférées aux structures ordinaires au cours de l'été 2020. Bien que des difficultés soient survenues dans la mise en œuvre de ce changement, la DSSI a pu bénéficier de l'expérience et des ressources de la police cantonale pour la mise en place de l'état-major spécial. Malgré le pilotage de la gestion de crise par la DSSI, les autres domaines tels que l'éducation,

l'économie et la culture n'ont pas été négligés après l'été 2020, et l'approche est demeurée interdirectionnelle.

L'un des points forts du canton de Berne réside dans la collaboration pragmatique et constructive des sept membres du gouvernement. D'après les personnes interrogées, le gouvernement s'est toujours exprimé d'une seule voix. En outre, la mise en œuvre de la gestion de crise a bénéficié d'une bonne coopération générale entre les services administratifs et les Directions. Seuls les concertations entre la DSSI et la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) semblent avoir été parfois difficiles. De l'extérieur, cette situation a donné l'impression que les responsabilités en matière d'éducation n'étaient pas toujours claires et que les Directions n'étaient pas toujours en harmonie.

Les communes étaient conscientes de leurs responsabilités dans la gestion de la pandémie. Elles disposaient de suffisamment d'informations – hormis lors de la première phase de la pandémie – et les besoins communaux en matière d'exécution ont été suffisamment pris en compte par le canton. En revanche, les points de contact pour les communes auprès du canton n'étaient pas toujours bien définis. L'Association des Communes Bernoises (ACB) ainsi que les préfètes et préfets ont joué un rôle important dans la coopération entre le canton et les communes. Très peu de communes auraient souhaité jouer un rôle plus actif dans la gestion cantonale de crise.

Les points de contact du canton auprès de la Confédération n'ont été clarifiés qu'au fil du temps. D'après l'évaluation, il était opportun qu'après un certain temps, les consultations ne se fassent plus par l'intermédiaire de la Conférence des directrices et directeurs de la santé (CDS), mais à nouveau par l'intermédiaire des chancelleries d'État. La coordination entre les cantons n'échappe pas non plus à la critique : elle n'a pas bien fonctionné dans l'ensemble. Par ailleurs, la population a été déstabilisée par les différentes réglementations cantonales parfois difficiles à suivre.

La collaboration entre le gouvernement et le Grand Conseil s'est déroulée sans problèmes majeurs. Si la participation de la Commission des finances à toutes les décisions importantes a été satisfaisante, d'autres commissions auraient pu être davantage impliquées par le gouvernement afin d'échanger des informations.

Les actrices et acteurs externes ont été associés à la gestion de crise de manière appropriée. L'état-major de crise des prestataires du système de santé publique s'est révélé être un organe d'échange utile. Les partenaires sociaux ont également été bien impliqués dans le domaine de l'économie. Il convient toutefois de noter que l'implication de la Société des médecins dans la gestion de crise n'a eu lieu que tardivement. En outre, les groupes d'intérêts moins bien organisés (p. ex. dans le domaine de la culture et de la formation continue) semblent avoir été moins écoutés.

Le canton a pu mettre à disposition les ressources financières nécessaires pour faire face à la pandémie : au total, les dépenses engagées en 2020 et 2021 se sont élevées à 438 millions de francs. Le canton a contribué de façon importante à la compensation des pertes de revenus des hôpitaux et maisons de naissance répertoriés.

Les ressources humaines nécessaires pour affronter la crise n'étaient que partiellement disponibles. À la DSSI en particulier, les ressources humaines étaient souvent insuffisantes pour lutter contre la crise tout en se consacrant aux affaires courantes. Le plus grand nombre d'heures supplémentaires a en effet été réalisé à la DSSI. Le recrutement de personnel supplémentaire a résulté utile et les échanges de personnel ont

bien fonctionné au sein de la Direction et des offices. En revanche, les échanges de personnel entre Directions ont moins bien fonctionné (excepté l'appui interdépartemental de la Direction de la sécurité (DSE) / police cantonale). À noter que la plate-forme de recrutement n'a joué qu'un rôle mineur.

Les collaboratrices et collaborateurs du canton ont fait preuve d'un grand engagement. Dans l'ensemble, l'administration s'est bien acquittée de ses tâches pendant la crise, même s'il a fallu faire certaines concessions en termes de qualité, de quantité et de délai en ce qui concerne l'exécution des tâches ordinaires. Les processus clés ont été maintenus à tout moment. Malgré la charge élevée, les absences et les départs n'ont pas augmenté plus que de coutume. La capacité d'action des communes était également garantie, notamment grâce à la possibilité d'organiser des votations à la place des assemblées communales.

Évaluation des produits de la gestion de crise

En règle générale, les produits résultant de la gestion de crise cantonale étaient appropriés. Aucune des parties prenantes interrogées n'a remis en question les mesures prises par le canton pour endiguer la pandémie et en atténuer les conséquences. Quand bien même il a fallu faire abstraction des procédures légales ordinaires, le canton a été en mesure, malgré la période de crise, d'édicter des ordonnances d'une qualité appropriée. Les écarts par rapport aux procédures ordinaires ont été effectués dans une large mesure à bon escient, et les traductions ont été réalisées en temps voulu. Les agentes et agents cantonaux interrogés voient dans le fait d'avoir renoncé en partie aux procédures de corapport ordinaires auprès des Directions ou d'autres autorités un risque plus élevé de perte de qualité.

La communication interne du canton vis-à-vis de ses collaboratrices et collaborateurs a pu être assurée pendant la pandémie. Quelques personnes sondées estiment que la communication, bien que compréhensible et adaptée aux destinataires, a parfois été trop tardive et contradictoire. En outre, alors que la newsletter BEinfo-Flash était en général un outil de communication approprié, le constat dressé est que la communication interne aurait pu répondre encore mieux aux besoins des collaboratrices et collaborateurs. Le canton a utilisé les bons outils et canaux pour s'adresser à la population et a pu offrir une communication compréhensible, bien dosée et adaptée aux destinataires. En revanche, les Directions n'ont pas toujours su se coordonner en matière de communication, ce qui a engendré quelques contradictions dans les communications du canton vis-à-vis de l'extérieur. Les délais courts entre la décision et la mise en œuvre ont constitué un défi majeur pour la communication.

Selon l'enquête en ligne, la grande majorité des collaboratrices et collaborateurs du canton interrogés est satisfaite des aides économiques, de la campagne de vaccination et des tests de dépistage. En revanche, la mise en œuvre de la gestion des contacts a obtenu des résultats nettement moins positifs. À ce sujet, près de la moitié des personnes sondées est plutôt mécontente, voire très mécontente. Le traçage des contacts est également considéré par les secrétaires communales et communales comme le produit le moins convaincant. Plus de 50 % des communes portent un jugement critique à cet égard. Par ailleurs, plus de 80 % des communes sont satisfaites des autres produits tels que la mise en œuvre des aides économiques, la campagne de vaccination, les mesures dans les foyers et l'accueil extrafamilial. En ce qui concerne les mesures prises dans le domaine de l'éducation, la satisfaction des communes est un peu plus faible (70 %).

Évaluation des effets dans des domaines spécifiques

L'évaluation montre que le canton a réussi à limiter efficacement la propagation du virus dans les domaines analysés. En effet, dans le canton de Berne, le nombre de cas confirmés

en laboratoire, d'hospitalisations et de personnes décédées pour 100 000 habitant·e·s a été légèrement inférieur à la moyenne suisse pendant la majeure partie de la pandémie, et ce malgré une population plus âgée que la moyenne nationale. Néanmoins, la maladie a causé beaucoup de souffrance au sein de la population : entre février 2020 et juin 2022, plus de 1500 décès ont été recensés dans le canton. Le nombre de personnes hospitalisées pour cause de COVID-19 se monte à près de 6000¹. En outre, une partie des Bernoises et Bernois souffrent encore parfois de graves syndromes post-COVID-19.

Malgré une charge de travail très élevée et des ressources humaines limitées, des soins de santé de haute qualité ont pu être assurés dans l'ensemble du canton. L'infrastructure de soins intensifs nécessaire a pu être mise en place. La décision de la Confédération d'interrompre les opérations électives au cours de la première phase a toutefois affecté la qualité des soins. En outre, au début de la pandémie, les prestataires de soins ne disposaient pas de suffisamment de matériel de protection (masques, blouses, lunettes de protection et gants). Le travail de l'unité Gestion des ressources de l'OCCant a permis d'obtenir relativement rapidement du matériel en quantité suffisante et de bonne qualité. Des ressources humaines et des infrastructures ont été mises à disposition pour les tests et la vaccination, ce qui a permis de fournir ces services de manière suffisante et efficace. Afin d'interrompre les chaînes d'infection, la gestion des contacts a été mise en place, mais son efficacité a été limitée, en particulier lors de fortes vagues d'infections. Du point de vue des institutions sanitaires, l'intervention de l'armée et de la protection civile aurait pu être plus efficace.

Le canton de Berne est parvenu à atténuer efficacement les conséquences négatives des mesures liées à la pandémie pour l'économie et les actrices et acteurs culturels. Les principaux instruments à disposition pour ce faire ont été l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, qui avait déjà fait ses preuves lors des crises précédentes, ainsi que l'aide aux cas de rigueur et les indemnités pour pertes financières dans le domaine culturel, nouvellement instaurées. Une certaine continuité scolaire a pu être maintenue en fonction des situations. Pendant environ neuf semaines, aucun enseignement n'a été dispensé en présentiel. Les cours ont eu lieu à distance. En dehors de la première phase de cette période, l'enseignement en présentiel a presque toujours pu être maintenu, mais la charge pesant sur les directions d'établissement et le corps enseignant a été lourde. Le canton a incité les écoles à proposer des offres de garde d'enfants en cas de besoin, mais elles n'ont pas toujours répondu à cette demande. On peut en outre supposer que la gestion de crise du canton de Berne a contribué à limiter les effets négatifs sur la santé mentale des enfants et des jeunes.

Recommandations

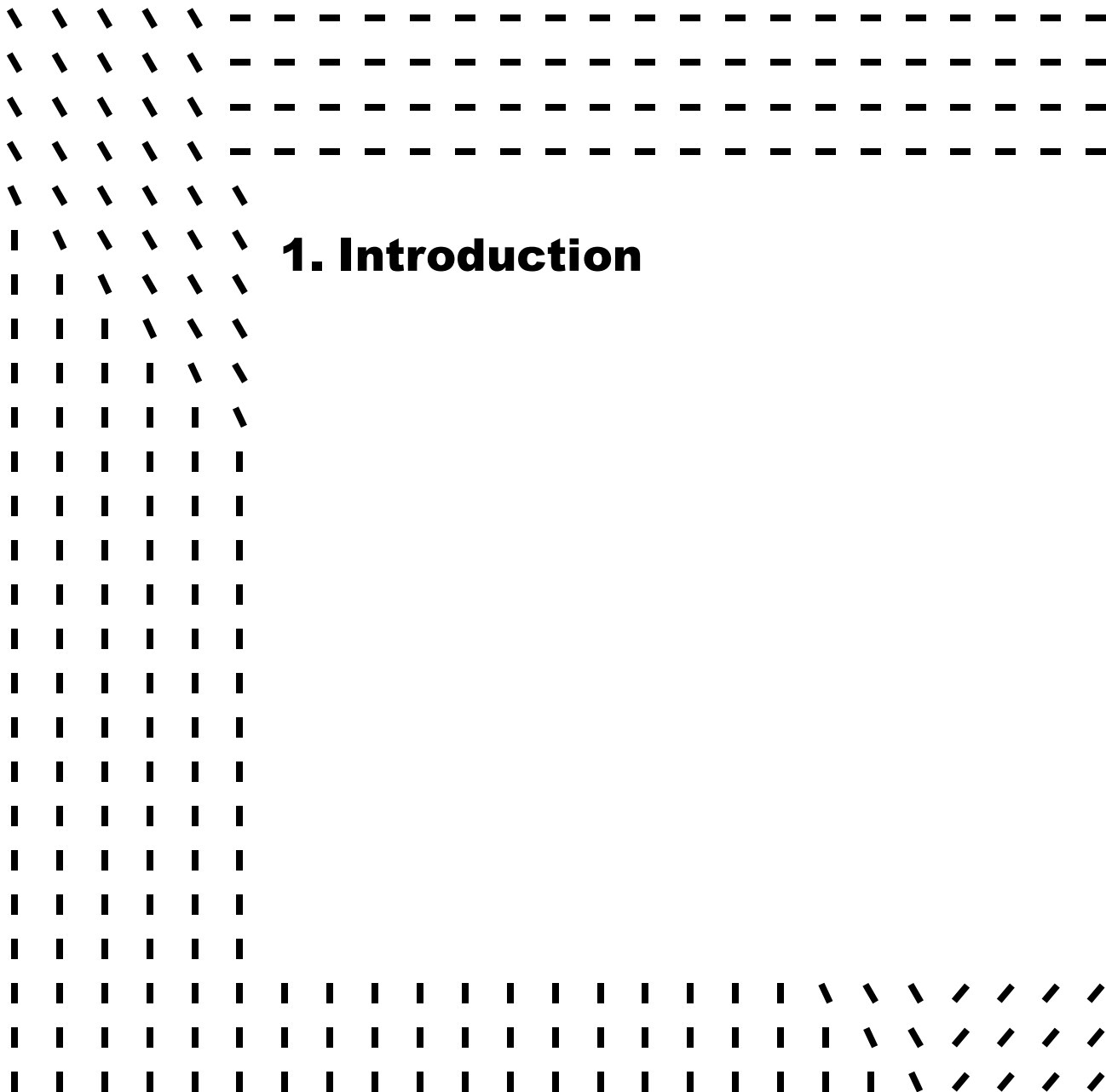
Dans l'ensemble, la gestion de crise dans le canton de Berne a été bien préparée et mise en œuvre de manière appropriée et efficace, à quelques exceptions près. Il reste donc un potentiel d'amélioration. Sur la base des résultats de l'évaluation, nous formulons les sept recommandations suivantes à l'attention du canton de Berne.

1. *Programmer davantage d'exercices et de formations sur la gestion de crise* : Les exercices et formations sur la gestion de crise se sont révélés utiles. Toutefois certaines personnes clés n'ont pas profité de ces offres. Nous recommandons d'intensifier ces exercices et formations. Ceux-ci ont pour but d'améliorer la gestion de crise au sein de l'administration cantonale à l'avenir et de mettre en évidence les responsabilités dans

¹ Office fédéral de la santé publique OFSP (2022) : COVID-19 Suisse. Informations sur la situation actuelle <https://www.covid19.admin.ch/fr/epidemiologic/case?geoView=table&geo=BE> ; consulté le 9 juin 2022

différents cas de figure. L'objectif est également de mieux faire connaître les principes du canton en matière de gestion de crise. Nous préconisons en particulier d'associer aux activités du canton des actrices et acteurs externes tels que les associations des milieux de l'économie, de l'éducation et de la culture ainsi que le corps médical. Il convient d'intégrer les exercices et les formations dans la gestion de la continuité des activités au sein de l'administration cantonale.

2. *Améliorer le rôle du canton en tant qu'employeur en cas de crise et de catastrophe* : Nous recommandons de mieux préparer le canton, en tant qu'employeur, aux crises et événements à venir. Il convient notamment de clarifier les tâches de l'Office du personnel et de mettre en œuvre (dans la préparation d'une éventuelle pandémie) les mesures opérationnelles conformément au plan de pandémie. Ce dernier comprend également l'élaboration et le remaniement de trains de mesures internes à l'administration ainsi que la surveillance de ces trains de mesures. Le besoin élevé d'information des collaboratrices et collaborateurs en cas de crise doit en outre être pris en compte en relayant les informations de manière optimale. Il convient ici en particulier d'exploiter les possibilités offertes par la numérisation.
3. *Améliorer les futures interventions de l'OCCant et le passage aux structures ordinaires* : Nous recommandons d'améliorer l'intervention de l'OCCant en cas de crise à l'avenir. Il s'agit notamment de déterminer comment établir au mieux le lien entre l'OCCant et le Conseil-exécutif. En outre, des canaux de communication entre le canton et les communes devraient être définis. Nous estimons qu'il est opportun d'associer rapidement les communes et les préfectures à l'OCCant, y compris en cas d'autres crises. La préparation aux crises doit également tenir davantage compte de la planification de sortie de crise. L'expérience acquise par la DSSI lors du transfert de l'organisation de gestion de crise vers les structures ordinaires doit être partagée afin d'améliorer la résilience aux crises dans d'autres Directions.
4. *Préparer la manière de dresser un état des lieux pour différentes crises* : Nous recommandons d'étudier les outils disponibles pour évaluer la situation dans d'autres crises potentielles et la manière de les optimiser le cas échéant. Il faudrait déterminer, en fonction de la crise, quelles données sont nécessaires pour dresser un état des lieux et où les trouver.
5. *Prévoir des prescriptions plus contraignantes relatives au matériel en cas de pandémie* : Nous recommandons d'établir des règles plus contraignantes pour les réserves de matériel nécessaires en cas de pandémie (matériel de protection, médicaments) et la gestion des stocks. Cela nécessite de remanier le plan de pandémie, ce qui doit se faire en étroite coordination avec les prestataires.
6. *Examiner les structures pour permettre une meilleure coordination intercantonale* : Nous recommandons d'examiner comment améliorer la coordination entre les cantons en cas de crise, en particulier dans les domaines de l'éducation et de l'économie. Nous estimons que la mise en place d'un organe de coordination efficace regroupant les cantons fortement peuplés de Berne, de Vaud, d'Argovie et de Zurich mérite d'être examinée. Une position commune de ces cantons, dans lesquels vit près de la moitié de la population suisse, leur donnerait plus de poids (également vis-à-vis de la Confédération).
7. *Lutter contre le manque structurel de personnel dans les hôpitaux, les foyers, dans le domaine des soins psychiatriques et celui de l'éducation* : La pandémie a mis en évidence le manque structurel de personnel dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Nous recommandons au canton de prendre des mesures permettant de mieux soutenir le secteur médical et les écoles afin de recruter de la main-d'œuvre qualifiée et de la fidéliser à moyen et long terme.



1. Introduction

Mi-décembre 2019, la ville chinoise de Wuhan détectait les premiers cas d'un nouveau virus de la famille des coronavirus (SARS-CoV-2), lequel s'est rapidement propagé sur toute la planète. Après la contamination des premières personnes au COVID-19 en Suisse, le Conseil fédéral a déclaré le 28 février 2020 la « situation particulière » au sens de la loi sur les épidémies. Le 16 mars 2020, face à la menace d'une surcharge du système de santé, la situation a été requalifiée de « situation extraordinaire ». Comme tous les autres cantons suisses, le canton de Berne a dû céder certaines compétences à la Confédération lors de la situation particulière et de la situation extraordinaire. L'exécution des mesures de la Confédération et la surveillance de leur mise en œuvre sont néanmoins toujours restées du ressort des cantons. Ce n'est qu'en avril 2022 que le Conseil fédéral a décidé le retour à la situation normale.

La lutte contre la pandémie de COVID-19 a donc été au centre des préoccupations du canton de Berne pendant plus de deux ans. En 2020, le défi a consisté avant tout à prévenir la propagation du virus (p. ex. par l'acquisition de matériel de protection ou au moyen de mesures de limitation des contacts) et à garantir l'accès aux prestations de santé. Il a également fallu atténuer les conséquences financières et sociales de la pandémie. Les principaux piliers de la gestion de crise cantonale ont été la mise en œuvre de stratégies de tests, la gestion des contacts et, dès le début de l'année 2021, la vaccination. Durant toute la période de lutte contre la pandémie, il a également fallu veiller à ce que le canton et les communes puissent assurer la continuité de leur fonctionnement administratif.

Le Conseil-exécutif du canton de Berne a décidé de faire analyser sa gestion de crise dans le cadre d'une évaluation externe². La réalisation de l'évaluation a été confiée au bureau Interface Politikstudien Forschung Beratung sis à Lucerne et à Lausanne.

L'évaluation vise à montrer si la gestion de crise interne au canton s'est avérée adéquate et efficace. Elle cherche également à tirer des leçons de la crise et à identifier les points à améliorer. Pour ce faire, l'analyse de la gestion de crise a porté principalement sur les trois aspects suivants :

- préparation aux crises
- gestion de crise (en particulier la collaboration avec les communes)
- continuité du fonctionnement administratif

L'évaluation des bases légales mises en place dans le contexte de la crise et du besoin de réglementations d'un point de vue juridique ne font pas partie du mandat externe : ces deux aspects seront analysés à l'interne par le canton.

² Arrêté du Conseil-exécutif 662/2021 du 2 juin 2021 sur l'analyse de la gestion de crise durant la pandémie de COVID-19

Nous présentons ci-après les questions qui ont servi de fil rouge à notre travail et les critères retenus pour évaluer la gestion de crise. Dans la section qui suit, nous expliquerons la méthodologie utilisée. Enfin, une vue d'ensemble chronologique illustrera les principales phases de la pandémie dans le canton de Berne.

1.1 Questions et critères d'évaluation

La présente évaluation examine la gestion de crise du canton de Berne durant la période qui s'étend de février 2020 à début 2022. Pour ce faire, elle fournit des réponses aux questions ci-après concernant les objets à évaluer, à savoir le dispositif, la mise en œuvre, les produits, ainsi que les effets de la gestion de crise dans des domaines spécifiques. Des critères permettant d'évaluer l'adéquation et l'efficacité des mesures ont été définis pour chaque objet à évaluer. Les critères d'évaluation ont été fixés d'un commun accord avec l'organe de suivi à l'occasion d'une réunion début mars 2022 et ont été reconnus comme adéquats dans l'ensemble.

1.1.1 Premier objet à évaluer : dispositif de gestion de crise

Le premier objet à évaluer est le dispositif de gestion de crise. Il s'agit donc surtout de juger comment le canton s'était préparé avant le début de la crise. Les questions et les critères d'évaluation sont les suivants :

D 1.1 Dispositif de gestion de crise : questions et critères d'évaluation

Questions concernant le dispositif	– Le canton avait-il à sa disposition des bases adaptées à la gestion de crise (p. ex. analyse des risques et planification préventive) ? La préparation à la pandémie était-elle adéquate ? – Les déficits identifiés (p. ex. lors de l'Exercice du Réseau national de sécurité 2014) ont-ils été pris en compte au moment de mettre à jour les documents de préparation aux crises ? – Les outils pour la communication de crise étaient-ils adaptés ? – Les actrices et acteurs externes ont-ils été suffisamment impliqués dans la préparation aux crises ? – Que reste-t-il à améliorer dans la préparation aux crises et quelles mesures pourraient y contribuer ?
Critères ayant servi de base pour évaluer l'adéquation du dispositif de gestion de crise	– Des analyses des risques ont été réalisées et permettent d'observer les risques en continu. – Un plan de pandémie à jour et prenant en compte les domaines pertinents est disponible. – La forme d'organisation et les processus en cas de crise sont définis. – Des exercices de crise ont été réalisés et des leçons en ont été tirées. – Des bases pour la communication de crise sont disponibles. – Des bases pour dresser un état des lieux sont disponibles. – Les collaboratrices et collaborateurs ont l'infrastructure nécessaire à disposition. – Les principes de la hiérarchisation des tâches ou de la planification des restrictions et de la préparation opérationnelle à la pandémie sont disponibles.

Le chapitre 2 du présent rapport est consacré au dispositif de gestion de crise.

1.1.2 Deuxième objet à évaluer : mise en œuvre de la gestion de crise

Le deuxième objet à évaluer concerne la lutte contre la crise à l'intérieur même du canton. L'évaluation porte sur la mise en œuvre par les différents offices cantonaux à différents moments donnés et propose un éclairage sur la collaboration entre le canton et les communes. La continuité du fonctionnement administratif fait aussi partie de la mise en œuvre de la gestion de crise dans la présente évaluation.

Les questions et critères d'évaluation correspondants sont les suivants :

D 1.2 Mise en œuvre de la gestion de crise : questions et critères d'évaluation

Questions concernant la mise en œuvre	– L'organisation de gestion de crise a-t-elle été mise sur pied selon les principes fixés ? Toutes les personnes idoines ont-elles été impliquées ? – Les responsabilités des actrices et acteurs de la gestion de crise étaient-elles bien définies ? Les décisions ont-elles été prises au bon niveau ? – La collaboration au sein de l'administration cantonale était-elle adéquate ? – La collaboration entre le canton et les communes, de même qu'avec la Confédération et d'autres cantons était-elle fonctionnelle ? – Les ressources en personnel ont-elles été mobilisées de façon efficace ? – Quelles ont été les conséquences de la crise ou de la gestion de crise sur les prestations fournies par l'administration et sur les collaboratrices et collaborateurs ? – Que reste-t-il à améliorer dans la gestion de crise en général ou à l'intérieur du canton et quelles mesures pourraient y contribuer ?
Critères ayant servi de base pour évaluer l'adéquation de la mise en œuvre de la gestion de crise	– Les structures de direction sont rapidement mises sur pied et les responsabilités et processus sont clairs. – Les membres du gouvernement travaillent ensemble de manière constructive et peuvent prendre des décisions objectives. – Les différents offices et les Directions collaborent de façon constructive. – Les informations pour l'exécution des mesures sont à disposition des communes et les besoins de celles-ci sont intégrés aux prises de décision du canton. – Les convergences avec la Confédération, d'autres cantons, le Grand Conseil et d'autres actrices et acteurs sont clarifiées et la coopération se fait en toute objectivité. – Les ressources humaines et financières nécessaires à l'accomplissement des tâches relevant de la gestion de crise sont à disposition. – Les collaboratrices et collaborateurs se montrent très impliqués et sont encouragés à s'investir de manière exceptionnelle. – Les travaux administratifs ordinaires sont aussi accomplis pendant la crise, les processus clés sont connus et sont maintenus.

Les résultats de l'évaluation relative à la mise en œuvre de la gestion de crise sont présentés au chapitre 3 du présent rapport.

1.1.3 Troisième objet à évaluer : produits de la gestion de crise

Par « produits », nous entendons tous les produits issus de la gestion de crise, un accent particulier étant mis sur la communication. Les questions et critères d'évaluation qui s'y rapportent sont les suivants :

D 1.3 Produits de la gestion de crise : questions et critères d'évaluation

Questions concernant les produits	- Dans quelle mesure s'est-on écarté des processus d'assurance-qualité en vigueur durant la gestion de la crise et avec quelles conséquences ? Les divergences ont-elles eu lieu à bon escient ? - La communication au sein de l'administration a-t-elle été efficace ? - La population a-t-elle été informée à temps et de façon appropriée ? - Les mesures prises sont-elles considérées comme suffisantes et opportunes par les actrices et acteurs du secteur de la santé, de l'économie, de l'éducation et des médias ?
Critères ayant servi de base pour évaluer l'adéquation des produits de la gestion de crise	- Malgré les divergences par rapport aux procédures ordinaires, une législation de qualité est garantie. - La communication au sein de l'administration cantonale se fait à temps, est cohérente, intelligible et ciblée. - La communication aux médias et à la population se fait à temps, est cohérente, intelligible et ciblée. - Les représentantes et représentants du canton et des communes sont satisfaits des produits de la gestion de crise.

Le chapitre 4 ci-après présente les résultats de l'évaluation relatifs aux produits de la gestion de crise.

1.1.4 Quatrième objet à évaluer : effets dans des domaines spécifiques

Le quatrième objet à évaluer concerne les effets de la gestion de crise dans des domaines spécifiques. Ainsi a-t-on analysé les conséquences de la gestion de crise dans le domaine de la santé, de l'économie, de l'éducation, de la culture et du social. Les questions et critères d'évaluation qui s'y rapportent sont les suivants :

D 1.4 Effets dans des domaines spécifiques : questions et critères d'évaluation

Questions concernant les effets	- Le nombre de cas de contamination évitables a-t-il pu être réduit par rapport à d'autres cantons ? - Les soins de santé ont-ils pu être assurés dans les temps et de façon appropriée ? - A-t-on disposé à temps de matériel de protection de bonne qualité ? - Les ressources en personnel et l'infrastructure dans les centres de test et de vaccination ont-elles été mises en place de manière ciblée et efficace ? - Des mesures pour atténuer l'impact du COVID-19 dans le secteur de la culture et de l'économie ont-elles été instaurées suffisamment tôt et de manière efficace ? - La formation scolaire (obligatoire et du secondaire II) et la prise en charge extrafamiliale ont-elles pu être garanties en tenant compte des situations ? - À quel point la gestion de crise a-t-elle contribué à atténuer les conséquences négatives sur la santé psychique des enfants et des jeunes ?
Critères ayant servi de base pour évaluer les effets dans des domaines spécifiques	- Les contaminations évitables sont empêchées et le matériel de protection est disponible à temps. - Les soins de santé sont garantis. - Les conséquences économiques négatives sont atténuées. - Les conséquences négatives dans le domaine de la culture sont atténuées. - La formation scolaire et la prise en charge extrafamiliale sont garanties. - Les conséquences négatives sur la santé psychique des enfants, des adolescentes et adolescents et des jeunes adultes sont atténuées.

Les résultats relatifs aux effets dans différents domaines spécifiques sont présentés au chapitre 5 du présent rapport.

1.2 Méthodologie

Pour répondre aux questions de l'évaluation, nous avons premièrement évalué une sélection de documents et de données relatifs à la gestion cantonale de crise.

Deuxièmement, nous avons mené 46 entretiens avec des personnes clés à partir d'une trame de questions. Dans un premier temps (janvier et février 2022), ce sont les membres du gouvernement ainsi que des collaboratrices et collaborateurs de l'administration et des représentantes et représentants des communes qui ont été interviewés (30 entretiens au total). Dans un deuxième temps, en mars 2022, ont suivi 16 entretiens avec des personnes externes. Les entretiens ont eu lieu en présentiel à Berne ou par visioconférence. Le choix des personnes à interroger s'est fait en collaboration avec la mandante. Une liste des personnes interrogées se trouve à l'annexe A 1.

Troisièmement, nous avons réalisé deux sondages en ligne : le premier était adressé à un éventail de collaboratrices et collaborateurs du canton et le second à toutes les secrétaires communales et tous les secrétaires communaux du canton de Berne. Ce sont les Directions et la Chancellerie d'État qui ont sélectionné les agentes et agents de l'administration à interroger parmi les personnes ayant été particulièrement sollicitées dans le contexte de la lutte contre la pandémie.

Les sondages en ligne ont été menés entre le 22 mars 2022 et le 9 avril 2022. Le tableau suivant illustre les réponses reçues pour les deux questionnaires.

D 1.5 Principaux chiffres sur les sondages en ligne

	<i>Sondage canton</i>	<i>Sondage secrétariats communaux</i>
Nombre de personnes contactées	104	335
Nombre de participantes et participants	94	239
Taux de réponse	90 %	71 %

Le taux de réponse des collaboratrices et collaborateurs du canton est particulièrement élevé, 90 % des personnes clés contactées ayant participé au sondage. La participation de plus de 70 % des communes permet elle aussi de tirer des conclusions pour l'ensemble des communes bernoises.

Le tableau ci-après illustre, pour le sondage en ligne réalisé auprès de l'administration cantonale, dans quelle mesure le panel (c.-à-d. les personnes ayant participé au sondage) est représentatif de la population statistique (c.-à-d. l'ensemble des personnes contactées) au regard des caractéristiques choisies.

D 1.6 Principaux chiffres sur le sondage en ligne auprès du canton

	<i>Total des personnes sondées</i>	<i>Personnes ayant participé au sondage</i>	<i>Taux de réponse</i>
Direction			
DTT	4	4	100 %
INC	17	16	94 %
DIJ	2	2	100 %
FIN	11	10	91 %
DSSI	30	23	77 %
DSE	15	14	93 %
DEEE	13	12	92 %
CHA	12	12	100 %
Sexe			
Masculin	68	64	94 %
Féminin	36	29	81 %

Les collaboratrices et collaborateurs de la DSSI ont répondu un peu moins souvent au sondage que les collaboratrices et collaborateurs des autres Directions. Par ailleurs, le taux de réponse est un peu inférieur à la moyenne parmi les personnes de sexe féminin.

Pour les communes, le taux de réponse et de représentativité se présente comme suit :

D 1.7 Principaux chiffres sur le sondage en ligne auprès des communes

	<i>Total des communes interrogées</i>	<i>Communes ayant participé au sondage</i>	<i>Taux de réponse</i>
Arrondissement administratif			
Berne-Mittelland	76	54	71 %
Jura bernois	40	27	68 %
Biel/Bienne	19	12	63 %
Emmental	37	27	73 %
Frutigen-Bas-Simmental	13	8	62 %
Interlaken-Oberhasli	28	18	64 %
Haute-Argovie	43	31	72 %
Haut-Simmental-Gessenay	7	5	71 %
Seeland	42	30	71 %
Thoune	30	22	73 %

	Total des communes interrogées	Communes ayant participé au sondage	Taux de réponse
Nombre d'habitant·e·s*			
Moins de 500 habitant·e·s	70	44	63 %
500 à 1000 habitant·e·s	68	47	69 %
1000 à 2000 habitant·e·s	71	50	70 %
2000 à 3000 habitant·e·s	39	27	69 %
3000 à 4000 habitant·e·s	28	24	86 %
4000 à 5000 habitant·e·s	17	10	59 %
5000 à 10 000 habitant·e·s	25	16	64 %
Plus de 10 000 habitant·e·s	17	16	94 %

Légende : * total selon l'Office fédéral de la statistique pour 2021 :

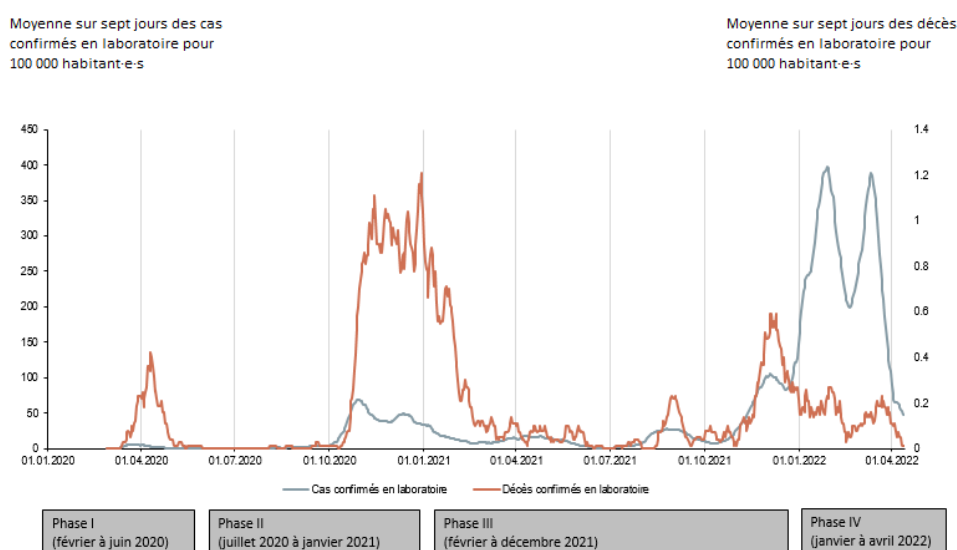
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.assetdetail.18344290.html>, consulté le 13 mai 2022

Là non plus, le taux de retour ne présente pas de fluctuations majeures. Les communes des arrondissements administratifs de Frutigen-Bas-Simmental, d'Interlaken-Oberhasli et de Biel/Bienne ont un peu moins participé au sondage. On observe en outre un taux de réponse supérieur à la moyenne dans les villes de plus de 10 000 habitant·e·s.

1.3 Phases de la pandémie dans le canton de Berne

Pour les besoins de l'évaluation, nous avons divisé l'évolution de la pandémie de COVID-19 dans le canton de Berne en quatre phases. Nous illustrons ces dernières dans le diagramme suivant (D 1.8) qui montre l'évolution du nombre de cas et du nombre de décès confirmés en laboratoire dans le canton.

D 1.8 Évolution de la pandémie dans le canton de Berne



Source : illustration et répartition des phases de la crise réalisées par Interface à partir de données de l'OFSP (<https://www.covid19.admin.ch/fr/overview>, consulté le 26 avril 2022)

Nous observons donc des pics de décès durant la phase II (fin 2020) et durant la phase III (fin 2021), ainsi que durant la première phase de la pandémie, au printemps 2020. Si le plus grand nombre de cas a été recensé au début 2022, ceux-ci se sont avérés moins problématiques pour la gestion de crise comparés aux chiffres élevés d'infections recensés durant les phases précoces de la pandémie, car la population était alors bien immunisée et que c'est avant tout le variant Omicron qui circulait.

Voici les principales étapes de la gestion de crise dans le canton de Berne, réparties selon les différentes phases :

- *Phase I (février à juin 2020)* : le 28 février 2020, une première personne est testée positive au coronavirus dans le canton de Berne. Comme dans le reste de la Suisse, le nombre de cas augmente peu de temps après, tout comme le nombre de décès. Parallèlement à l'annonce de la « situation particulière » par le Conseil fédéral et aux premières restrictions imposées aux manifestations, le Conseil-exécutif mobilise formellement l'OCCant le 28 février 2020 (par ACE n° 201/2020 du 4 mars 2020). Dans tout le pays, le passage à l'enseignement à distance et au télétravail ainsi que la fermeture des restaurants, des magasins, des établissements culturels et des installations de loisirs et de sport défraient la chronique. Dans le canton de Berne, le maintien des domaines skiables ouverts le 14 mars 2020, moyennant une interprétation quelque peu divergente des mesures décidées par la Confédération, alimente les discussions. Durant la première phase, le Conseil-exécutif, fort de ses compétences en matière de droit de nécessité durant la situation extraordinaire³, édicte différentes ordonnances sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus⁴ ainsi que des mesures dans le secteur sanitaire⁵ et de la culture⁶. Ces ordonnances contiennent des mesures centrales comme la compensation pour perte de revenu des hôpitaux et maisons de naissance répertoriés (art. 1 OCCVS) ou le soutien financier apporté aux entreprises technologiques et aux petites entreprises.
- *Phase II (juillet 2020 à janvier 2021)* : avec l'arrivée des beaux jours, la situation en Suisse se détend, à la suite de quoi le Conseil fédéral déclare le retour à la situation particulière le 19 juin 2020. Dans le canton de Berne, la mobilisation de l'OCCant prend fin le 26 juin 2020 et la responsabilité est rétrocédée aux structures ordinaires. Le pilotage de la gestion de la pandémie incombe dès lors à la DSSI, laquelle met en place un état-major spécial à partir du début du mois de septembre 2020. En automne de la même année, les chiffres d'infection reprennent l'ascenseur. Le Conseil-exécutif édicte alors des règles plus strictes que celles de la Confédération⁷, notamment pour les manifestations, les établissements de restauration (collecte des coordonnées), les écoles (port du masque), les installations de loisirs et de sport ; il instaure aussi un nombre maximal de participantes et participants lors de réunions politiques. Néanmoins, malgré toutes ces mesures, un pic d'infections et de décès confirmés en laboratoire est atteint fin 2020. La Confédération se résout à imposer d'autres mesures le 18 décembre, telles que la fermeture des restaurants, des établissements culturels et des installations de sport et de loisirs ou les jauges d'accueil dans les commerces. Un

³ Art. 91, al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)

⁴ Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes pour maîtriser la crise du coronavirus (OCCV ; RSB 101.2)

⁵ Ordonnance du 26 mars 2020 sur les mesures destinées à maîtriser la crise du coronavirus dans le secteur sanitaire (OCCVS ; RSB 101.3)

⁶ Ordonnance du 8 avril 2020 sur les mesures de soutien visant l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus (COVID-19) dans le secteur de la culture (OCCVC ; RSB 101.5)

⁷ Ordonnance du 4 novembre 2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 (O COVID-19, RSB 815.123)

mois plus tard, les mesures sont encore une fois renforcées : la Confédération réintroduit le télétravail obligatoire, ferme les magasins ne vendant pas des biens de consommation courante et soumet les manifestations privées et les rassemblements à de nouvelles restrictions. Pour atténuer les conséquences économiques négatives de ces mesures, le canton de Berne débloquent des aides substantielles destinées aux entreprises bernoises pour les cas de rigueur, avec le soutien de la Confédération⁸. Fin décembre 2020 débutent les premières vaccinations en Suisse. Dans le canton de Berne, la première personne est vaccinée le jour de Noël 2020. Pour la campagne de vaccination dans le canton de Berne, la DSSI élabore une stratégie de vaccination qu'elle met en œuvre dès janvier 2021. La vaccination se fait d'abord dans neuf centres régionaux de vaccination en collaboration avec les hôpitaux régionaux ainsi qu'au moyen d'une équipe de vaccination mobile pour les personnes qui ne peuvent pas se rendre dans les centres de vaccination (p. ex. en EMS). Le 11 janvier 2021, le Conseil-exécutif décide d'annuler la descente du Lauberhorn en raison de la propagation du variant alpha, plus contagieux, à Wengen.

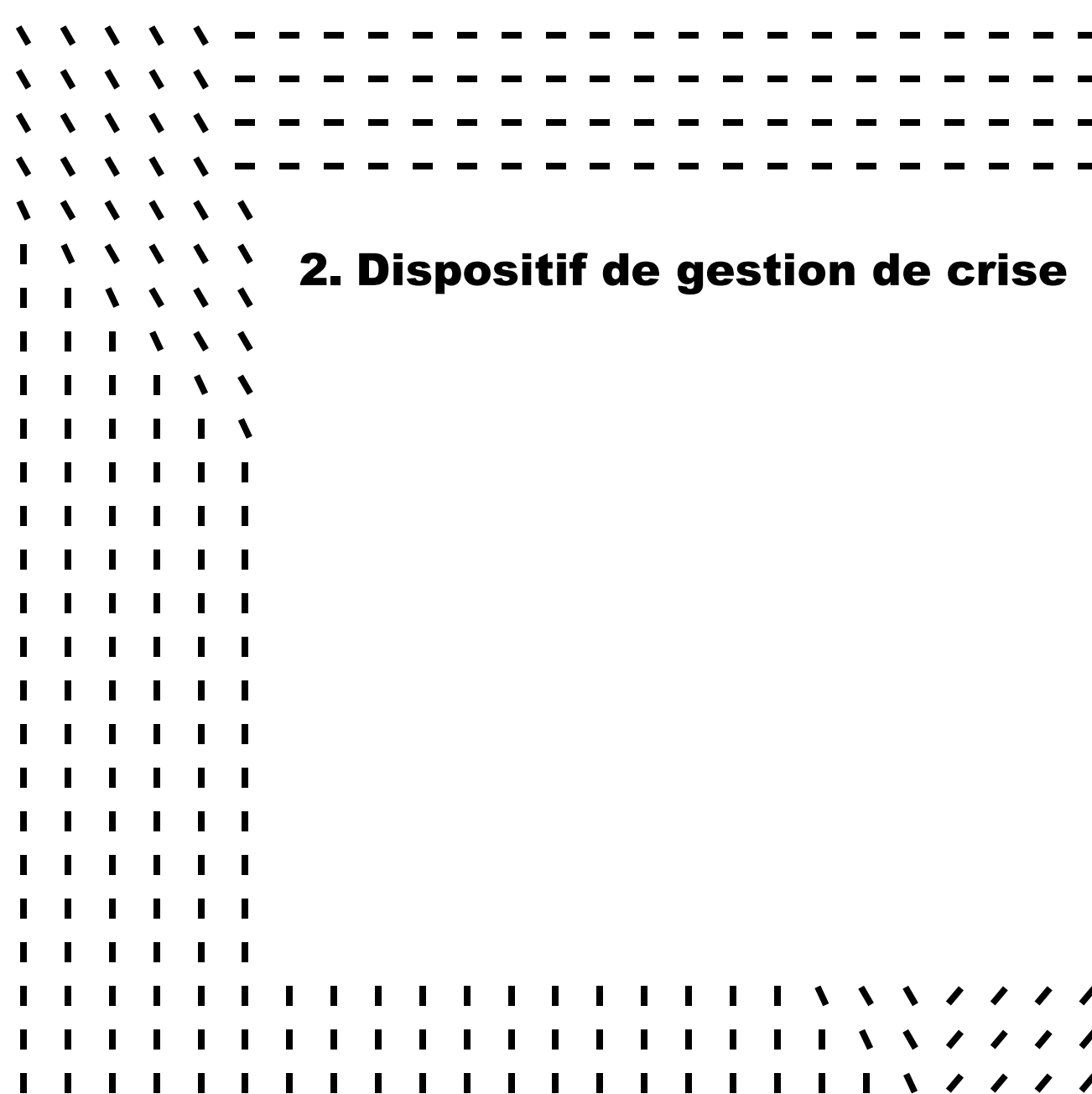
- *Phase III (février à décembre 2021)* : bien que le tour de vis donné aux mesures ait contribué à diminuer le nombre de cas sur une courte durée, la situation reste tendue en février 2021. C'est avec frilosité que le Conseil fédéral autorise des réouvertures au 1^{er} mars. Les lieux de loisirs et les établissements culturels et sportifs peuvent à nouveau accueillir du public moyennant des restrictions (p. ex. jauges d'accueil ou obligation du port du masque). Les compétitions et manifestations sportives populaires restent néanmoins interdites. En mars 2021, la Confédération étend sa stratégie de tests : elle prend en charge les coûts de tous les tests rapides et tests groupés dans les entreprises et les écoles et met à disposition de la population des autotests gratuits. Au même moment, le canton de Berne augmente le rythme de la vaccination. Début mai, le canton ouvre son dixième centre de vaccination et autorise la vaccination dans les cabinets médicaux, en pharmacie et dans les camions de vaccination mobiles qui se rendent dans les lieux les plus reculés. C'est également en mai que sont mis en place dans près de 90 % des communes les tests facultatifs hebdomadaires à grande échelle dans les écoles obligatoires et du secondaire II. Fin juin, le Conseil-exécutif adopte une ordonnance⁹ qui l'habilite à participer aux coûts des manifestations publiques ayant dû être annulées en raison de la pandémie. En août, les cas d'infections remontent dans le canton. Fin août, la DSSI met un terme aux tests réguliers à grande échelle dans les écoles et les entreprises et introduit à la place le dépistage en cas de flambée. L'automne 2021 est marqué par un nombre croissant d'infections, la semaine nationale de la vaccination, le lancement des rappels vaccinaux et la votation fédérale sur la loi COVID-19, acceptée par le peuple le 28 novembre. En raison de la situation épidémiologique et de la propagation du variant Omicron, le Conseil-exécutif étend l'obligation du port du masque le 26 novembre. En outre, le début des vacances de Noël est avancé deux fois en l'espace de quelques jours seulement, ce qui soulève des discussions. Le 20 décembre 2021, le Conseil fédéral renforce les mesures en vigueur : les réunions privées sont limitées à dix personnes, l'obligation de télétravail est réintroduite et seules les personnes vaccinées ou guéries ont accès aux espaces intérieurs des restaurants, des lieux de loisirs et des établissements sportifs et culturels.

⁸ Art. 1, al. 1 de l'ordonnance cantonale du 18 décembre 2020 concernant les mesures destinées aux entreprises pour les cas de rigueur en lien avec l'épidémie de COVID-19 (ordonnance cantonale sur les cas de rigueur ; RAB 901.112)

⁹ Ordonnance cantonale du 30 juin 2021 sur les mesures concernant les manifestations publiques d'importance supracantonale en lien avec l'épidémie de COVID-19 (OMMIS COVID-19 ; RSB 423.411.3)

- *Phase IV (janvier à avril 2022)* : alors qu'en janvier et février 2022, les cas d'infection battent des records, le nombre de décès recule en raison de la forte immunité de la population et de la faible létalité du variant Omicron. Début janvier, le canton de Berne réintroduit les tests en série dans les écoles, tout en laissant le choix aux écoles d'y participer ou non. En février, le Conseil fédéral lève la majorité des mesures. Seule l'obligation d'isolement des personnes testées positives et du port du masque dans les transports publics subsistent. Ces deux restrictions sont également abrogées avec le retour à la situation normale décrété le 1^{er} avril. Le canton de Berne maintient l'obligation du port du masque pour les hôpitaux, les EMS, les organisations d'aide et de soins à domicile et les cabinets médicaux jusqu'à fin avril 2022.

D'une manière générale, on constate que la situation épidémiologique s'est développée dans le canton de Berne au même rythme que dans l'ensemble de la Suisse. Il est néanmoins réjouissant de souligner que le chiffre des infections recensées jusqu'en automne 2021 s'est toujours maintenu en-deçà de la moyenne suisse. Il en va de même pour les hospitalisations et pour l'incidence de la surmortalité due au COVID-19. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2021 que les chiffres dépassent légèrement la moyenne suisse.



2. Dispositif de gestion de crise

Dans le présent chapitre, nous évaluons le dispositif de gestion de crise en huit sections. Sur cette base, nous répondons dans une neuvième section aux questions de l'évaluation concernant le dispositif de gestion de crise.

2.1 Analyses des dangers et gestion des risques

Avant 2020, le canton avait systématiquement étudié les risques auxquels il pourrait être confronté et parmi eux figurait aussi celui d'une pandémie. L'établissement de l'analyse des dangers figure parmi les préparatifs pour les cas de situations d'urgence au sens de l'article 2 de l'ordonnance cantonale sur la protection de la population¹⁰. Une telle analyse des dangers a vu le jour en 2015 (puis a été mise à jour en 2018), sur la base de l'analyse nationale des risques *Catastrophes et situations d'urgence en Suisse*. Cette analyse des dangers considérait le risque de pandémie pour le canton au regard de son ampleur possible et des probabilités d'occurrence comme élevé à très élevé. Outre l'analyse des dangers, le canton avait aussi une gestion des risques reposant sur une organisation très décentralisée et enchâssée dans les procédures et processus de controlling des Directions et de la Chancellerie d'État alors en vigueur. Cette gestion s'appuie sur les *Directives sur la gestion des risques du canton de Berne* qui ont été élaborées par la Direction des finances.

Aux dires des personnes interrogées, l'analyse des dangers et la gestion des risques se sont certes révélées utiles, mais le fait qu'il est plus difficile d'estimer la probabilité qu'une pandémie survienne, par rapport à un danger d'origine naturel, a été problématique. En outre, malgré une probabilité d'occurrence jugée relativement élevée, les répercussions limitées des pandémies précédentes (SARS en 2002-2003, grippe porcine en 2009-2010) dans le canton de Berne ont amené à sous-estimer le risque d'une pandémie dans les faits.

Dans le sondage en ligne, une question a été posée sur différents aspects de la préparation aux crises. Les résultats de tous les aspects évoqués sont détaillés dans le diagramme 2.5, à la section 2.8. Selon le sondage, la préparation à la pandémie à l'aide de l'analyse des risques a été taxée de plutôt mauvaise voire mauvaise par plus de la moitié des collaboratrices et collaborateurs cantonaux interrogés.

2.2 Plan de pandémie

Le plan de pandémie cantonal constitue une base essentielle pour le canton de Berne. Il a été publié en 2018 par le Service du médecin cantonal d'alors sous le titre de *Plan de pandémie Influenza du canton de Berne*. Pour son élaboration, l'état-major spécialisé santé de l'état-major de planification de l'OCCant, mais aussi des actrices et acteurs externes (hôpitaux, organisations d'aide et de soins à domicile, EMS, foyers pour personnes handicapées, communes, services de sauvetage, Office du personnel, Office de la

¹⁰ Art. 2 de l'ordonnance cantonale du 22 octobre 2014 sur la protection de la population (OCCP ; RSB 521.10)

communication [ComBE]) ont été impliqués¹¹. Parmi les destinataires du plan de pandémie figuraient les institutions médicales et sociomédicales ainsi que les spécialistes, de même que les autorités communales et cantonales. Le plan de pandémie a également été envoyé aux communes et aux préfectures après publication.

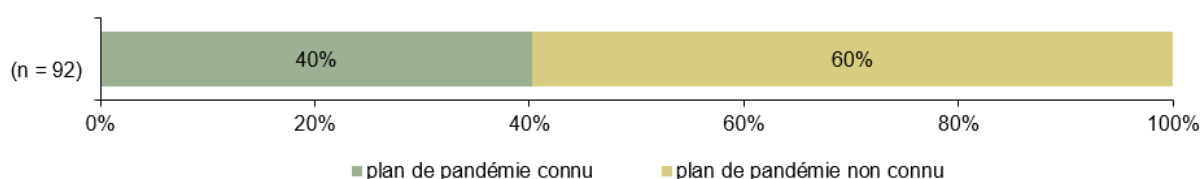
Le plan de pandémie définit les tâches essentielles qui pourraient se révéler importantes dans le cadre de la pandémie de COVID-19. Il s'agit notamment des principes d'organisation, de la gestion des contacts, des mises en quarantaine, de l'isolement, des fermetures d'écoles, des interdictions de manifestations, du matériel de protection et de la vaccination. Les personnes interrogées reconnaissent elles aussi que le plan de pandémie contient les thèmes principaux. En revanche, la description des mesures ne porte pas assez sur leur application concrète (p. ex. dans le cas de la gestion des contacts et de la vaccination). Par ailleurs, certaines compétences du canton ne sont pas clairement mentionnées. C'est le cas par exemple de l'acquisition et du stockage du matériel de protection pour les collaboratrices et collaborateurs du canton.

Lors des entretiens, l'absence de caractère obligatoire pour les tâches inscrites dans le plan de pandémie a aussi été critiquée. Il semblerait que la mise en œuvre des recommandations relatives au recours aux masques de protection laissée, selon le plan de pandémie, à la libre appréciation de chaque prestataire de service explique les stocks insuffisants de matériel de protection.

Pour le Service du médecin cantonal de l'époque, le plan de pandémie a joué un rôle important au début de la pandémie. Il était néanmoins clair que la pandémie de COVID-19 rendrait nécessaire le développement plus avant du plan. Sur le fond, cela aurait été possible avec un peu de flexibilité. Une des personnes interrogées a fait remarquer que le plan de pandémie se basait sur la grippe et ne pouvait donc pas prévoir les besoins en soins intensifs bien plus élevés induits par le COVID-19.

Le diagramme suivant illustre la connaissance du plan de pandémie par les collaboratrices et collaborateurs de l'administration avant le début de la pandémie de COVID-19.

D 2.1 Connaissance du plan de pandémie cantonal au sein du canton



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

De toute évidence, la majorité des personnes interrogées (qui étaient particulièrement impliquées dans la gestion de crise) ne connaissait pas le plan de pandémie. Il n'est pas surprenant qu'à la DSSI, le pourcentage de gens qui en avaient connaissance est supérieur

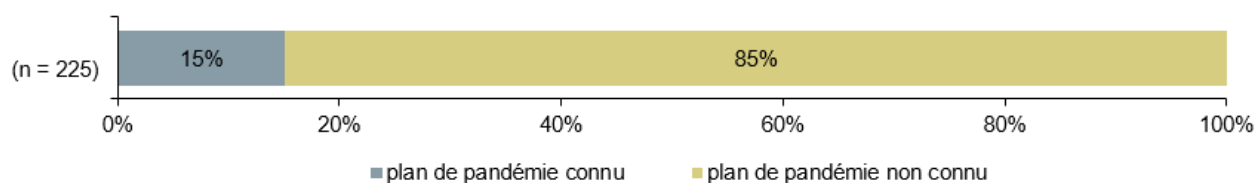
¹¹ Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (2018) : *Information sur le Plan de pandémie Influenza*. Information systématique des communes bernoises du 26 novembre 2018. ISCB n° 8/815.122/2.1

à la moyenne (57 % ; n = 23). En revanche, ce taux était le plus bas à la DIJ, à la DEEE et à la FIN (toujours inférieur à 20 %).

Parmi les personnes interrogées, tant internes à l'administration qu'externes, le plan de pandémie leur était aussi pour la plupart inconnu et n'aurait joué pratiquement aucun rôle au début de la pandémie.

Le diagramme ci-après illustre la connaissance du plan par les communes avant le début de la pandémie.

D 2.2 Connaissance du plan de pandémie cantonal au sein des communes



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Seuls 15 % des secrétaires communales et secrétaires communaux connaissaient le plan de pandémie du canton. 8 % de toutes les communes (n = 226) possédaient leur propre plan de pandémie communal. Parmi ces communes, plus de la moitié comptent plus de 5000 habitantes et habitants.

2.3 Forme d'organisation et processus durant la crise

Le Service du médecin cantonal (SMC) est l'autorité cantonale compétente pour exécuter la législation fédérale sur les épidémies¹². La loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile prévoit en outre un organe de conduite cantonal (OCCant) pour faire face aux catastrophes et situations d'urgence, dont les épidémies font partie¹³. L'ordonnance cantonale sur la protection de la population précise que l'OCCant est composé d'un groupe de base, d'un état-major de planification et d'un état-major de conduite¹⁴. L'OCCant se compose principalement de spécialistes de l'administration cantonale ou de la Police cantonale (poca). Conformément à l'article 18 LCPPCi, l'attribution de mandats à l'échelon du canton fait partie des compétences de l'OCCant¹⁵. En cas d'urgence ou de péril en la demeure, la ou le responsable de l'OCCant peut agir de sa propre initiative (tout en tenant le Conseil-exécutif informé)¹⁶.

Ainsi, le SMC et l'OCCant ont tous deux assumé des tâches lors de la préparation aux pandémies. Un état-major spécialisé santé assumait déjà un rôle de conseil avant la pandémie pour l'état-major de planification de l'OCCant. Dirigé par le SMC, il était aussi composé de représentantes et représentants du secrétariat de l'OCCant, des services de sauvetage (SSauv), des hôpitaux et de la division Sécurité de l'environnement du

¹² Art. 2 de l'ordonnance du 9 décembre 2015 portant introduction de la législation fédérale sur les épidémies (OILEp ; RSB 815.122)

¹³ Art. 16 de la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi ; RSB 521.1)

¹⁴ Art. 6 de l'ordonnance cantonale du 22 octobre 2014 sur la protection de la population (OCPP ; RSB 521.10)

¹⁵ Art. 18, al. 2 LCPPCi

¹⁶ Art. 18, al. 4 LCPPCi

Laboratoire cantonal. Les réunions de l'état-major spécialisé avaient lieu plusieurs fois par année. Selon les entretiens, l'état-major de planification a été informé pour la première fois sur le COVID-19 (et sur la situation en Chine à ce moment-là) par la médecin cantonale en décembre 2019.

Un état-major spécial pandémies a été dissout en 2016 et intégré à l'état-major spécialisé santé. Les raisons invoquées étaient la suppression de structures similaires et le constat selon lequel les structures de l'OCCant étaient plus adaptées qu'un état-major spécifique aux pandémies lors d'un événement s'inscrivant dans la durée¹⁷. Aucune des personnes interrogées n'a émis l'opinion que la dissolution de l'état-major spécial pandémies a entraîné des inconvénients pour la gestion de la lutte contre la pandémie de COVID-19. De même, dans le rapport sur l'évaluation de l'intervention de l'OCCant, la forme d'organisation entre la DSSI et l'OCCant sans état-major spécial pandémies est considérée comme judicieuse et adaptée¹⁸.

L'OCCant dispose d'un groupe de base, d'un état-major de planification, d'un état-major de conduite ainsi que d'un secrétariat. Ce dernier est dirigé par l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM)¹⁹. Le chef d'office dirige le groupe de base de l'OCCant et est chef de l'état-major de planification. L'état-major de conduite n'intervient qu'en cas de crise et utilise dans ce contexte les infrastructures de pilotage de la poca. Le commandant de police suppléant a donc assumé la fonction de chef de l'état-major de conduite, puisque le commandant, en sa qualité de président de la Conférence des commandants des polices cantonales était déjà engagé au niveau fédéral. L'organisation bipartite (historique) a bien fonctionné au quotidien entre l'état-major de conduite et l'état-major de planification, étant toutefois précisé qu'elle est tributaire de bonnes relations entre la poca et l'OCCant²⁰.

Le plan de pandémie règle le partage de compétences entre les structures de crise et les structures ordinaires. On peut cependant se demander si, au vu de la faible connaissance du plan de pandémie par les parties prenantes, la répartition des compétences pour la préparation était claire. Au sein de l'OCCant, selon les entretiens, d'importantes attributions n'ont pas été clarifiées en amont et les formes de collaboration, par exemple entre l'OCCant et son état-major de conduite, ont dû être réglées pour l'occasion. Le réseau qui passait par l'état-major spécialisé santé peut être considéré comme utile. Les personnes interrogées ont néanmoins vu certaines lacunes dans le fait que les actrices et acteurs issus de l'économie, de la culture et du corps médical ainsi que des représentantes et représentants des écoles n'ont pas du tout ou pas assez été impliqués dans la préparation aux pandémies de l'OCCant.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées ont trouvé que les bases adéquates étaient données pour développer une organisation en temps de crise. Elles ont également apprécié le fait que l'OCCant permette une structure modulaire qui s'adapte aux crises. En revanche, lors de la préparation, personne n'a envisagé le fait qu'une crise puisse durer aussi longtemps que la pandémie de COVID-19. Par conséquent, les structures de

¹⁷ Rapport du 7 septembre 2016 du Conseil-exécutif sur la dissolution de l'état-major cantonal spécial pandémies (2016.GEF.731 ; en all.)

¹⁸ Canton de Berne (2020) : Auswertung KFO-Einsatz Covid-19 (Évaluation de l'intervention de l'OCCant durant la pandémie ; en all.), p. 16

¹⁹ Art. 6, al. 8 OCPP

²⁰ Canton de Berne (2020) : Auswertung KFO-Einsatz Covid-19 (Évaluation de l'intervention de l'OCCant durant la pandémie ; en all.), p. 17

l'OCCant étaient aussi plutôt conçues pour des catastrophes ou des situations d'urgence de plus courte durée. Une autre lacune réside dans le fait que le SMC a dû assumer des tâches essentielles alors même qu'il s'agit d'un très petit office sans structure de gestion de crise. Lors de la réorganisation de la DSSI au cours de la pandémie, des efforts ont été fait pour tenir compte de cette problématique. Du point de vue de l'évaluation, il semble judicieux que l'organisation bipartite de l'OCCant, répartie entre l'OSSM et la poca, soit analysée après la crise et adaptée si besoin est²¹.

2.4 Bases pour la communication et état des lieux

La communication a joué un rôle crucial tant au niveau du plan de pandémie que des principes de l'OCCant. Il semble donc judicieux que les personnes responsables de la communication au canton fassent aussi partie du groupe de base de l'OCCant. Le guide de la communication en cas de crise ou d'événement majeur développé en 2016 et contenant les principes de base, des listes de contrôle et des exemples a également porté ses fruits. Selon les entretiens, les compétences en matière de communication étaient bien définies (notamment entre les Directions et ComBE). De même, les expériences de la poca relatives à la communication de crise ont été prises en compte lors des préparatifs. La transmission des informations aux unités d'organisation de l'administration cantonale sous la responsabilité de l'Office du personnel est bien définie dans le plan de pandémie.

Au début de la crise, le fait que les personnes responsables de la communication, tant chez ComBE qu'à la DSSI possédaient une grande expérience a représenté un avantage. Une des critiques émises lors des entretiens concerne les préparatifs relatifs à la réalisation de conférences de presse en ligne, qui auraient pu être plus aboutis.

En ce qui concerne l'état des lieux, l'ordonnance sur la protection de la population prévoit que les organes de conduite engagés à tous les niveaux informent les services qui leur sont hiérarchiquement subordonnés et supérieurs, ainsi que les régions voisines à propos de l'évolution de la situation²². Cette communication doit se faire au moyen de rapports sur l'état de la situation, par exemple par les organes de conduite régionaux, lesquels mettent l'accent sur la protection de la population et non sur la situation sanitaire (situation des prestataires, infections).

Dans le sondage en ligne (voir le diagramme 2.5), la préparation du canton quant aux instruments destinés à dresser un état des lieux est jugée insuffisante. Selon les entretiens menés, le canton n'était pas non plus assez bien préparé pour être en mesure d'évaluer la situation en présence d'une pandémie. Il n'était par exemple pas précisé quelles données seraient nécessaires et où les trouver. De même, les instruments pour dresser un état des lieux faisaient défaut ou n'existaient pas sous la forme adéquate. Il aurait fallu assigner les tâches aux potentiels membres de l'état-major de conduite de l'OCCant avec plus de précision, de façon à pouvoir dresser un état des lieux convenable. Des instruments tels que le tableau de bord n'ont été créés qu'au cours de la pandémie pour dresser un état des lieux. La collaboration avec les hôpitaux a néanmoins été qualifiée de très bonne et a permis de développer une base de données solide.

2.5 Infrastructure de l'administration cantonale

La pandémie de COVID-19 a fait naître des exigences particulières au regard de l'infrastructure de l'administration cantonale. On pense notamment à l'aménagement du

²¹ Canton de Berne (2020) : Auswertung KFO-Einsatz Covid-19 (Évaluation de l'intervention de l'OCCant durant la pandémie ; en all.), p. 17

²² Art. 36, al. 1 OCPP

télétravail, la gestion d'un nombre élevé de demandes ainsi qu'aux locaux utilisés pour la gestion de crise.

Le plan de pandémie n'a pas anticipé le besoin de télétravail. En revanche, l'administration cantonale était bien préparée pour le travail à domicile en ce qui concerne le matériel informatique et les logiciels. En effet, grâce à l'objectif visant à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, la promotion du télétravail avait représenté un point essentiel de la Stratégie relative au personnel pour les années 2016 à 2019 de sorte que les solutions informatiques pour accéder à l'environnement de bureau étaient disponibles fin 2019. L'équipement mobile (ordinateurs portables) avait aussi, du point de vue des personnes interrogées, suffisamment avancé au début de la crise.

La numérisation n'avait pas autant progressé au sein des tribunaux mais, là aussi, les ressources pour le télétravail ont rapidement pu être mises en place. Le canton disposait aussi des bases pour la réalisation de séances virtuelles avec l'utilisation de Skype. Lors de certains entretiens, la critique a été émise que l'utilisation d'autres solutions pour les réunions virtuelles n'avait pas été acceptée dans l'administration cantonale pour des raisons de protection des données.

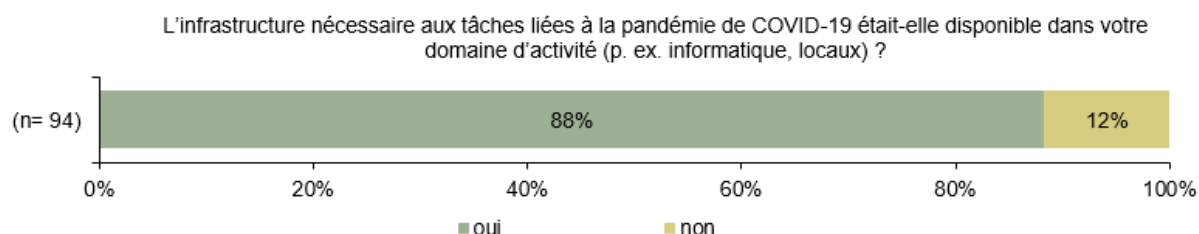
Face aux nombreuses demandes dues à la crise, l'Office de la culture a apprécié le fait que l'ensemble du système de demandes ait été numérisé en 2019. Le traitement des demandes de réduction de l'horaire de travail a en revanche été très chronophage au début, du fait de la numérisation encore trop peu avancée, même si ce sont les applications fédérales qui servent de base.

Les personnes interrogées regrettent parfois le fait que les interfaces entre les logiciels de la poca et du canton n'étaient pas compatibles.

Selon les entretiens, les locaux n'ont pas représenté de problème. Seule la salle pour les réunions de l'état-major spécial de la DSSI n'est pas considérée comme optimale.

Dans les sondages en ligne, le thème de l'infrastructure informatique pour le télétravail recueille le taux de satisfaction le plus élevé dans le contexte de la préparation cantonale aux crises (cf. diagramme D 2.5). En outre, les collaboratrices et collaborateurs interrogés évaluent la présence de l'infrastructure nécessaire durant la crise comme suit :

D 2.3 Évaluation de l'infrastructure



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Seuls 12 % voient une lacune dans ce secteur. Les domaines suivants, dans lesquels l'infrastructure aurait fait défaut, ont été cités par au moins deux personnes :

- Matériel informatique (cité 5 fois)
- Informatique en général (cité 3 fois)

- Espaces de travail / bureaux individuels (cité 2 fois)

2.6 Principes de hiérarchisation des tâches et préparation opérationnelle à la pandémie

Seuls certains domaines (p. ex. la police, l'exécution des peines, la protection des routes et contre les crues, les flux financiers) possédaient les instruments nécessaires pour hiérarchiser les tâches ou planifier les restrictions permettant d'assurer les principales fonctions étatiques durant une crise. Selon les agentes et agents cantonaux interrogés, les principes d'une gestion de la continuité des activités n'existaient qu'à l'état embryonnaire. Il n'y avait pas non plus de vue d'ensemble des prestations que l'administration cantonale devait obligatoirement assurer ou réintroduire aussi vite que possible après une interruption. Si certaines listes Excel existantes ont parfois pu être utilisées pour planifier des restrictions, la plupart ont dû être créées pour l'occasion durant la crise. Le canton de Berne a déjà tiré des leçons de cette situation durant la crise et a approuvé le 3 novembre 2021 par arrêté du Conseil-exécutif un programme de mise en œuvre d'une gestion de la continuité des activités interdirectionnelle. La direction du projet revient à l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires et son lancement est prévu d'ici 2024²³.

Selon le plan de pandémie, l'administration cantonale, mais aussi les communes du canton de Berne doivent posséder des plans de préparation des entreprises, ces documents faisant partie des mesures de sécurité au travail et de protection de la santé. Le plan de pandémie fait référence, dans ce contexte, à la brochure *Plan de pandémie – Manuel pour la préparation des entreprises* de l'OFSP et du SECO, qui s'adresse aux employeuses et employeurs. C'est l'Office du personnel qui est responsable de la coordination des mesures de prévention générales au sein des unités d'organisation de l'administration. En temps normal, un contrôle aléatoire des plans de mesures internes à l'administration cantonale est prévu (sous l'égide de l'Office du personnel et du SMC).

Aux dires des personnes interrogées, la prévoyance opérationnelle (p. ex. mesures de protection, formation d'une équipe spéciale pandémie) était quasiment inexistante au sein de l'administration cantonale, ou alors les instruments fédéraux n'étaient pas connus ou pas utilisés. L'Office du personnel n'a pas non plus assumé de tâches explicitement en lien avec le plan de préparation des entreprises avant la pandémie. Aucun contrôle des plans de mesures internes n'a eu lieu non plus. Par ailleurs, le matériel de protection ou les produits de désinfection n'étaient pas stockés dans les unités administratives du canton conformément à un plan de préparation des entreprises : ils n'étaient donc disponibles que de manière aléatoire, en faible quantité, voire étaient inexistantes. Ainsi, la majorité des personnes sondées en ligne a aussi considéré comme mauvaise la disponibilité de ce type de matériel (cf. diagramme D 2.5)

2.7 Exercices et formations

Avant la pandémie, des exercices et des formations sur la gestion de crise ont régulièrement été organisés par l'OSSM, lors desquels différents domaines de l'administration, les communes et des tiers ont été impliqués. Les thématiques des crues et des épizooties ont notamment été abordées. De plus, le canton a participé aux exercices du Réseau national de sécurité (ERNS), en 2019 (« Attentat terroriste et attaque sur une centrale nucléaire ») et en 2014 (« Pandémie et pénurie d'électricité ») pour la dernière fois.

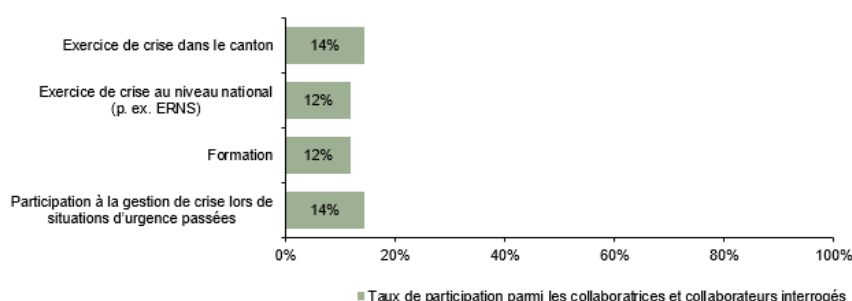
²³ ACE 1244 du 3 novembre 2021.

Ainsi, l'ERNS 2014 a permis de tirer des enseignements pour la préparation aux pandémies, notamment le renforcement du réseau avec des organisations partenaires de la protection de la population (p. ex. au sein de l'état-major spécialisé santé), le transfert de l'état-major spécial pandémie aux structures de l'OCCant (cf. section 2.3) ainsi que la mise à jour et le perfectionnement du plan de pandémie. D'autres résultats consignés dans l'évaluation cantonale de l'ERNS 2014 auraient pu être mieux mis à profit (sur l'état des lieux, la gestion des ressources clés, la coopération Confédération-cantons). En revanche, il est tout à fait remarquable que les exercices et l'intervention de l'OCCant durant la pandémie de COVID-19 ont été systématiquement évalués pour en tirer des leçons.

D'après les personnes sondées, les exercices (outre les événements concrets comme les crues), ont été utiles pour la préparation à la pandémie. Plus concrètement, les exercices de crise ont contribué à développer et renforcer les contacts, ainsi qu'à clarifier qui peut assumer quelles tâches durant une crise. Les exercices et formations ont aussi servi à transmettre des connaissances sur le travail d'état-major. Comme la DSSI n'a pas participé à l'ERNS 2019 puisque celui-ci était axé sur la menace terroriste et que les enseignements tirés de l'ERNS 2014 n'étaient plus à disposition en raison de changements de personnel au sein de cette Direction, les exercices n'ont pas été d'une grande utilité à la DSSI. Si des organisations d'urgence et, lors de l'ERNS 2014, même les hôpitaux ont été fortement impliqués, on observe des lacunes quant à la participation des actrices et acteurs économiques aux exercices de crise.

Le diagramme suivant montre le taux de participation aux exercices de crise et aux formations des agentes et agents sondés qui ont été engagés par le canton avant janvier 2020.

D 2.4 Participation aux exercices, aux formations et à d'autres situations d'urgence



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton ; n = 84

Seuls entre 12 et 14 % des personnes interrogées avaient déjà participé une fois à un exercice ou à une formation sur le thème des crises ou des pandémies. 14 % avaient pu récolter des expériences lors de crises antérieures. Les personnes ayant participé à des exercices ou des formations étaient issues de cinq Directions différentes (DEEE, DSSI, DSE, FIN, INC) et de la Chancellerie d'État.

Le fait que relativement peu de personnes sondées ont participé à un exercice ou une formation explique pourquoi le thème des exercices et formations a été plutôt mal noté dans l'évaluation de la préparation aux crises (cf. diagramme D 2.5). Si l'on ne prend en compte que les réponses des personnes ayant participé elles-mêmes à un exercice ou à une formation, l'opinion qui prédomine est celle selon laquelle la préparation cantonale aux crises a été bonne par rapport à cet aspect-là.

La situation est similaire à celle du canton dans les communes au regard de la participation aux formations et exercices : seuls 14 % des secrétaires communales et communaux ont déjà participé une fois à un exercice de crise de la commune/région ou de l'arrondissement administratif et 10 % ont acquis des expériences lors de crises antérieures. Seuls 6 % des secrétaires communales et communaux ont participé à des formations. Enfin, seuls 2 % des personnes interrogées dans les communes ont déjà participé une fois à un exercice de crise du canton ou de la Confédération. Il convient de rappeler que le sondage était explicitement adressé aux secrétaires communales et communaux et qu'il n'a pas été possible de savoir, par exemple, le taux de participation au sein des organes de conduite régionaux (hors participation des secrétariats communaux).

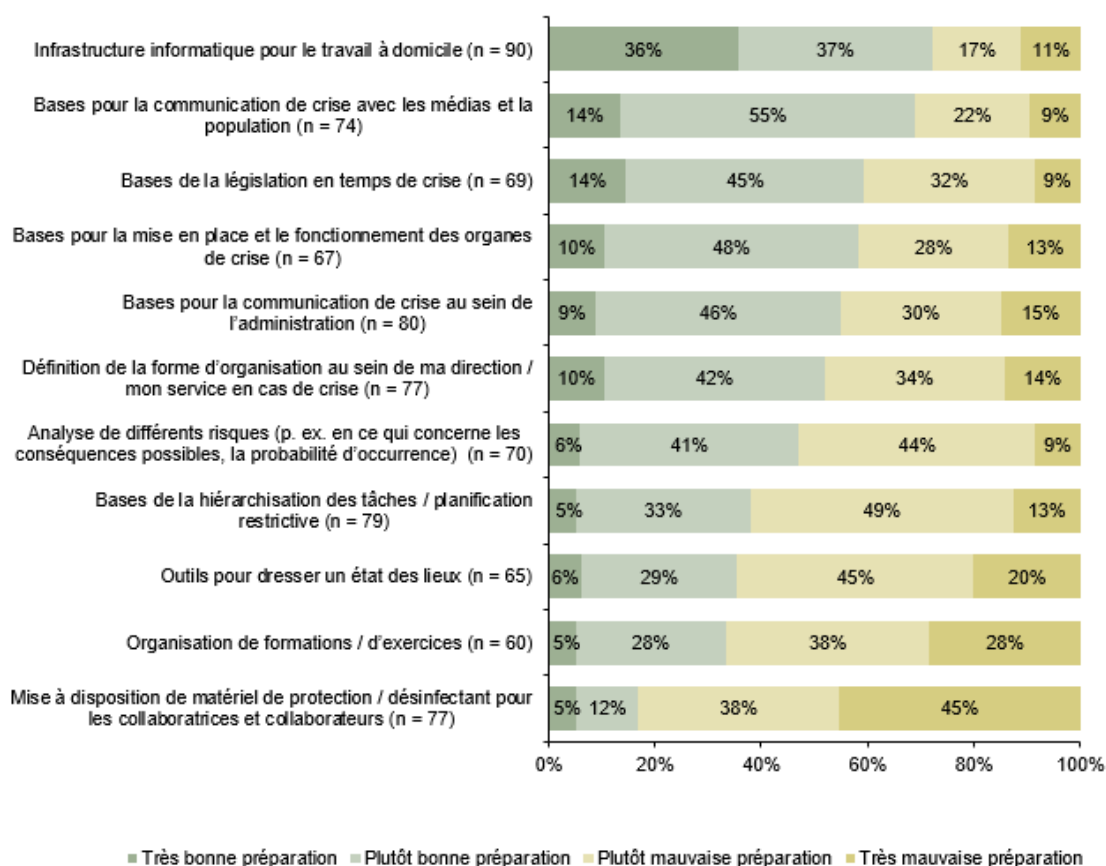
2.8 Préparation aux crises pour les collaboratrices et collaborateurs ainsi que les communes

Parmi les collaboratrices et collaborateurs interrogés qui travaillaient déjà pour le canton avant janvier 2020 (n = 84), 55 % avaient déjà abordé le thème des crises ou des pandémies dans le cadre de leur activité pour le canton de Berne avant le début de la pandémie de COVID-19. Une comparaison entre les Directions montre que ce fut plus souvent le cas à la DEEE et à la DSSI qu'à l'INC. Une telle préparation a eu lieu le plus souvent lors de collaborations à des analyses des risques ou à des planifications (préventives) en cas d'urgence. C'est ce qu'ont répondu 32 % des personnes interrogées (n = 84).

La part des secrétaires communales et communaux (n = 235) qui avaient déjà abordé le thème des crises ou des pandémies avant janvier 2020 s'élève à 36 %. Comme au sein de l'administration cantonale, c'est surtout lors de collaborations à des analyses des risques ou à des planifications (préventives) en cas d'urgence que cela s'est fait (dans 20 % des cas)

Il a été demandé aux personnes de l'administration cantonale participant au sondage d'évaluer la préparation aux crises à l'aide d'une série d'aspects. Leurs réponses se répartissent comme suit :

D 2.5 Évaluation de la préparation aux crises



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Le sondage montre donc que la préparation aux crises a été en grande partie jugée positivement pour ce qui a trait à l'infrastructure informatique, à la communication, à la législation et à l'organisation. En revanche, seul un peu plus d'un tiers des personnes sondées estime que le canton disposait d'un bon ou très bon niveau de préparation en matière d'état des lieux et d'organisation de formations ou d'exercices. La plus grosse lacune concerne le matériel de protection et les produits désinfectants mis à disposition des collaboratrices et collaborateurs : seuls 17 % pensent que le canton était bien ou plutôt bien préparé dans ce domaine.

2.9 Réponse aux questions de l'évaluation relatives au dispositif de gestion de crise

Sur la base des résultats présentés aux sections précédentes, nous répondons aux questions de l'évaluation concernant le dispositif de la façon suivante.

Le canton avait-il à sa disposition des bases adaptées à la gestion de crise (p. ex. analyse des risques et planification préventive) ? La préparation à la pandémie était-elle adéquate ?

Les bases à disposition du canton de Berne pour la gestion de crise étaient adaptées. Les risques ont été systématiquement étudiés et le danger d'une pandémie était considéré comme élevé. La préparation aux pandémies était elle aussi plutôt adaptée et à l'ordre du jour. Les tâches principales avaient été définies. En revanche, le plan de pandémie

présentait des faiblesses quant à la définition des responsabilités et obligations. En outre, le plan de pandémie était peu connu, ce qui a entre autres contribué au fait que le canton en tant qu'employeur n'accorde pas assez d'attention à la préparation aux crises. Par ailleurs, on ne s'est pas suffisamment intéressé aux modalités présidant au bon fonctionnement d'une organisation de gestion de crise s'inscrivant dans la durée.

Les déficits identifiés (p. ex. Lors de l'Exercice du Réseau national de sécurité 2014) ont-ils été pris en compte au moment de mettre à jour les documents de préparation aux crises ?

Les documents de préparation aux crises ont été mis à jour en continu et le canton a tiré des enseignements des exercices auxquels il a participé. Ainsi, les potentiels d'amélioration identifiés lors de l'ERNS 2014, tels que le renforcement du réseau avec les organisations partenaires de la protection de la population et le transfert de l'état-major spécial pandémies aux structures de l'OCCant, ont été pris en compte et le plan de pandémie a été complété en conséquence. Néanmoins, d'autres résultats consignés dans l'évaluation cantonale de l'ERNS 2014 auraient pu être mieux mis à profit (sur l'état des lieux, la gestion des ressources clés, la coopération Confédération-cantons). Il est cependant appréciable que l'intervention de l'OCCant durant la pandémie ait déjà été évalué et que des enseignements aient été tirés des erreurs commises. Les faiblesses de l'organisation de la DSSI et de la gestion de la continuité des activités de l'administration cantonale ont également été prises en compte et ont entraîné des rectifications.

Les outils pour la communication de crise étaient-ils adaptés ?

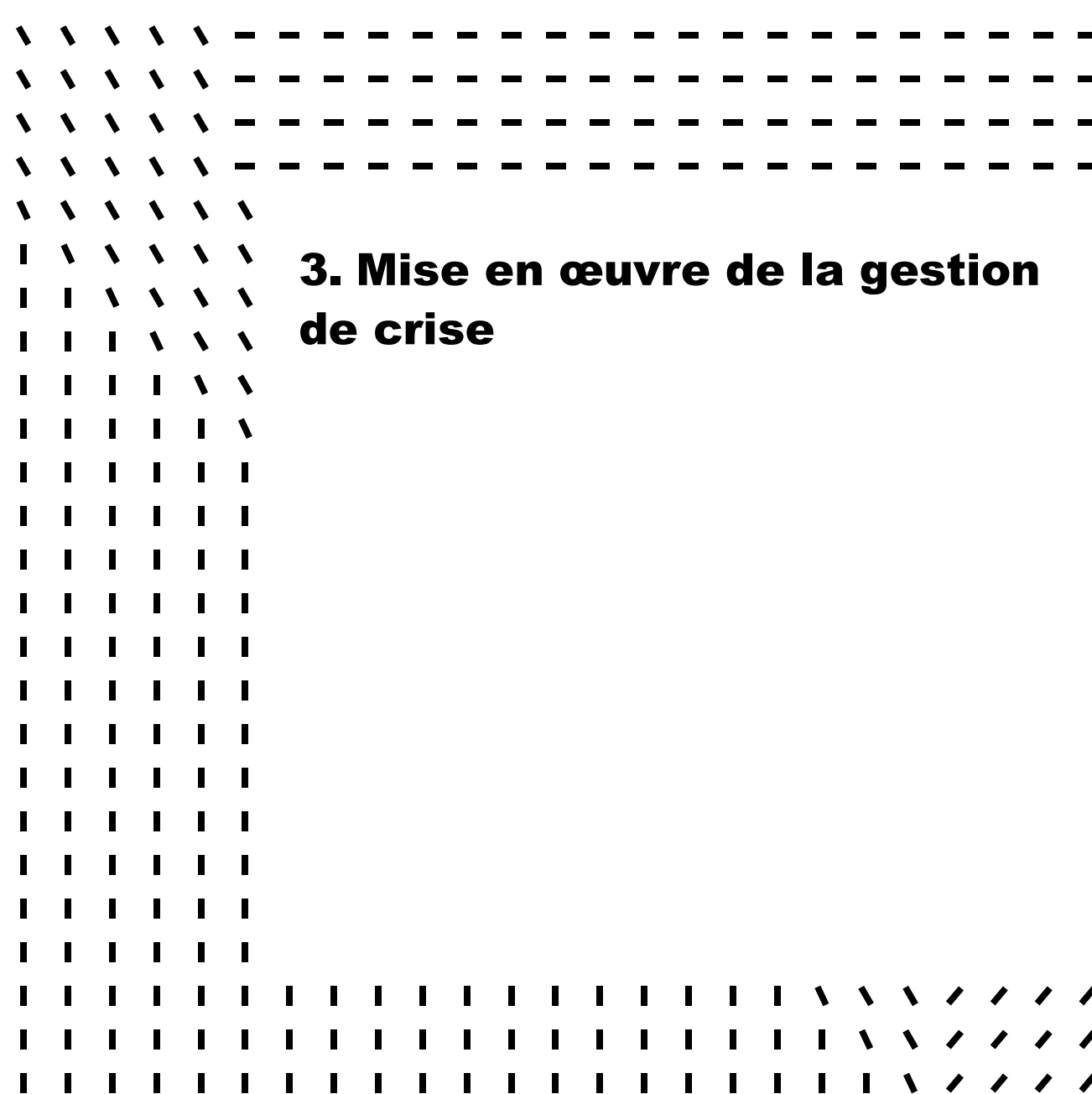
Le guide de la communication en cas de crise ou d'événement majeur contenant les principes de base, des listes de contrôle et des exemples a constitué un outil à jour et adéquat. Une attention suffisante a été accordée au thème de la communication dans la préparation aux crises, mais la préparation à la réalisation de conférences de presse virtuelles aurait pu être meilleure.

Les actrices et acteurs externes ont-ils été suffisamment impliqués dans la préparation aux crises ?

Lors de l'élaboration du plan de pandémie, les actrices et acteurs externes du secteur de la santé ont été suffisamment impliqués. Un état-major spécialisé santé a assuré l'implication d'actrices et d'acteurs cruciaux du secteur de la santé dans les préparatifs de la lutte contre la pandémie, au niveau de la protection de la population. Les actrices et acteurs des secteurs de l'économie, de la formation et de la culture ainsi que le corps médical auraient en revanche pu être davantage impliqués dans la préparation aux crises.

Que reste-t-il à améliorer dans la préparation aux crises et quelles mesures pourraient y contribuer ?

On constate un potentiel d'amélioration dans la mise en œuvre des dispositions du plan de pandémie, qui devrait revêtir un caractère contraignant non seulement pour les parties prenantes externes, mais aussi pour l'administration cantonale. Cela comprend notamment la mise à disposition du matériel de protection. En outre, il faudrait tenter de préparer un plus grand nombre de personnes à un cas concret à l'aide d'exercices et de formations et faire progresser la familiarisation avec les principes de base. Par ailleurs, une évaluation, voire le développement plus avant des instruments actuels utilisés pour dresser un état des lieux pourrait être utile, surtout dans la perspective de nouvelles crises. Un autre point à améliorer, que le canton a déjà décelé, réside dans l'instauration d'une gestion interdirectionnelle de la continuité des activités.



3. Mise en œuvre de la gestion de crise

Les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre sont présentés dans les dix sections subséquentes. La onzième répond à nouveau aux questions liées à la mise en œuvre.

3.1 Structures de direction et processus pendant la pandémie de COVID-19

En raison de la situation particulière déclarée par le Conseil fédéral, le gouvernement du canton de Berne a fait appel à l'organe de conduite cantonal avec effet rétroactif à compter du 28 février 2020. À partir de cette date, l'OCCant a été chargé, conformément au mandat et sous réserve des responsabilités du Conseil-exécutif, de prendre les mesures nécessaires pour éviter la propagation du virus et lutter contre les conséquences de la pandémie. Ce faisant, il convenait dans la mesure du possible de consulter les Directions et de garantir la coordination avec les offices compétents de la Confédération ainsi que les préfètes et les préfets. Conformément au mandat, la responsabilité de la communication interne et externe incombait conjointement à la Chancellerie d'État et à l'OCCant. L'OCCant a été mis en place sur la base des principes en vigueur. La direction au sein de l'OCCant relevait de l'état-major de conduite de l'OCCant (EM OCCant), dirigé par le suppléant du commandant de la Police cantonale. Comparé aux autres cantons, celui de Berne a fait partie de ceux qui ont recouru assez rapidement à leur organe de conduite cantonal pour lutter contre la pandémie²⁴.

Au cours de la pandémie, l'état-major de conduite de l'OCCant a mis en place six unités : centre de situation, communication, hotline, centres de test, gestion des ressources et vagues de décès. Des échanges avaient lieu plusieurs fois par jour au sein du groupe central EM OCCant et des rapports de situation avec l'OCCant au complet se déroulaient au début plusieurs fois par semaine, voire chaque jour, d'abord en présentiel jusqu'au 11 mars 2020 puis par téléconférence. Au début, l'EM OCCant se composait de représentantes et représentants des deux Directions : la DSE d'une part, représentée en particulier par des membres de la police et de l'OSSM, et la DSSI d'autre part, représentée par des membres du SMC, de l'Office des hôpitaux, de l'Association des pharmaciens cantonaux et de l'Office de l'intégration et de l'action sociale. La Chancellerie d'État était quant à elle représentée au sein de l'état-major de conduite par ComBE. Ensuite, d'autres parties prenantes ont rejoint l'état-major de conduite élargi de l'OCCant, telles que le Chancelier, un représentant des préfectures ainsi que des représentantes et représentants d'autres Directions (DEEE et INC) et de l'Office du personnel.

La majorité des personnes interrogées considère que l'intervention de l'OCCant était utile et importante. Selon elles, l'OCCant était très bien conduit et a pu s'acquitter de ses tâches, entre autres l'acquisition de matériel de protection et l'évaluation de la situation, avec professionnalisme. Les structures de la poca et les principes de travail de l'état-major ont permis de mettre en place des processus clairs et organisés. La coordination de la

²⁴ Les enseignements du fédéralisme face à la crise de Covid-19, Bilan intermédiaire des gestions cantonales de la pandémie, Avenir Suisse, 2021

communication au sein de l'OCCant s'est aussi révélée très utile au début de la pandémie. En outre, l'OCCant a fait preuve de suffisamment de flexibilité pour réagir aux nouveaux défis. Il ressort également de l'évaluation que, dans l'ensemble, l'intervention de l'OCCant était positive²⁵.

Plusieurs personnes interrogées ont en revanche émis des critiques concernant les deux aspects ci-dessous.

- Lien avec le gouvernement / clarification des compétences : le lien entre l'OCCant et le Conseil-exécutif n'a pas toujours été très clair. En particulier au début de la pandémie, la compétence de décision entre le Conseil-exécutif et l'OCCant concernant certaines tâches n'était pas déterminée. Dans la pratique, une solution a néanmoins pu être trouvée, attestant du rôle important joué par la Chancellerie d'État et la Conférence des secrétaires généraux. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'acquisition de matériel de protection, l'élargissement pour une durée limitée de la compétence financière de l'OCCant par le gouvernement s'est avéré important. La participation des membres du gouvernement à certaines séances élargies de l'EM OCCant est considérée comme utile.
- Participation des communes à l'OCCant : différentes personnes interrogées estiment que la prise en compte des communes au sein de l'OCCant, par le biais des préfectures et de l'ACB, est arrivée trop tardivement. En raison des structures entre l'OCCant et les organes de gestion régionaux ou communaux, les besoins des communes pendant la pandémie n'ont pas été suffisamment pris en compte.

L'intervention de l'OCCant a pris fin avec l'arrêté du Conseil-exécutif 701/2020 du 17 juin 2020 sur la base du faible nombre de cas et du retour à l'état de situation particulière (cf. section 1.3). La gestion pour faire face aux défis présents et à venir est revenue à la DSSI (SMC) et les instruments de gestion de crise devaient, conformément aux termes de l'arrêté, être transférés aux structures ordinaires de l'administration cantonale.

Outre l'OCCant, d'autres organes de l'administration cantonale ont joué un rôle important dans la gestion de la pandémie. Cependant, à l'inverse de l'OCCant, aucune base légale ni aucun plan de pandémie n'étaient prévus pour leur intervention qui a donc dû être adaptée aux besoins pendant la pandémie. L'organisation de la préparation et de la mise en œuvre du programme d'aide aux cas de rigueur ainsi que la task force Corona des secrétaires générales et généraux a relevé dans un premier temps de l'état-major spécial de la DSSI.

- *État-major spécial de la DSSI* : les personnes interrogées indiquent que les structures ordinaires de la DSSI étaient insuffisantes, après la dissolution de l'OCCant et les vacances d'été 2020, pour absorber les tâches supplémentaires de gestion de la pandémie, telles que l'organisation de la gestion des contacts et la réalisation d'une vue d'ensemble de la situation. À la fin du mois d'août, le directeur de la DSSI a décidé, sur conseil des personnes responsables au sein de l'OCCant, de faire intervenir un état-major spécial. L'état-major spécial, composé de membres de la Direction et de personnes de la poca et de l'OSSM à qui il a également été fait appel, a démarré ses activités en septembre 2020. Les personnes concernées pensent que l'intervention de l'état-major spécial était importante et utile. L'état-major spécial était chargé des tâches centrales dans les domaines des tests de dépistage, de la gestion des contacts,

²⁵ Canton de Berne (2020) : Auswertung KFO-Einsatz Covid-19 (Évaluation de l'intervention de l'OCCant durant la pandémie ; en all.)

de la gestion de la hotline et de la mise en œuvre de la campagne de vaccination. Le soutien apporté à la DSSI au sein de l'état-major spécial par les personnes de la poca a permis d'apporter à la Direction les connaissances nécessaires pour faire face à la crise, qui sinon auraient fait défaut. De manière générale, ce soutien a été bien accueilli par la DSSI, même si les débuts ont été marqués par les différences de conception de la gestion et la barrière linguistique, générant un travail de coordination supplémentaire. Un certain laps de temps s'est également écoulé jusqu'à ce que les rôles de l'état-major spécial soient clairement définis. De plus, des effets de doublons sont apparus entre l'état-major et les structures ordinaires de la DSSI. Le fait que l'état-major spécial soit moins enclin que l'OCCant à envisager des variantes et des éventualités de planification est en outre critiqué. La présence d'une personne experte de l'Hôpital de l'Île et des préfectures est considérée comme utile. Il ressort des entretiens que les changements personnels au sein de l'état-major spécial et dans les structures ordinaires ont constitué un défi. L'état-major spécial a cessé son activité à la fin du mois de juin 2022, mais quelques personnes clés ont pris en charge des tâches de lutte contre la pandémie et ont été progressivement rattachées sur le plan organisationnel à la structure ordinaire de l'Office de la santé²⁶.

- *Organes de préparation et de mise en œuvre du programme d'aide aux cas de rigueur* : un groupe de travail composé de membres de différentes Directions a été constitué à la fin de l'année 2020 afin de contribuer au concept de mise en œuvre du programme d'aide aux cas de rigueur dans le canton de Berne et à la préparation par la DEEE des décisions devant être prises par le Conseil-exécutif. Après l'adoption le 18 décembre 2020 de l'ordonnance cantonale sur les cas de rigueur et du crédit-cadre Mesures d'aide au titre des cas de rigueur, une organisation pour l'exécution sous la direction du secrétaire général de la DEEE a été mise en place, étant précisé qu'une équipe centrale assurait le pilotage stratégique des tâches de l'organisation. Sur le plan opérationnel, les responsabilités étaient réparties entre l'Office de l'économie et le Secrétariat général. D'importantes ressources ont également été mobilisées pour une durée déterminée et intégrées à l'organisation. La DEEE a dû rapidement acquérir un large éventail de connaissances dans un nouveau domaine d'activité, mettre en place en un temps record une organisation pour la réalisation et le déroulement, recruter du personnel spécialisé et instruire les écoles. Sous la direction du Secrétariat général, un groupe central, composé de représentantes et représentants des cadres de l'Office de l'économie, de la Promotion économique du canton de Berne, du service des finances, du service juridique et du service de communication du secrétariat général, a piloté l'exécution de manière quotidienne et hebdomadaire. Au total, plus de 100 personnes (70 équivalents temps plein) ont participé à la mise en œuvre du programme d'aide aux cas de rigueur.
- *Task force Corona des secrétaires générales et généraux* : la rapidité avec laquelle les décisions devaient être prises durant la crise a empêché les consultations entre les directions au sein des structures ordinaires. Une task force Corona a donc été instituée en tant qu'organe de coordination des Directions de l'administration au niveau des secrétariats centraux, ainsi que du chancelier et de la vice-chancelière²⁷. Toutefois, les structures de la Conférence des secrétaires généraux (CSG) ont été davantage sollicitées par le biais d'une augmentation de la fréquence des séances (sous forme de téléconférences régulières au début) et l'attribution de nouvelles tâches. De l'avis des

²⁶ *Transfert de l'organisation spéciale coronavirus dans les structures ordinaires*, communiqué de presse du 4 mars 2022, Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration

²⁷ *Die Covid-19-Gesetzgebung im Kanton Bern*, Christoph Auer, 2021, dans : LeGes 32/3, p. 7 (en all.)

personnes interrogées, la task force a facilité la coordination, en particulier durant les phases où le canton était beaucoup sollicité pour légiférer.

Outre ces trois organes, il a été fait appel à des groupes de travail et à des organes internes aux Directions pour coordonner la gestion de crise dans chaque Direction.

Les Directions ont également recouru à des organes assurer l'échange des points de vue avec les partenaires externes. Les organes les plus importants sont brièvement décrits et évalués ci-après.

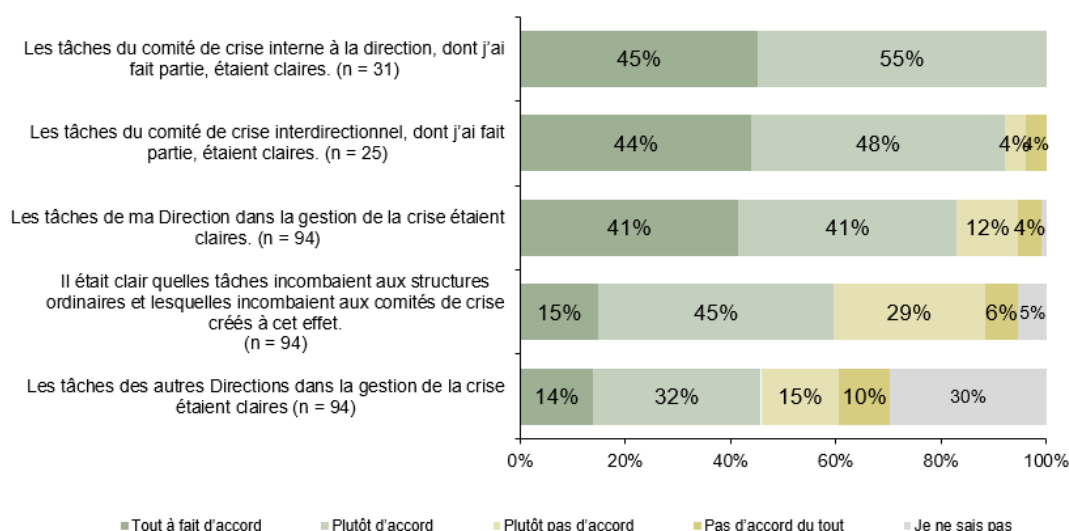
- *État-major de crise des prestataires de la DSSI* : dès le début de la pandémie, un échange régulier a été entretenu avec les parties prenantes du système de santé dans le cadre d'un état-major de crise dédié aux prestataires, placé sous la direction de la DSSI. L'état-major de crise était composé, en dehors du directeur, des expertes et experts de la DSSI, de membres des organisations suivantes : Société des médecins du canton de Berne, Insel Gruppe, diespitäler.be, Association des cliniques privées du canton de Berne, Association des EMS, Organisation d'aide et de soins à domicile, pharmacies. La grande utilité de l'état-major de crise est confirmée par les prestataires concernés et la DSSI. Les séances étaient toujours menées de manière factuelle. L'état-major de crise a également permis la coordination des prestataires entre eux et facilité l'échange d'informations entre le canton et les parties prenantes extérieures. Des critiques sont émises quant à l'absence de représentation des personnes avec handicap. Il aurait par ailleurs été pertinent de faire appel aux organisations de secours d'urgence.
- *Groupes de travail de l'INC pour le secondaire II, les écoles obligatoires et la culture* : Trois groupes de travail ont assuré la coordination entre l'INC et les associations du personnel enseignant, les hautes écoles, les directions des établissements scolaires et les communes ainsi qu'avec les actrices et acteurs culturels. Les groupes de travail pour le secondaire II et les écoles obligatoires comptaient également des membres du Grand Conseil. De l'avis des personnes interrogées, les groupes de travail se sont avérés très utiles. La collaboration a toujours été axée sur les faits et respectueuse. Certaines personnes estiment qu'une meilleure organisation des séances avec davantage de régularité aurait été souhaitable. La participation des parlementaires s'est avérée utile, sachant toutefois que certaines personnes voient cette participation d'un œil critique en ce qui concerne la séparation des pouvoirs.
- *Task force Partenaires sociaux de la DEEE* : la DEEE a recouru à un organe de contact pour la communication avec les partenaires sociaux, tels que l'USS, PME bernoises, KV Bern, l'Union du commerce et de l'industrie, l'Union patronale suisse. L'organe déjà en place pour le partenariat social en constitue la base et poursuit des échanges réguliers dans une composition quelque peu réduite. Cet organe est également considéré comme utile, en particulier dans sa fonction d'organe de réflexion pour la Direction et pour la transmission des informations aux partenaires sociales et sociaux.
- *Organe d'échange entre les villes et les communes* : les grandes villes et l'ACB ont critiqué le manque d'information au début de la pandémie concernant les décisions du gouvernement, ce qui a rendu plus difficile la compréhension des mesures. Pour répondre à cette critique, le canton a mis en place à l'automne 2020 un organe assurant l'échange régulier entre le directeur de la santé, les maires des villes de Berne, Bienne, Thun, Köniz, Berthoud et Langenthal, le représentant des préfectures ainsi que le directeur et le président de l'ACB. Cet échange s'est avéré utile pour améliorer le rapport de confiance et clarifier les questions pratiques des villes et des communes.

Deux tiers du personnel cantonal interrogé a déclaré avoir fait partie d'une cellule de crise du canton. Pour la plupart, il s'agissait de cellules composées essentiellement de personnes travaillant au sein d'une même direction. 27 % des personnes interrogées (n = 94) ont dit

avoir fait partie d'une cellule regroupant plusieurs Directions, tandis que 11 % ont dit avoir fait partie d'une cellule composée essentiellement de personnes externes à l'administration.

Les tâches des cellules de crise sont évaluées dans le diagramme ci-après.

D 3.1 Évaluation des tâches



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Pour la grande majorité des personnes interrogées, les tâches des cellules internes des directions et celles des cellules interdirectionnelles auxquelles elles étaient rattachées, ainsi que les tâches de leur propre Direction étaient claires ou plutôt claires. Les avis sont plus critiques en ce qui concerne la délimitation entre les structures ordinaires et les propres cellules de crise sollicitées. Un tiers des personnes interrogées mentionne un manque de clarté. À la question relative aux tâches des autres Directions, 25 % des personnes interrogées répondent que celles-ci n'étaient pas claires voire plutôt pas claires.

3.2 Collaboration au sein du gouvernement et entre les Directions

Les membres du gouvernement interrogés considèrent que la collaboration au sein de l'exécutif a été très constructive et pragmatique. Certaines discussions se sont certes déroulées à bâtons rompus, mais il a rarement été nécessaire de recourir au vote et les décisions ont pu être prises de manière consensuelle. Le rythme très soutenu du nombre de séances a resserré les liens entre les membres du gouvernement et les décisions clés ont toujours été soutenues par l'ensemble des parlementaires. Que ce soit en présentiel, sous forme hybride ou par Skype, les séances ont toujours pu avoir lieu. Dans l'ensemble, la capacité d'action dans le cadre des compétences du canton a été garantie. Des remplacements étaient prévus en cas d'absence de certains membres du gouvernement. Les personnes interrogées soulignent l'important travail préparatoire fourni par les secrétariats généraux et la Chancellerie d'État afin que le gouvernement puisse travailler dans de bonnes conditions. En principe, le gouvernement a pu accéder aux informations à disposition pour prendre des décisions fondées. Il convient de relever que certaines décisions ont toutefois été prises dans un contexte moins serein, en particulier au début de la pandémie. Parmi les aspects positifs, notons le fait que les membres du gouvernement

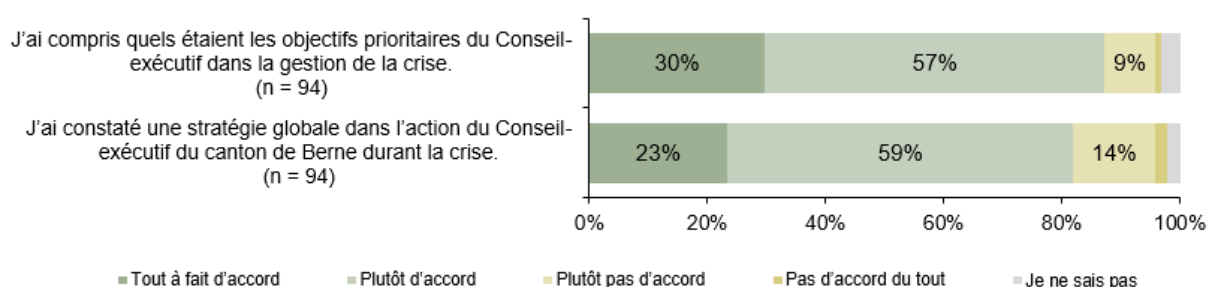
ont réparti entre eux les tâches de communication externe, étant ainsi chargés à tour de rôle de communiquer avec la population.

La grande majorité des autres personnes interrogées confirment elles aussi la bonne collaboration au sein du gouvernement. La pandémie s'étant déclenchée en milieu de législature et non en période de campagne électorale, le gouvernement a pu reléguer les oppositions politiques à l'arrière-plan et s'exprimer d'une seule voix. La répartition des Directions a également permis d'amortir d'éventuels conflits entre partis politiques. En effet, autant le directeur de l'économie (PS) que le directeur de la santé (UDC) ont dû prendre des décisions allant à l'encontre des lignes politiques de leur parti respectif. Le travail du directeur de la santé et ses capacités à diriger ont été saluées à plusieurs reprises.

Dans l'ensemble, les partenaires cantonales et cantonales interrogées évaluent positivement la collaboration opérationnelle au niveau des interfaces entre les différentes Directions et les offices. La coopération a bien fonctionné en particulier entre la DEEE, la FIN, la DSSI et la DSE. À l'inverse, la collaboration entre la DSSI et l'INC a été critiquée par le canton et par des personnes externes. Les concertations entre ces deux Directions se sont révélées en partie difficiles, donnant l'impression que les mesures n'étaient pas assez prises de concert et pas soutenues de la même façon par les deux Directions (p. ex. la décision d'avancer la date des vacances d'hiver 2021/2022, cf. section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Les parties prenantes extérieures sont d'avis que parfois une Direction considérait que l'autre était chargée du même sujet et que les responsabilités n'étaient pas claires. Une concertation entre la DSSI et l'INC pour l'annonce des nombres de cas a par ailleurs fait défaut.

Concernant l'activité stratégique du gouvernement, l'enquête en ligne menée auprès du personnel cantonal laisse ressortir le résultat ci-dessous.

D 3.2 Évaluation du Conseil-exécutif : point de vue du personnel

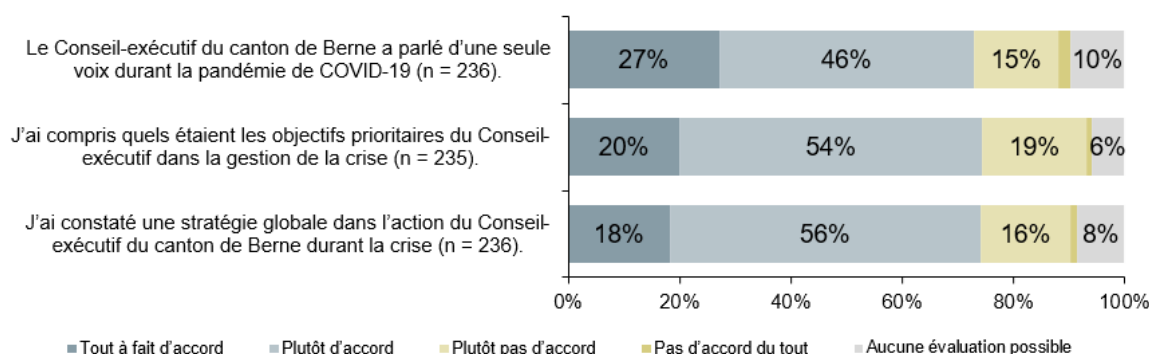


Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

87 % estiment que les objectifs du Conseil-exécutif pour faire face à la crise étaient clairs ou plutôt clairs. 82 % ont dit avoir pu reconnaître ou avoir plutôt pu reconnaître une stratégie commune.

Les secrétaires communales et communales ont également pu évaluer l'activité du gouvernement cantonal. Les réponses se présentent comme suit :

D 3.3 Évaluation du Conseil-exécutif : point de vue des communes



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Ici encore, les réponses sont majoritairement positives. D'après 73 % des personnes interrogées, le gouvernement s'est toujours exprimé d'une seule voix pendant la pandémie.

3.3 Coopération avec les communes

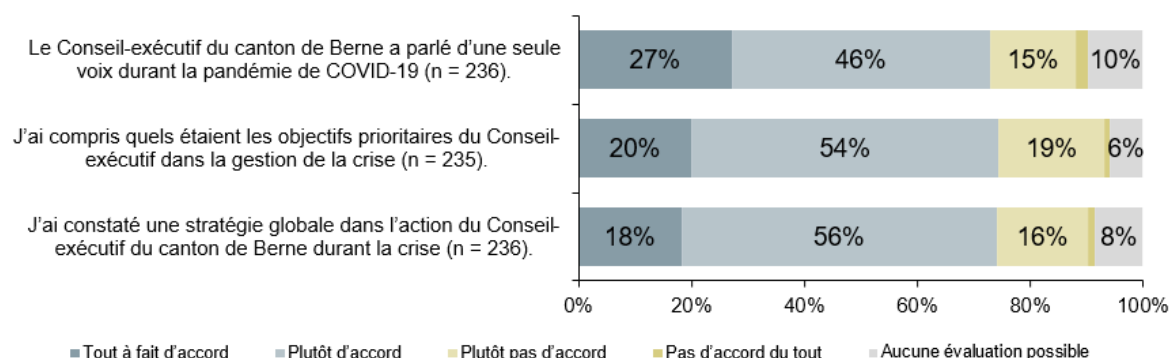
Dans la mesure où le droit cantonal ne prévoit rien d'explicite en la matière, les communes n'avaient à prendre en charge aucune tâches supplémentaires visant à assumer la gestion de la pandémie durant les phases de situation particulière et de situation extraordinaire. Cependant, les communes ont été directement touchées par de nombreuses mesures, au titre d'employeuses, d'exploitantes d'institutions publiques, d'organisatrices d'événements, en tant que partenaire ou point de contact pour les personnes ou les entreprises, en qualité de responsables des écoles obligatoires et secondaires ou pour répondre aux questions liées au déroulement de rassemblements politiques lorsque le nombre de personnes était limité. Les communes ont donc eu grand besoin d'être informées sur les questions d'exécution et d'influence sur les décisions cantonales, avec des répercussions directes sur les communes.

Dans le canton de Berne, les préfètes et les préfets assurent le lien entre le canton et les communes. Entre autres rôles, les préfètes et les préfets représentent le Conseil-exécutif dans l'arrondissement administratif, supervisent et conseillent les communes, délivrent les autorisations pour les manifestations (p. ex. aux restaurants et pour des événements), remplissent des tâches de gestion et de coordination dans le domaine de la protection de la population et assurent le rôle de lien, dans la mesure du possible, entre la population et les autorités cantonales et communales.

Alors que les préfectures étaient compétentes pour ordonner des mesures en cas de situation particulière (p. ex. lorsque les concepts de protection ne sont pas mis en œuvre), les communes pouvaient, sur la base de l'ordonnance COVID-19, faire appel au soutien volontaire de la poca pour le contrôle des mesures destinées à lutter contre la pandémie (art. 21, O COVID-19 du 19 juin 2020, état au 20 décembre 2020).

Dans le cadre de l'enquête en ligne, les secrétaires communales et communaux ont pu s'exprimer sur les responsabilités liées à la gestion de la pandémie.

D 3.4 Responsabilités des communes et des préfectures

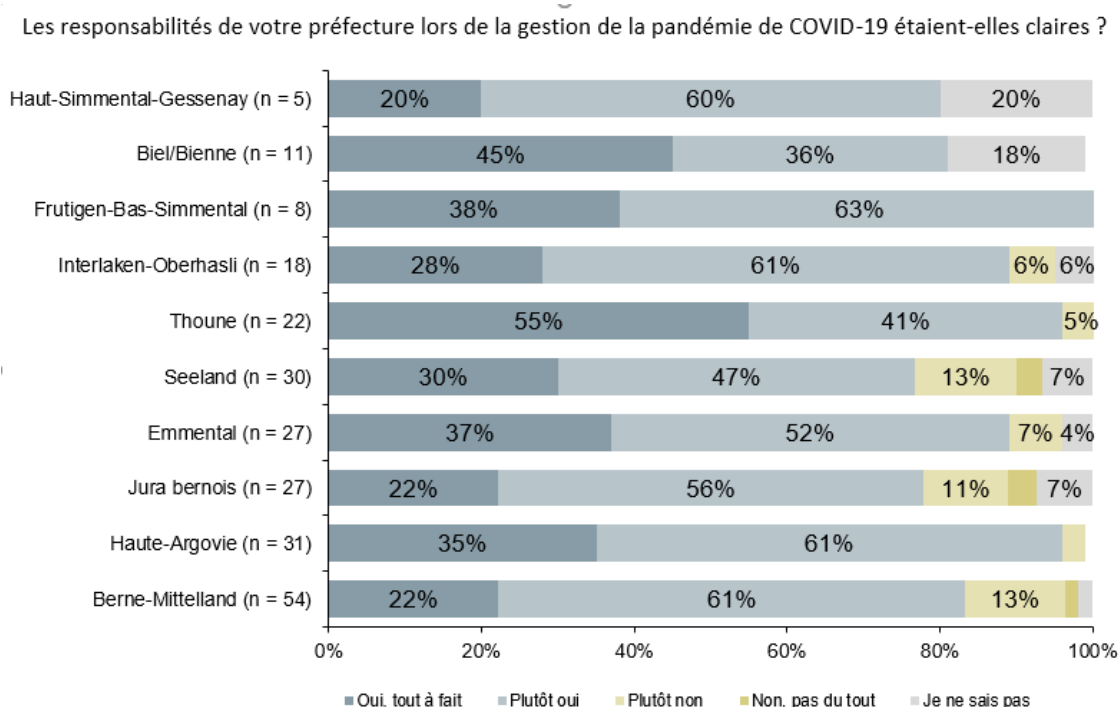


Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Pour la grande majorité des communes, les responsabilités étaient claires ou plutôt claires, surtout en ce qui concerne les responsabilités des préfectures plutôt que celles de leurs propres communes.

L'évaluation des responsabilités des préfectures par arrondissement administratif se présente comme suit :

D 3.5 Évaluation des responsabilités par préfecture



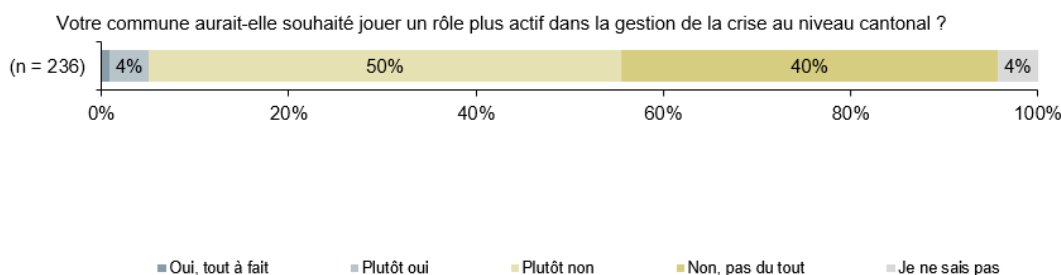
Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux, 2022

Le manque de clarté quant aux responsabilités était davantage marqué dans les arrondissements administratifs du Seeland, du Jura bernois et du Mittelland. Les entretiens

et l'enquête en ligne ne fournissent aucune information permettant d'expliquer les différences régionales.

La répartition ci-dessous montre l'évaluation des secrétaires communales et communaux sur le rôle de leur commune dans la gestion cantonale de crise.

D 3.6 Rôle des communes dans la gestion cantonale de crise



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Seulement 5 % des communes auraient souhaité jouer un rôle plus actif dans la gestion cantonale de crise.

Dans le cadre d'une autre enquête en ligne, les secrétaires communales et communaux ont pu s'exprimer sur l'intégration de leur commune au sein des cellules de crise. 60 % des communes ont été impliquées dans une cellule de crise (n = 235). Dans la majorité des cas, il s'agissait d'un organe de gestion communal ou régional. Seulement 5 % des communes ont été impliquées dans un organe de gestion d'arrondissement administratif. Les entretiens révèlent que les organes de gestion des communes et des arrondissements administratifs se sont avérés peu pertinents pour faire face à la crise liée à la pandémie de COVID-19.

Au cours des entretiens, la collaboration entre le canton et la commune, en particulier au début de la pandémie, est décrite comme problématique. Les communes n'avaient pas connaissance des modifications de l'ordonnance qui se trouvaient en préparation et ont donc été obligées de prendre des mesures très rapidement. Le canton n'a pas toujours suffisamment pris en compte l'exécution dans les communes, ce qui s'est ressenti au niveau de la législation. Parmi les raisons, on trouve d'une part la vitesse à laquelle il a fallu prendre les décisions, et d'autre part le manque d'implication des communes dans l'organisation cantonale de la gestion de crise au début de la pandémie. Les partenaires cantonales et cantonales interrogés confirment également le manque de consultation systématique des communes au début de la pandémie, alors qu'elles étaient, dans la pratique, toujours concernées par les décisions cantonales. Le canton aurait pu profiter davantage du savoir-faire des communes en matière d'exécution. Les communes sont d'avis que les mesures auraient été mieux acceptées par la population si elles avaient été impliquées davantage.

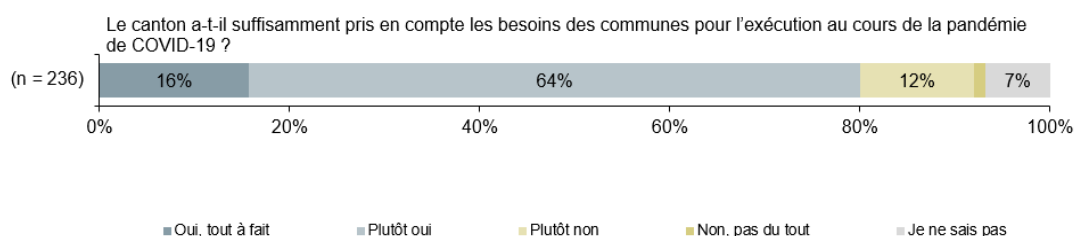
Les grandes villes, en particulier, mais aussi l'ACB en tant que représentation des communes, ont critiqué la gestion cantonale de crise au cours du premier semestre 2020. L'implication a été améliorée en conséquence, par exemple grâce à un délai de préparation plus long de la part de la Chancellerie d'État, à l'intégration des préfectures à l'OCCant et aux téléconférences régulières avec les grandes villes et l'ACB. De même, les responsabilités vis-à-vis des questions émanant des communes se sont éclaircies petit à

petit, si bien qu'une réponse consolidée a pu être apportée. L'échange intercommunal direct et avec l'ACB a toujours été important pour les communes.

Il nous apparaît donc très utile que l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, en collaboration avec l'ACB et le Secrétariat général des préfectures, ait publié un catalogue de questions à l'attention des communes et l'ait régulièrement mis à jour. Il ressort de l'enquête en ligne que seulement 3 % des secrétaires communales et communaux interrogés (n = 237) n'avaient pas connaissance du catalogue de questions. Parmi les communes qui ont évalué le catalogue de questions (n = 220), 99 % d'entre elles l'estiment très utile ou plutôt utile. L'utilité dudit catalogue, qui a permis de créer une unité de doctrine entre les communes, est également mise en lumière des entretiens.

Sur la période d'évaluation, les secrétaires communales et communaux considèrent comme suit la prise en compte des besoins des communes en matière d'exécution par le canton :

D 3.7 Prise en compte des besoins des communes en matière d'exécution



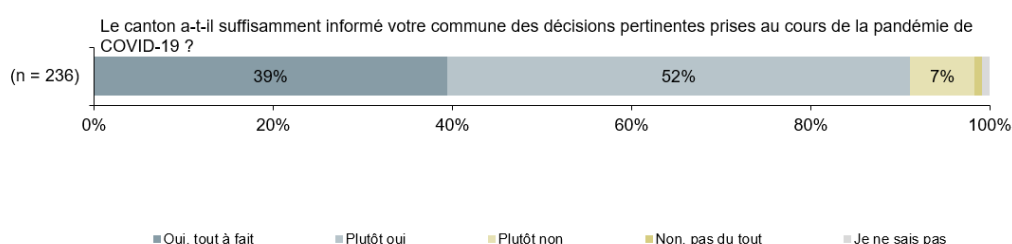
Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

L'évaluation est positive dans l'ensemble. Du moins, la majorité des communes est plutôt d'avis que leurs besoins ont suffisamment été pris en compte par le canton en matière d'exécution. Les réponses à la question ouverte sur les domaines dans lesquels les besoins des communes n'ont pas été suffisamment pris en compte peuvent être résumées comme suit :

- Informations trop tardives ou confuses, en général (mentionné 9 fois)
- Secteur des écoles / tests répétitifs dans les écoles (mentionné 7 fois)
- Mise en œuvre de la vaccination et des tests dans les communes (mentionné 4 fois)
- Répercussions financières sur les communes (mentionné 3 fois)

En ce qui concerne l'information aux communes sur les décisions importantes du canton, l'enquête met en évidence les éléments qui suivent.

D 3.8 Information aux communes sur les décisions

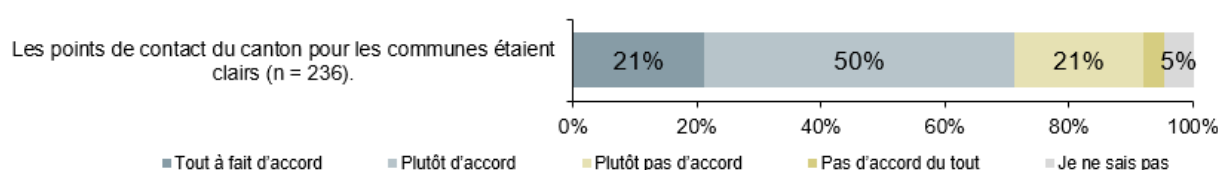


Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Peu de secrétaires communales et communaux sont d'avis que le canton a suffisamment informé les communes de ses décisions importantes au cours de la pandémie. Les réponses ouvertes montrent à plusieurs reprises que l'information relative aux décisions concernant les écoles est considérée comme problématique.

Les personnes interrogées considèrent comme suit la clarté des points de contact cantonaux pour les communes durant la pandémie :

D 3.9 Évaluation des points de contact pour les communes

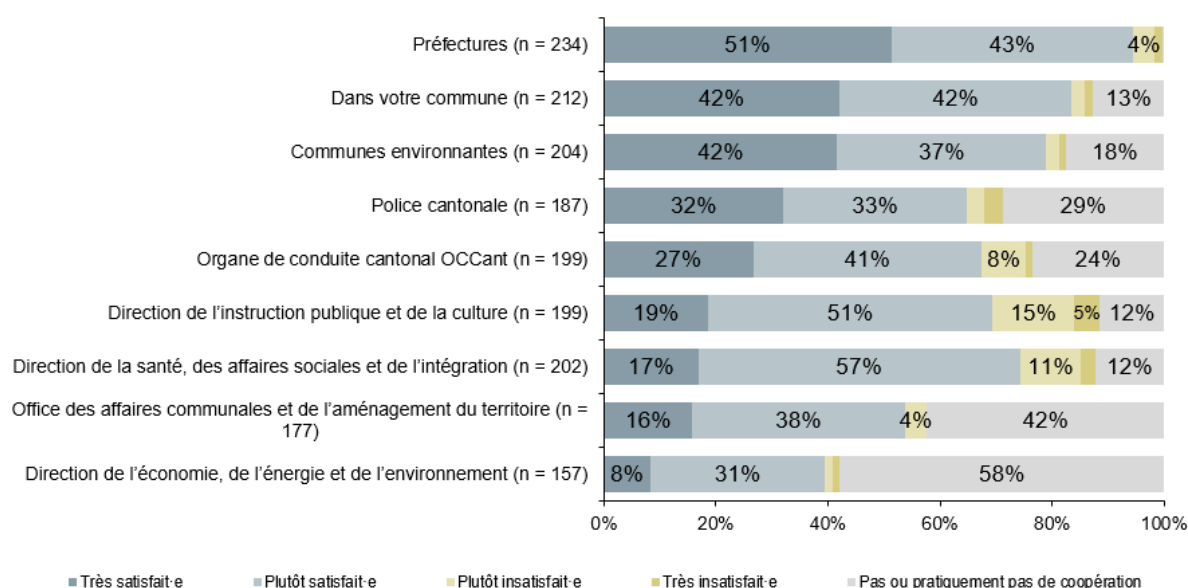


Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Presque un quart des communes considère que les points de contact n'étaient pas clairs voire plutôt pas clairs. Les réponses à la question ouverte sur le potentiel d'amélioration montrent à plusieurs égards que les communes auraient souhaité avoir des points de contact cantonaux plus clairs, plus explicites et mieux accessibles.

Dans le cadre de l'enquête en ligne, les secrétaires communales et communaux ont pu donner leur avis sur la satisfaction des communes concernant la collaboration avec les différentes parties prenantes. L'évaluation des réponses se présente comme suit :

D 3.10 Satisfaction des communes concernant la collaboration avec les différentes parties prenantes



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Il apparaît que la majorité des communes est satisfaite de la collaboration avec les différentes parties prenantes. La collaboration avec les préfectures, l'ACB et les communes environnantes a été particulièrement appréciée. La plupart des avis critiques sont formulés au sujet de la collaboration avec deux Directions cantonales. Ainsi, 20 % des communes sont plutôt insatisfaites ou insatisfaites de la collaboration avec l'INC. Concernant la collaboration avec la DSSI, 13 % des communes formulent des avis critiques²⁸.

Enfin, les communes ont pu s'exprimer dans une question ouverte sur le potentiel d'amélioration de la collaboration avec le canton. Les aspects qui suivent sont apparus le plus souvent dans les réponses.

- Clarté et précocité de la communication / des canaux de communication entre le canton et les communes (mentionné 36 fois)
- Meilleure accessibilité des points de contact cantonaux (mentionné 14 fois)
- Renforcement du rôle des préfectures (mentionné 5 fois)
- Définition plus claire des responsabilités entre le canton et les communes (mentionné 4 fois)
- Renforcement de l'implication des communes dans la gestion de crise (mentionné 4 fois)

3.4 Collaboration avec la Confédération

Les échanges entre la DSSI et l'OFSP, entre la DEEE et le SECO/AFF ainsi qu'entre l'Office de la culture et l'OFC ont constitué des interfaces importantes. Le lien entre le service de la protection de la population et la Confédération est quant à lui critiqué, étant donné que l'État-major fédéral Protection de la population n'a pas joué son rôle tel que prévu initialement.

Selon les personnes interrogées, les processus avec la Confédération se sont peu à peu améliorés, après une phase fort désordonnée avec des points de contact flous au début de la pandémie. Aussi bien dans les domaines de la santé que de l'économie, il est reproché aux offices fédéraux compétents d'avoir mis trop de temps pour répondre aux questions du canton. Par ailleurs, la communication à court terme et la communication en parallèle du Conseil fédéral, de la task force scientifique et de la Commission fédérale pour les vaccinations (CFV) n'étaient pas optimales. La collaboration avec la Confédération s'est avérée fonctionnelle lorsque des contacts personnels étaient possibles. Une partie des personnes interrogées considère que la procédure de consultation par l'intermédiaire de la CDS était pertinente, tandis que l'autre l'estime inutile.

Les personnes interrogées critiquent la collaboration avec la Confédération en particulier lors de la seconde vague de pandémie à la fin de l'année 2020. Selon elles, la communication aurait été lacunaire durant cette phase. Les partenaires externes interrogé·e·s estiment que le canton était dépassé durant cette phase et que le transfert de la responsabilité aux cantons dans cette situation particulière a été a posteriori une mauvaise décision.

3.5 Collaboration avec les autres cantons

La concertation avec les autres cantons s'est déroulée essentiellement par l'intermédiaire des conférences cantonales. Le fait que le canton de Berne soit membre à la fois des

²⁸ Si l'on considère uniquement les communes qui indiquent avoir travaillé avec ces Directions, le pourcentage de communes insatisfaites ou plutôt insatisfaites s'élève à 21 % pour l'INC et à 15 % pour la DSSI.

conférences régionales de Suisse romande et de Suisse allemande est perçu comme un avantage. Alors que la collaboration par le biais de la CDS et l'Association des médecins cantonaux de Suisse est jugée majoritairement positive, la collaboration par l'intermédiaire de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) est jugée en partie moins bonne par les personnes interrogées.

De l'avis général, le fédéralisme n'a pas toujours permis une bonne coordination : par exemple, réglementations différentes édictées quant au port du masque obligatoire, aux ouvertures des établissements de restauration et des stations de sports d'hiver, tout comme l'hétérogénéité dans la mise en œuvre des programmes d'aide aux cas de rigueur. Il s'est avéré difficile, notamment pour la population, de comprendre pourquoi les règles divergeaient selon les cantons. La coordination entre les cantons est considérée comme importante aussi pour les crises à venir. Ce grand canton qu'est le canton de Berne aurait dû mieux se coordonner avec les autres cantons de taille similaire (Argovie, Vaud, Zurich) pendant la pandémie. Une position commune de ces cantons, dans lesquels vit près de la moitié de la population suisse, leur aurait donné plus de poids, y compris vis-à-vis de la Confédération.

3.6 Collaboration avec le grand Conseil

Tandis que la session de printemps 2020 du Grand Conseil a pu se dérouler normalement, le Parlement a été obligé de tenir sa session d'été à Palexpo pour des raisons de place et n'a réintégré l'Hôtel du gouvernement qu'à l'automne 2021. Ainsi, aucune session du Grand Conseil n'a été annulée durant la pandémie. Toutefois, l'absence de bases légales, au début du plan de pandémie, pour la participation des parlementaires en quarantaine s'est avérée problématique. Le Grand Conseil a cependant pallié cette lacune durant la pandémie en définissant les conditions requises pour que le Parlement et ses organes puissent tenir des séances virtuelles²⁹.

De l'avis des personnes interrogées, le Grand Conseil n'a pour ainsi dire joué aucun rôle au début dans la gestion de crise après la session de printemps 2020. Selon les parlementaires, la continuité du flux d'information entre le gouvernement et le Parlement est fondamentale en période de crise³⁰. Or, cette continuité n'a pas été suffisamment garantie au début de la pandémie et le Parlement aurait dû être impliqué davantage et plus précocement par le gouvernement dans les prises de décision.

L'intégration de la Commission des finances, en tant que commission spéciale du train d'ordonnances de nécessité, dans la gestion de la pandémie a bien fonctionné selon les personnes interrogées qui se sont exprimées à ce sujet. En revanche, d'autres commissions auraient pu être mieux intégrées afin de permettre notamment un niveau d'information comparable entre l'exécutif et le Parlement. Les personnes interrogées jugent pertinente l'intégration des membres de la Commission de la formation aux groupes de travail thématiques de l'INC au vu des importantes connaissances et expériences des parlementaires. Ainsi, des points ont pu être clarifiés, qui à défaut auraient été soumis au gouvernement sous forme de question. De l'avis général, il convient toutefois dans ce

²⁹ *Les parlements cantonaux en mode de crise*, Patrick Trees dans : *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/21, p. 20 à 25

³⁰ *Les parlements cantonaux en mode de crise*, Patrick Trees dans : *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/21, p. 20 à 25

genre de solutions de veiller particulièrement à ce que les membres du Conseil puissent continuer à exercer leur fonction de contrôle de l'exécutif en toute indépendance.

3.7 Collaboration avec les autres parties prenantes

La collaboration avec les autres parties prenantes s'est principalement déroulée au sein des organes énumérés à la section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** Les contacts directs entre les associations, l'administration et le gouvernement ont également joué un rôle clé.

Dans les entretiens, la collaboration avec les partenaires sociales et sociaux et les prestataires de service est jugée très bonne. La collaboration avec les associations s'est avérée très positive dans l'ensemble, mais les intérêts auraient pu être davantage relayés en fonction de l'envergure des associations. Les associations actives dans les domaines de la culture et de la formation, par exemple, ont pesé moins lourd dans la balance.

Le fait que les branches concernées par la décision prise à l'automne 2020 d'interdire les grands événements n'aient pas été incluses dans la concertation est perçu comme négatif. Cependant, le canton en a tiré des leçons et renforcé leur intégration par la suite, tout comme celle de la Société des médecins du canton de Berne sollicitée tardivement. La collaboration entre le canton et le secteur de la gastronomie, particulièrement touché, est décrite de part et d'autre comme bonne. Le fait que l'association cantonale n'ait pas toujours défendu la position de l'association nationale a également été utile à cet égard.

Parmi les collaboratrices et les collaborateurs du canton interrogés (n = 94), 16 % sont d'avis que certaines parties prenantes n'ont pas été suffisamment intégrées à la gestion cantonale de crise. Quant à savoir desquelles il s'agit, les réponses sont très hétérogènes. Seule la catégorie des « épidémiologistes » est mentionnée plus d'une fois.

Parmi les secrétaires communales et communaux, seulement 6 % (n = 237) indiquent que les tierces parties ont été insuffisamment intégrées dans la gestion cantonale de crise. Les directions d'école sont citées par plusieurs personnes comme exemple parmi ces tierces parties. Six secrétaires communales et secrétaires communaux sont d'avis que les communes auraient elles aussi dû être impliquées davantage.

3.8 Ressources financières et ressources en personnel

Les entretiens montrent que dans l'ensemble le canton a mis à disposition les ressources financières nécessaires à la gestion de la pandémie. Au début de la première vague, vu l'article 91 de la Constitution cantonale portant sur l'état d'urgence, une série d'ordonnances a été édictée pour faire face à la crise de COVID-19, permettant ainsi un soutien financier rapide dans différents domaines. Le canton de Berne chiffre le montant total de ses dépenses financières pour les mesures de lutte contre la crise en 2020 et 2021 à 438 millions de francs. La compensation des pertes de revenus pour les hôpitaux et maisons de naissance répertoriés constitue, avec 120 millions de francs, le poste de dépenses le plus important, avant celui des aides économiques et de l'aide aux cas de rigueur³¹.

³¹ Rapport de gestion et comptes annuels de 2021, Direction des finances du canton de Berne, conférence de presse de présentation du bilan du 29 mars 2022

Les dépenses du canton de Berne se présentent comme suit :

D 3.11 Dépenses financières pour les mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 en 2020 et 2021

Dépenses	Millions de CHF
Compensation de la perte de revenu des hôpitaux et maisons de naissance répertoriés	120
Aides économiques et aides pour les cas de rigueur	108
Mise en œuvre de la stratégie de vaccination	52
Dépenses de l'Organe de conduite cantonal (principalement pour l'achat de matériel de protection médicale)	44
Compensation des déficits dans le domaine des transports publics	38
Développement des structures de test et de la gestion des contacts	28
Coûts de la pandémie dans le domaine des institutions pour personnes âgées et handicapées	17
Versements exceptionnels au Fonds d'encouragement des activités culturelles	12
Autres dépenses	19
Total	438

Source : illustration réalisée par Interface sur la base du rapport de gestion 2021, volume 1, *Comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne*, p. 14 à 22, <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Geschaeftsbericht.html> (consulté le 1^{er} juin 2022)

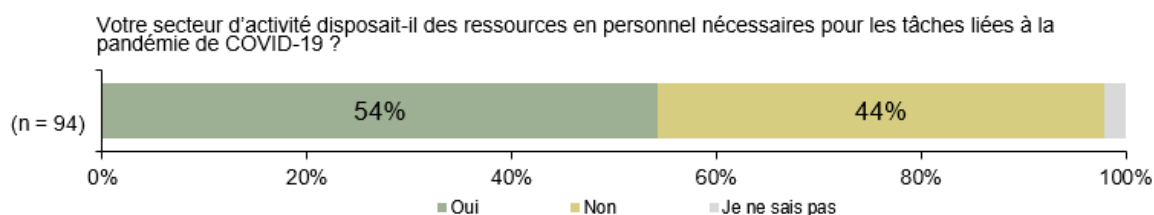
La gestion de la crise a généré de nombreuses tâches spéciales au sein de l'administration cantonale pour lesquelles des ressources en personnel ont été nécessaires. Notamment l'évaluation des demandes de RHT, d'aide aux cas de rigueur et de soutien au secteur de la culture entre autres, la mise en place et la réalisation de tests de dépistage, la vaccination et la gestion des contacts, ainsi que l'acquisition et la distribution de matériel de protection ont constitué des tâches nouvelles sollicitant davantage de personnel.

Dans d'autres domaines, en revanche, des tâches ont disparu ou diminué au cours de la pandémie. Afin d'utiliser les ressources en personnel de l'administration le plus efficacement possible, le Conseil-exécutif a édicté différentes mesures relevant du droit du personnel. Il a notamment donné la possibilité, le 25 mars 2020 (ACE n° 307/2020), d'attribuer temporairement à des membres du personnel des tâches autres que celles figurant dans leur descriptif de poste ou des tâches supplémentaires n'y figurant pas. Une plateforme de réaffectation interne a été mise en place pour ces attributions. En outre, il était prévu que le compteur du solde du temps de travail annualisé soit à zéro avant d'accorder des congés payés de courte durée, pour garder les enfants notamment.

Selon les personnes interrogées, l'échange de personnel a bien fonctionné, surtout au sein des Directions ou des offices. L'échange de personnel entre les Directions a joué un rôle mineur, au profit d'un soutien apporté par le personnel de la poca et de la DSE. La plateforme de réaffectation interne n'a pratiquement pas été utilisée, car les cheffes et chefs d'office se sont coordonnés entre eux. Les personnes interrogées critiquent en partie le fait que les offices moins surchargés de travail n'ont pas proposé davantage de soutien. Pendant la crise, de nombreuses personnes externes ont été engagées à durée déterminée ou des tâches ont été externalisées à des prestataires privés. Les collaborations avec KPMG pour les demandes d'aide aux cas de rigueur et avec Adecco pour la gestion des contacts sont citées à titre d'exemple.

La situation des ressources en personnel est évaluée comme suit dans l'enquête en ligne :

D 3.12 Évaluation des ressources en personnel existantes



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Pour 44 % des personnes interrogées, les ressources nécessaires ont fait défaut. Le manque de personnel est surtout relevé au sein de la DSSI (65 % des réponses négatives).

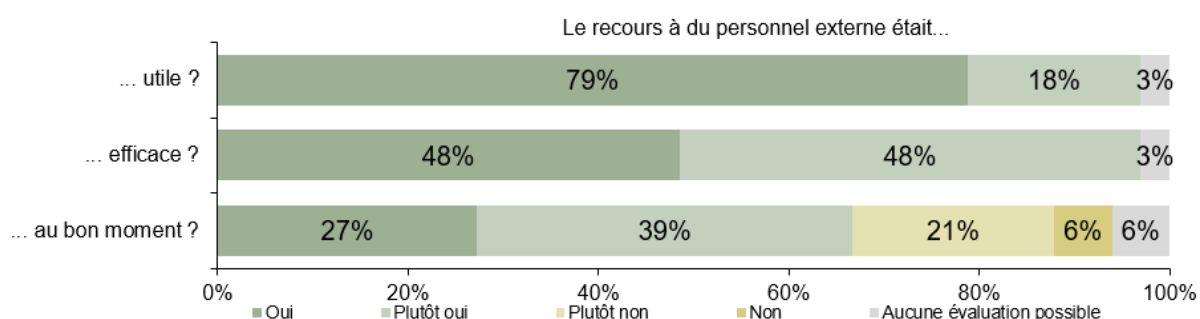
Les aspects qui suivent sont le plus souvent mentionnés en réponse à la question ouverte sur les domaines où les ressources en personnel étaient insuffisantes.

- Tâches sans lien avec le COVID-19 / affaires courantes / projets en cours (mentionné 10 fois)
- Communication interne et externe / traitement des demandes de la population (mentionné 5 fois)
- Tests et gestion des contacts (mentionné 4 fois)

À une autre question, 35 % des personnes interrogées répondent que du personnel supplémentaire a été engagé dans leur domaine d'activité pour faire à la crise. Sur l'ensemble du panel, 31 % font état de contrats à durée déterminée. 20 % des personnes interrogées indiquent que des prestataires externes ont été mandaté·e·s dans leur domaine d'activité. Selon 17 ou 12 % des personnes interrogées, du personnel supplémentaire a été sollicité auprès des autres offices de la même ou d'une autre direction. La DEEE a surtout recouru à l'échange de personnel interne à une Direction. Les embauches et le recours à du personnel externe ont surtout eu lieu au sein de la DSSI.

Le recours à du personnel supplémentaire est évalué comme suit :

D 3.13 Évaluation du recours à du personnel supplémentaire



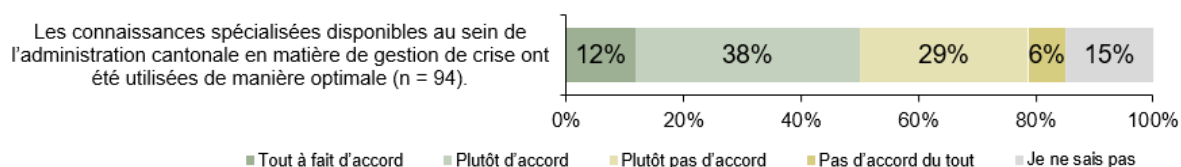
Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton ; n = 33

Les personnes interrogées se montrent en majorité satisfaites par le recours à du personnel externe qui a pu avoir lieu. Environ un quart des personnes interrogées, qui ont pu être soutenues par du personnel supplémentaire, aurait toutefois salué un recours plus rapide

voire plutôt plus rapide. Dans une question ouverte sur le potentiel d'amélioration sur la base des expériences faites durant la pandémie, le souhait d'un soutien plus flexible du personnel est exprimé à plusieurs reprises.

Enfin, la répartition ci-dessous montre l'évaluation par les personnes interrogées de l'utilisation des connaissances spécialisées existantes en matière de gestion de crise.

D 3.14 Évaluation de l'utilisation des connaissances spécialisées existantes



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

La moitié des personnes interrogées est d'avis que les connaissances spécialisées du personnel de l'administration cantonale ont été utilisées de manière optimale. Néanmoins, un tiers des personnes interrogées pense que ce n'est plutôt pas ou pas du tout le cas. Si l'on compare les réponses des différentes Directions, il apparaît qu'au sein de la DSSI davantage de personnes interrogées, soit 57 % (n = 23), estiment que les connaissances spécialisées n'ont pas été utilisées de manière optimale voire plutôt pas été utilisées de manière optimale.

3.9 Engagement et persévérance du personnel

Il ressort des entretiens que l'engagement du personnel de l'administration cantonale est considéré comme élevé. Cependant, au fil de la crise, de plus en plus de signes de fatigue sont apparus. Certains membres du personnel ont manqué à l'appel ou ont dû être affectés à d'autres tâches en raison de la charge de travail persistante. Les personnes interrogées mentionnent que souvent la résistance à la crise a reposé fortement sur les épaules quelques personnes, sans entraîner de problèmes majeurs fort heureusement. Le télétravail sur une longue période et les tâches d'encadrement supplémentaires (p. ex. en raison de la fermeture des écoles ou de la quarantaine) ont également été très éprouvants pour certains membres du personnel. L'Office du personnel a constaté une augmentation des problèmes psychiques chez les collaboratrices et les collaborateurs et un psychologue a été mandaté.

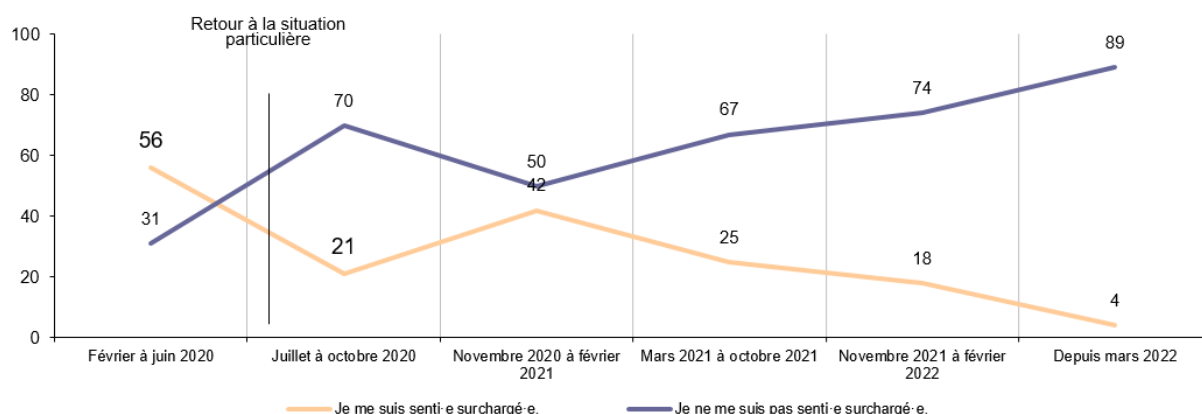
La comparaison du nombre de jours d'absence pour cause de maladie et d'accident avant et pendant la pandémie ne montre pas de hausse en 2020 par rapport aux années précédentes (8,1 jours par équivalent temps plein)³². En revanche, l'effet de la crise est clairement marqué en ce qui concerne le nombre d'heures supplémentaires travaillées au sein de la DSSI. En effet, le solde du temps de travail annualisé a plus que doublé dans cette Direction en 2020 par rapport à 2019³³.

³² Selon une évaluation interne de l'Office du personnel en vue de la présentation à la Commission des finances le 8 avril 2021

³³ Selon une évaluation interne de l'Office du personnel en vue de la présentation à la Commission des finances le 8 avril 2021

Le collaboratrices et collaborateurs interrogés, particulièrement concernés par la gestion de la pandémie, ont évalué leur charge de travail durant les différentes phases de la crise comme suit :

D 3.15 Évaluation de la charge de travail par le personnel



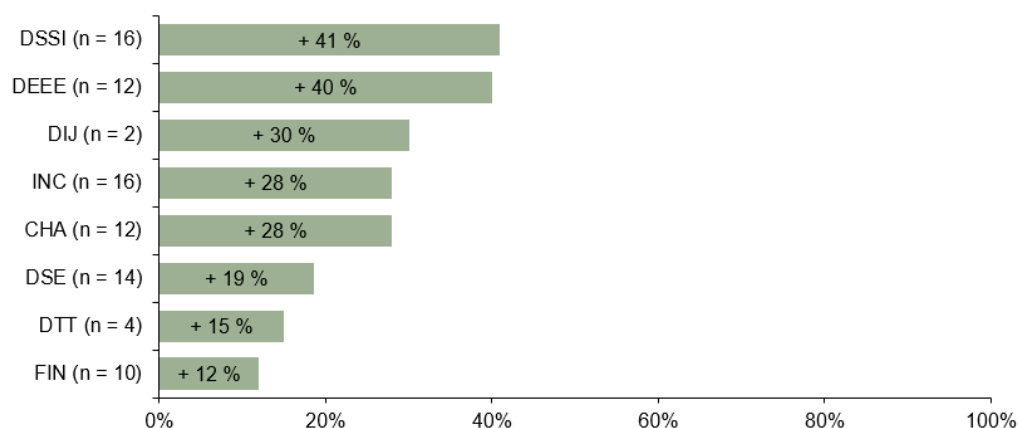
Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Question : Comment avez-vous vécu votre charge de travail personnelle au cours des différentes phases de la pandémie de COVID-19 ?

La majorité des personnes interrogées, soit 56, s'est sentie surchargée durant la première phase. En situation particulière, le contexte a changé : dans un premier temps, seules 21 personnes interrogées se sentaient encore surchargées, puis le nombre de personnes concernées par une surcharge de travail a de nouveau pris l'ascenseur à partir de novembre 2020, demeurant toutefois en deçà du niveau enregistré tout au début de la pandémie. Depuis mars 2021, le nombre de personnes qui attestent se sentir surchargées est en baisse constante.

Les collaboratrices et collaborateurs du canton interrogés ont pu évaluer dans quelle mesure leur charge de travail personnelle entre février 2020 et avril 2022 a effectivement différé de la charge de travail normalement attendue. En moyenne, on constate une augmentation de la charge de travail de 29 %, même s'il faut ici aussi tenir compte du fait que les personnes interrogées ont été choisies précisément en fonction de leur implication particulière dans la gestion de la crise. La répartition par Direction se présente comme suit :

D 3.16 Modification modérée de la charge de travail par Direction



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Question : Repensez à votre charge de travail personnelle entre février 2020 et aujourd'hui : veuillez estimer dans quelle mesure elle a différé de votre charge de travail habituelle en raison de la pandémie de COVID-19.

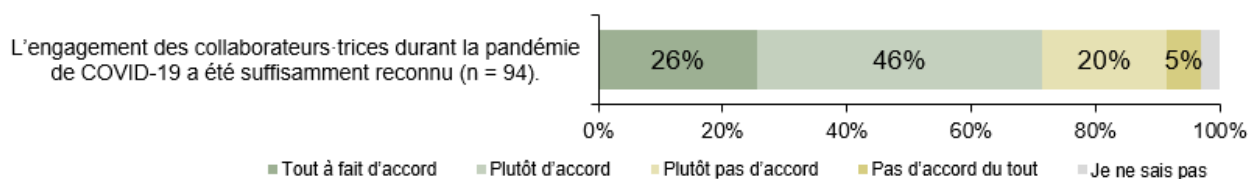
La charge de travail a surtout augmenté au sein de la DSSI et de la DEEE. Selon l'estimation des personnes interrogées dans ces deux Directions, la pandémie a occasionné une augmentation moyenne de 40 % de leur charge de travail.

Il ressort des entretiens que l'engagement exceptionnel du personnel a été particulièrement reconnu par les offices et les Directions concernés, et qu'un style de direction valorisant est considéré comme important à cet égard. En outre, certaines mesures relevant du droit du personnel, comme la possibilité d'accumuler davantage de jours de vacances non pris sur les comptes épargne-temps, ont été prises. Alors que la DSSI a été autorisée à dépasser, à hauteur maximale de 40 000 francs, la limite des moyens affectés au versement des primes de performance en 2020, les autres Directions ont renoncé à un dépassement en dehors des moyens prévus au budget 2020 (ACE 662/2020 du 10 juin 2020). En outre, étant donné que les personnes occupant des postes de cadres supérieur·e·s ne peuvent plus compenser les heures supplémentaires depuis le 1^{er} janvier 2020 (horaire de travail fondé sur la confiance³⁴), le gouvernement a décidé, dans certains cas, de récompenser par des allocations de fonction l'engagement particulièrement éminent de personnes occupant des fonctions clés durant la pandémie. Dans l'ensemble, la possibilité de reconnaître l'engagement exceptionnel par une compensation monétaire a été utilisée avec une grande parcimonie.

Les collaboratrices et les collaborateurs du canton interrogés jugent la reconnaissance de leur engagement durant la pandémie comme suit :

³⁴ Les dispositions relatives à l'horaire de travail fondé sur la confiance sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020 pour les cadres supérieur·e·s de l'administration cantonale. Celles-ci prévoient pour l'essentiel que le personnel concerné ne doit plus saisir le temps de travail effectué. Le travail supplémentaire peut être compensé par une hausse de salaire de 3 %, une hausse de 3 % des cotisations à la caisse de pension ou cinq jours de compensation supplémentaires, deux de ces trois éléments étant cumulables.

D 3.17 Évaluation de la reconnaissance de l'engagement



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Une grande partie des personnes interrogées pense que les collaboratrices et les collaborateurs ont été suffisamment reconnus. À l'inverse, un quart des personnes interrogées pense que le personnel n'a pas été reconnu voire plutôt pas reconnu.

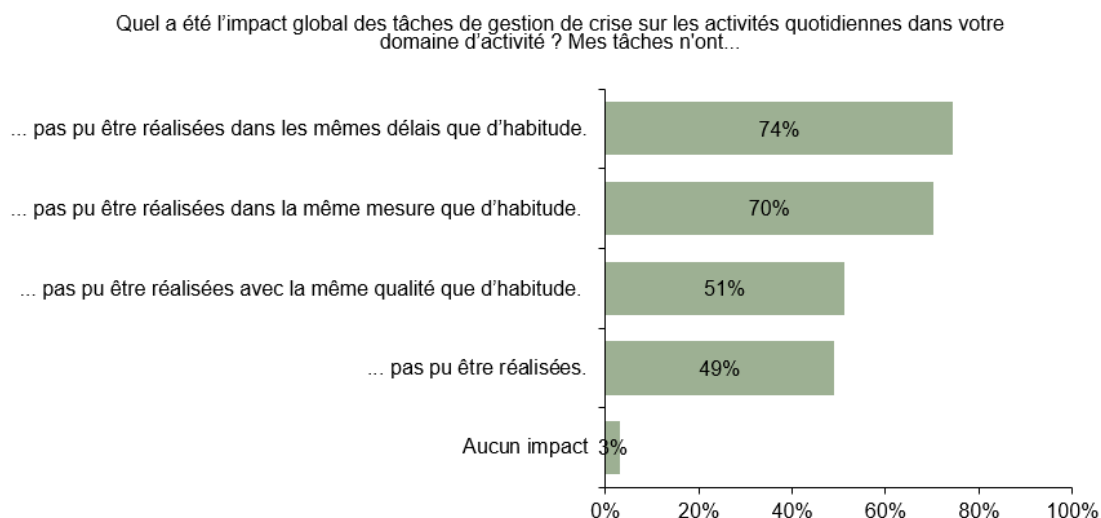
3.10 Continuité du fonctionnement administratif

Les collaboratrices et les collaborateurs interrogés ont été certes fort occupés à des tâches liées à la pandémie, mais pas exclusivement. L'enquête en ligne montre que la part des tâches imputables à la pandémie entre le printemps 2020 et le printemps 2022 se situait entre 10 et 50 % pour la majorité des collaboratrices et collaborateurs. Selon l'enquête en ligne, les collaboratrices et les collaborateurs de la DSSI et de la DEEE ont effectué la majeure partie des tâches liées à la pandémie.

Il ressort des entretiens que la pandémie a généré des retards dans les affaires courantes de l'administration. Certaines affaires et certains projets ont dû être en partie suspendus ou reportés, sans affecter toutefois la marche courante de l'administration. Les personnes interrogées externes à l'administration sont également d'avis que celle-ci est parvenue à fournir ses prestations centrales même pendant la crise. Certains membres du personnel interne à l'administration interrogés estiment que les bases de la gestion de la continuité des activités ont fait défaut pour hiérarchiser les tâches et identifier les processus clés. La baisse de la charge de travail dans certains domaines, dont celui de la poca par exemple, à la suite de l'interdiction de grandes manifestations, ou dans le domaine de la promotion économique en raison de l'annulation de visites à caractère économique, a aussi permis de libérer des capacités pour effectuer des tâches liées à la pandémie ou pour compenser les heures supplémentaires.

Les résultats de l'enquête menée auprès des collaboratrices et collaborateurs de l'administration concernant les répercussions de la gestion de la crise sur les affaires courantes se présentent comme suit :

D 3.18 Évaluation des conséquences sur les affaires courantes

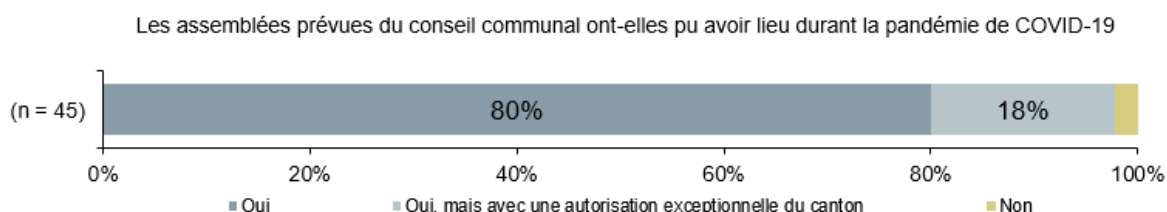


Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton ; n = 94 ; plusieurs réponses possibles

Presque la majorité des personnes interrogées indique une baisse de la qualité, voire l'incapacité à réaliser certaines tâches, tandis que 3 % des personnes participant à l'enquête n'ont constaté aucune répercussion. Environ 70 % des personnes interrogées ont constaté des retards ou des adaptations concernant l'étendue des prestations fournies dans le cadre des affaires courantes. Il convient de souligner que seules les personnes particulièrement impliquées dans la gestion de la crise ont été interrogées.

Les communes ont pu estimer dans quelle mesure la crise avait limité leur capacité d'action. Il a d'abord été demandé aux communes disposant d'un parlement si elles avaient pu organiser les séances.

D 3.19 Déroulement des séances du parlement communal

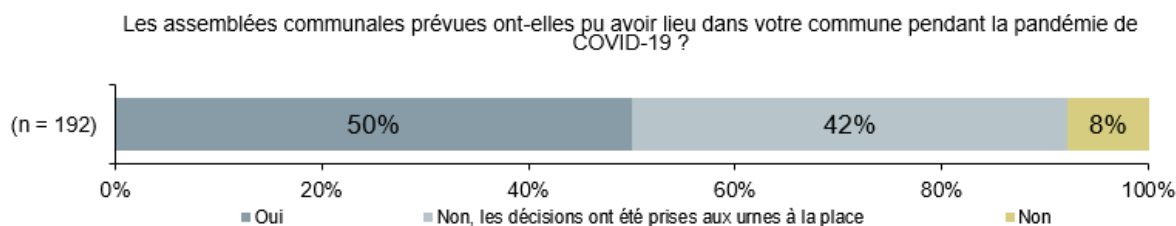


Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Seule une seule commune n'a pas pu organiser les séances de son conseil communal. Dans huit communes, soit 18 %, une autorisation exceptionnelle a été sollicitée pour l'organisation des séances.

Dans la majorité des communes du canton de Berne, les décisions sont prises lors des assemblées communales. Les communes concernées ont pu là aussi formuler une évaluation.

D 3.20 Organisation des assemblées communales

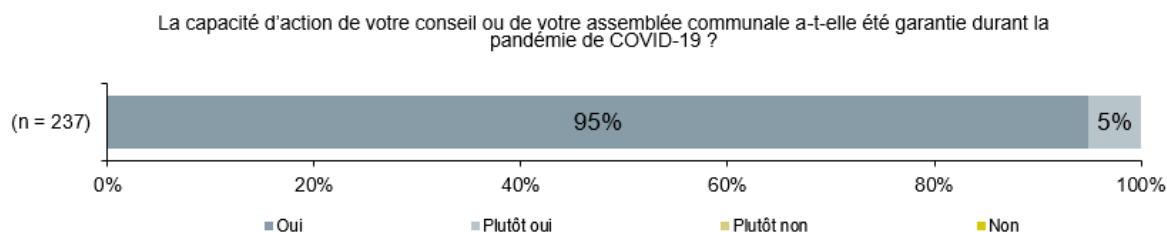


Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

La moitié des communes a organisé des assemblées communales. Les autres, soit 42 %, ont pris les décisions par voie de vote. Les 8 % restants correspondent au petit nombre de communes dans lesquelles les assemblées n'ont pas pu avoir lieu. En règle générale, la tenue de l'assemblée a été reportée du printemps 2020 à l'automne. Plusieurs communes indiquent que cela n'a pas posé de problème, car aucun point important ne pouvant pas être reporté ne figurait à l'ordre du jour. Dans l'ensemble, 94 % des communes considèrent que la capacité d'action des parlements et des assemblées a été garantie ou plutôt garantie pendant la pandémie. Aucune des communes concernées n'est d'avis que sa gestion de crise a été entravée par des séances ou des assemblées n'ayant pas eu lieu.

L'évaluation sur la capacité d'action de l'exécutif est encore plus probante.

D 3.21 Capacité d'action de l'exécutif communal



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

Aucune commune n'est d'avis que la capacité d'action de l'exécutif communal aurait été limitée par la pandémie.

3.11 Réponses aux questions sur l'évaluation de la mise en œuvre de la gestion de crise

Les réponses aux questions sur l'évaluation de la mise en œuvre de la gestion de crise sont présentées ci-après.

L'organisation de gestion de crise a-t-elle été mise sur pied selon les principes fixés ?

Toutes les personnes idoines ont-elles été impliquées ?

Avec l'intervention de l'OCCant dès février 2020, l'organisation de gestion de crise a été mise sur pied selon les principes de protection de la population. Après un court délai de préparation, les principales parties prenantes ont été intégrées dans l'OCCant. La mise en place d'autres organes de crise (état-major spécial de la DSSI à partir de septembre 2020, task force de la CSG et groupes de travail internes aux Directions) s'est déroulée sans bases matérielles. Des comités créés pour l'occasion ont également vu le jour pour

l'intégration des actrices et des acteurs externes, en utilisant en partie les structures et les canaux d'échange existants. Le fait que les communes et les préfectures n'aient pas été intégrées à l'OCCant dès le début est perçu comme une lacune. D'autres critiques portent sur l'implication de la Société des médecins et des groupes d'intérêts moins bien organisés, notamment dans les domaines de la culture et de la formation continue, en matière de gestion cantonale de crise.

Les responsabilités des actrices et acteurs de la gestion de crise étaient-elles bien définies ? Les décisions ont-elles été prises au bon niveau ?

Les communes, en grande majorité, étaient conscientes de leurs responsabilités dans la gestion de la pandémie. Selon les parties prenantes clés du canton, les tâches relevant des organes de crise étaient claires. Un tiers des personnes interrogées estime toutefois que les responsabilités des organes de crise et des structures ordinaires manquaient de clarté. Les responsabilités du gouvernement et de l'OCCant ont en partie également manqué de contours clairs au début de la pandémie. Mais il n'en est résulté aucun antagonisme. Les décisions ont été prises aux niveaux hiérarchiques appropriés. Après le transfert vers les structures ordinaires, les responsabilités ont dû être clarifiées, ce qui a en principe été fait de manière concluante dans l'ensemble.

La collaboration au sein de l'administration cantonale était-elle adéquate ?

La collaboration au sein du gouvernement a très bien fonctionné. Lors de décisions centrales, il a toujours été possible de trouver une solution acceptable pour tous les membres du gouvernement. Pour les communes et les personnes clés du canton, cela explique peut-être le fait que le gouvernement a toujours pu s'exprimer d'une seule voix. La collaboration entre les Directions et les offices a également fonctionné et dans l'ensemble rempli son objectif. Le soutien des parties prenantes à l'OCCant lors de la mise en place de l'état-major spécial de la DSSI est également perçu comme positif, avec un bémol toutefois en ce qui concerne la collaboration avec l'INC et la DSSI. En effet, la coopération n'a pas toujours été optimale, ce qui a généré des difficultés dans la communication des mesures.

La collaboration entre le canton et les communes, de même qu'avec la Confédération et d'autres cantons, était-elle fonctionnelle ?

Certes, les communes ont été impliquées trop tard dans la gestion cantonale de crise, mais par la suite l'échange des points de vue a pu être mis en place efficacement par l'intermédiaire de l'ACB et des préfectures. L'organe d'échange, dont faisaient partie le canton, les grandes villes et l'ACB, a permis d'établir un rapport de confiance entre le canton et les communes et d'améliorer la transmission des informations. D'après les secrétaires communales et communales, les besoins des communes quant à l'exécution ont généralement été pris en compte et la communication sur les décisions pertinentes du canton a été suffisante. Toutefois, 25 % des communes regrettent le manque de clarté des points de contact cantonaux. La grande majorité des communes est satisfaite de la collaboration avec le canton. Les critiques concernent essentiellement la collaboration avec l'INC. Une commune sur cinq n'en était pas satisfaite voire plutôt pas satisfaite. Très peu de communes auraient souhaité jouer un rôle plus actif dans la gestion de crise.

Après une phase fort désordonnée, au début de la pandémie, la collaboration avec la Confédération a trouvé un moyen de fonctionner. Mais le temps de réponse de la Confédération aux questions du canton, jugé trop long, est déploré en général. Les personnes interrogées critiquent la collaboration avec la Confédération lors du transfert de la responsabilité aux cantons à l'issue de la situation extraordinaire.

La collaboration avec d'autres cantons a bien fonctionné dans le domaine de la santé, par le biais de la CDS et de l'Association des médecins cantonaux, ainsi que dans le secteur de la culture. Dans d'autres domaines, la collaboration était moins fonctionnelle. Au vu des différentes solutions cantonales parfois difficiles à suivre, une meilleure coordination avec d'autres cantons aurait été judicieuse. Les grands cantons ne se sont pas assez concertés.

Les ressources en personnel ont-elles été mobilisées de façon efficace ?

La pandémie a occasionné de nouvelles tâches sollicitant davantage de personnel au sein de l'administration cantonale. Dans d'autres domaines, en revanche, des tâches ont disparu. L'échange de personnel au sein des Directions et des offices a bien fonctionné, mais la plateforme de recrutement interne créée à cet effet n'a été que peu utilisée.

Dans l'ensemble, les ressources en personnel n'étaient que partiellement disponibles. À la DSSI en particulier, les ressources humaines étaient, à bien des égards, insuffisantes pour lutter contre la crise tout en se consacrant aux affaires courantes. Avec le soutien de la poca, le besoin en personnel supplémentaire au sein de la DSSI a pu être partiellement comblé de manière efficace. Toutefois, le recours à des prestataires de services externes ainsi que l'embauche temporaire de personnel se sont avérés importants et judicieux, en dépit des coûts supplémentaires. Les collaboratrices et les collaborateurs interrogés considèrent que le recours à du personnel supplémentaire a été efficace, mais qu'il n'a pas eu lieu au bon moment. Plus d'un tiers des personnes interrogées dans le canton pensent que les connaissances spécialisées disponibles au sein de l'administration cantonale n'ont pas été utilisées de manière optimale.

Quelles ont été les conséquences de la crise ou de la gestion de crise sur les prestations fournies par l'administration et sur les collaboratrices et collaborateurs ?

Les collaboratrices et collaborateurs du canton ont fait preuve d'un grand engagement. Dans l'ensemble, l'administration s'est bien acquittée de ses tâches pendant la crise, même s'il a fallu faire certaines concessions quant à la qualité, la quantité et le délai en ce qui concerne l'exécution des tâches ordinaires.

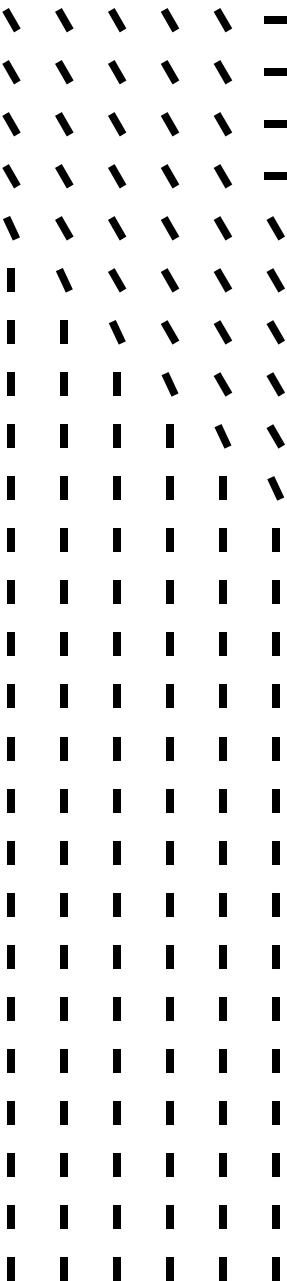
À la longue, la pandémie a toutefois constitué un défi pour le personnel. Les personnes interrogées au sein de l'administration indiquent que la charge de travail a fortement augmenté pendant la première phase de la pandémie et de novembre 2020 à février 2021. La DSSI, en particulier, a dû faire face à une surcharge de travail importante et son personnel a accumulé un grand nombre d'heures supplémentaires. Malgré la charge de travail élevée, rien n'indique pour l'instant que la crise ait entraîné systématiquement davantage de départs et d'absences parmi les collaboratrices et les collaborateurs. Outre la gestion personnelle, des mesures relevant du droit du personnel ont également contribué à cette situation.

Parmi les collaboratrices et collaborateurs du canton fortement impliqués dans la gestion de crise, la majorité des personnes interrogées est d'avis que l'engagement extraordinaire a été suffisamment reconnu par le canton.

Que reste-t-il à améliorer dans la gestion de crise en général ou à l'intérieur du canton et quelles mesures pourraient y contribuer ?

L'évaluation de la mise en œuvre de la gestion de crise ne montre qu'un faible besoin d'action concret. Il faudrait, tout au plus, mieux clarifier le lien avec le gouvernement si l'OCCant devait à nouveau intervenir. En outre, les demandes des communes devraient être entendues plus tôt, en prévoyant également leur représentation au sein de l'OCCant. Le passage de la structure de crise aux structures ordinaires, avec l'état-major spécial de

la DSSI, a été exigeant, mais bien maîtrisé dans l'ensemble. Il conviendrait d'examiner si d'autres Directions peuvent profiter de l'expérience de la DSSI. Enfin, nous pensons qu'à l'avenir une meilleure coordination entre les cantons serait importante pour faire face aux crises, notamment dans les domaines de l'éducation et de l'économie. Les échanges entre les cantons les plus peuplés, celui de Berne, de Vaud, d'Argovie et de Zurich pourraient également jouer un rôle plus important à l'avenir.



4. Produits de la gestion de crise

L'évaluation des produits de la gestion de crise est présentée dans les quatre sections suivantes (réponse aux questions d'évaluation à la section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** incluse).

4.1 Qualité de la législation

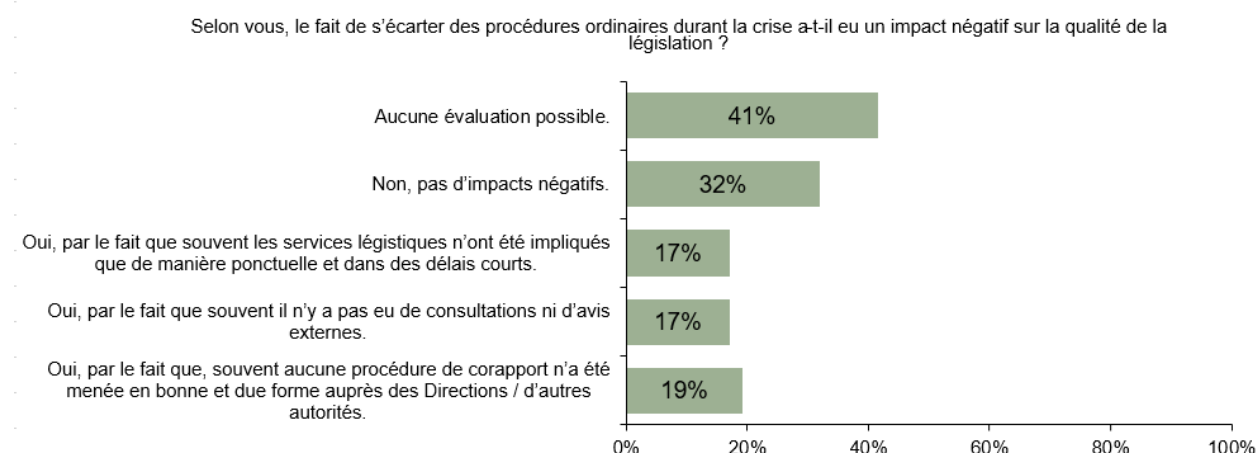
La législation est un produit majeur de la gestion de crise. Il a été nécessaire de s'écarter de la procédure habituelle tant pour l'adoption d'ordonnances de nécessité que pour la législation en matière de procédures légales ordinaires. Outre la rapidité avec laquelle les ordonnances ont été édictées, le canton a dû faire face à un grand nombre de décisions à caractère législatif.

La majorité des personnes interrogées est d'avis que dans l'ensemble la législation a pu être élaborée sans perte de qualité et que les écarts consentis l'ont été à bon escient. Des erreurs ont toutefois été commises et les justifications du canton ont été incomplètes. Il a également fallu s'accommoder d'incertitudes juridiques et les détails légaux n'ont pas tous pu être éclaircis. Cependant, aucun dysfonctionnement majeur n'est survenu et le nombre de doléances n'indique pas non plus que la législation en période de crise présente de graves lacunes. Les personnes interrogées félicitent expressément la Chancellerie d'État pour son travail durant la crise, tout comme les personnes responsables au sein des services juridiques des Directions. Les traductions ont également été fournies en temps voulu.

Les personnes externes interrogées font preuve de compréhension quant aux délais brefs, mais estiment que les prises de position à court terme étaient exigeantes et les justifications du canton parfois difficiles à comprendre.

Dans l'enquête en ligne, les collaboratrices et les collaborateurs de l'administration répondent comme suit à une question en rapport avec la qualité de la législation :

D 4.1 Qualité de la législation



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton ; n = 94 ; plusieurs réponses possibles

Seulement 59 % des personnes interrogées ont évalué cette question. La majorité d'entre elles n'a pas constaté d'effets négatifs qui auraient pu être entraînés par les divergences par rapport aux procédures ordinaires. Selon 19 % des personnes interrogées, les pertes de qualité peuvent être associées le plus souvent à la renonciation aux procédures de corapport.

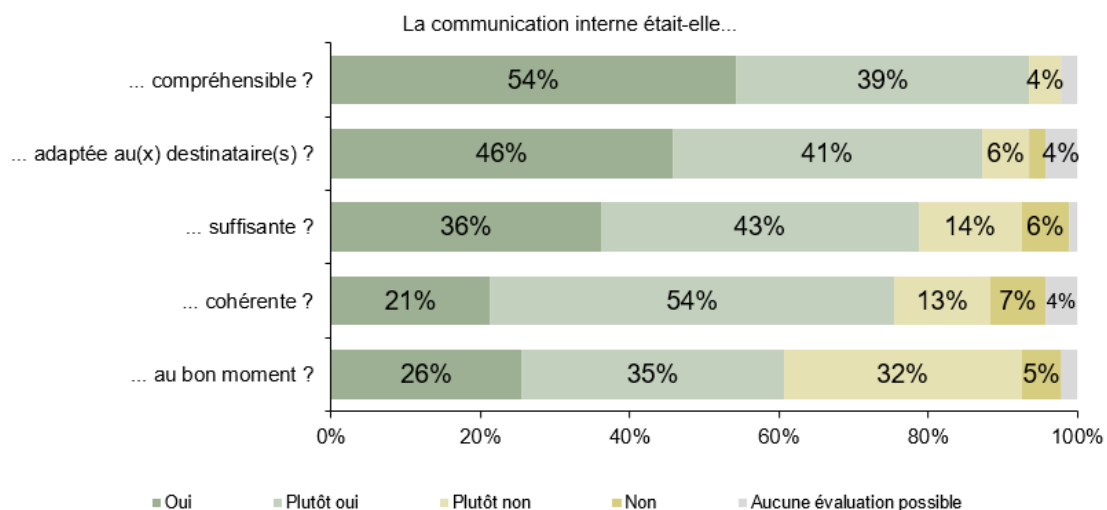
4.2 Communication interne

Considérée comme un autre produit de la gestion de crise, la communication interne du canton a fait l'objet d'un examen plus approfondi. Ainsi, les collaboratrices et les collaborateurs du canton (n = 91) ont d'abord été interrogés dans le cadre d'une question ouverte sur les principaux canaux et instruments d'information utilisés par l'administration cantonale pendant la crise. Parmi les supports les plus fréquemment cités figurent BEinfo-Flash (36 %), la lettre d'information interne de ComBE (pour les décisions relatives au droit du personnel, les recommandations en matière d'hygiène et de comportement ainsi que les conseils de santé pour améliorer le bien-être physique et psychique), le courrier électronique en général (30 %), l'intranet (13 %) et le site Internet du canton (12 %).

Pour 73 % des collaboratrices et collaborateurs interrogés (n = 93), aucun canal ou instrument n'a fait défaut dans la communication interne. Cependant, le tableau dressé n'est pas uniforme pour toutes les Directions. Alors que 87 % des personnes interrogées (n = 16) estiment que les canaux ou instruments nécessaires à la communication interne étaient disponibles à l'INC, moins de 70 % des personnes participant à l'enquête partagent cet avis concernant la DSE (n = 14) et la DSSI (n = 23). En réponse à une question ouverte, l'instrument manquant, cité le plus fréquemment pour la communication interne, est un intranet moderne et interdirectionnel (mentionné 4 fois). Les autres canaux et instruments faisant défaut, mais cités moins souvent, sont les informations internes au canton destinées aux collaboratrices et aux collaborateurs, par exemple sur les modifications de la manière de procéder au sein de la DSSI, (mentionné 3 fois) et une plateforme cantonale regroupant toutes les mesures (mentionné 2 fois).

L'évaluation de la communication interne par les collaboratrices et collaborateurs du canton interrogés se présente comme suit :

D 4.2 Évaluation de la communication interne



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton ; n = 94

Parmi les collaboratrices et les collaborateurs interrogés (n = 94), 75 % ont estimé que la communication interne était compréhensible, adaptée aux destinataires, suffisante et cohérente. Seule la dimension temporelle a fait l'objet de plus grandes réserves. Ainsi, pour 37 % des collaboratrices et collaborateurs, la communication interne n'a pas eu lieu en temps voulu voire plutôt pas eu lieu en temps voulu. Il ressort des entretiens que la communication interne de crise a également été perçue par la majorité de manière positive.

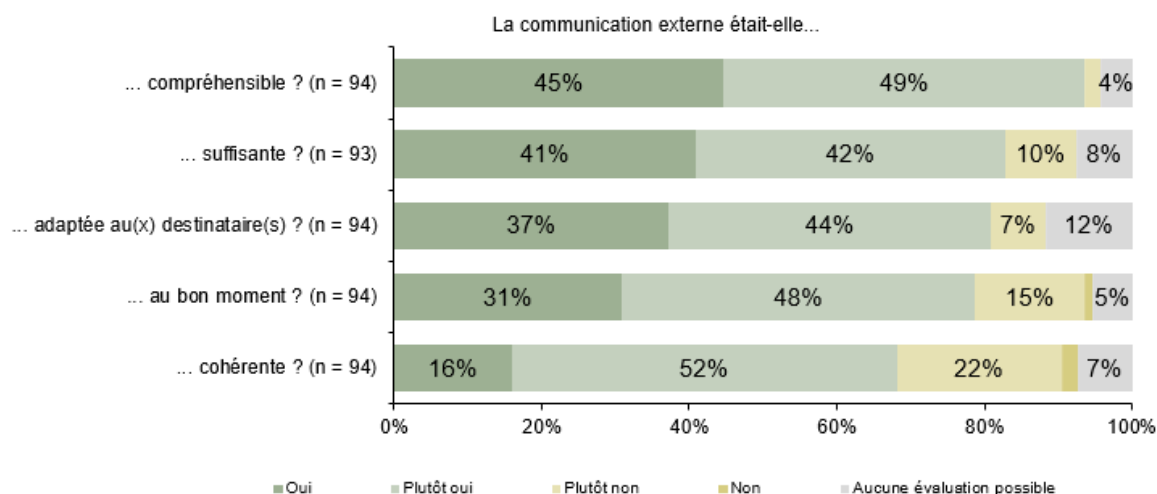
Selon une question ouverte de l'enquête en ligne, la communication interne en cas de crise devrait à l'avenir être plus rapide et moins contradictoire. Les collaboratrices et les collaborateurs auraient souhaité être informés plus tôt, en particulier par l'Office du personnel.

L'office du personnel a également fait l'objet de critiques lors des entretiens. Selon certaines personnes interrogées, celui-ci aurait pu être plus actif dans la mise en œuvre des mesures fédérales et aurait dû transmettre les informations sur les effets des mesures de manière moins hésitante.

4.3 Communication externe

L'évaluation de la communication externe par les collaboratrices et collaborateurs du canton interrogés se présente comme suit :

D 4.3 Évaluation de la communication externe : point de vue des collaboratrices et des collaborateurs



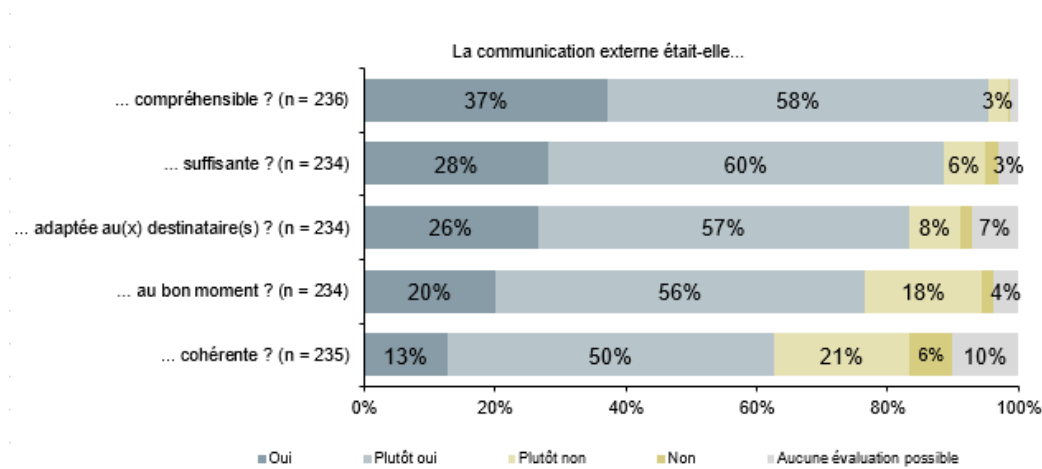
Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Pour la majorité des collaboratrices et des collaborateurs du canton, la communication externe était compréhensible, suffisante, adaptée aux destinataires et effectuée en temps voulu. Des critiques ont été formulées quant à l'incohérence, même si environ 70 % des collaboratrices et collaborateurs estiment que la communication externe s'est déroulée de manière cohérente voire plutôt cohérente.

Comparée à la communication interne, davantage de collaboratrices et collaborateurs considèrent que la communication externe a eu lieu en temps voulu voire plutôt en temps voulu. Un nombre moins élevé de personnes interrogées considère que la communication externe, comparée à la communication interne, était cohérente.

La communication externe du canton en période de pandémie est jugée comme suit par les communes :

D 4.4 Évaluation de la communication externe : point de vue des communes



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

À l'instar des collaboratrices et collaborateurs du canton, la grande majorité des secrétaires communales et communales juge la communication vers l'extérieur compréhensible, suffisante, adaptée aux destinataires et ayant eu lieu en temps voulu. Certes, la majorité des communes estime que la communication était cohérente voire plutôt cohérente, mais la répartition est, comme précédemment pour les collaboratrices et les collaborateurs, moins évidente avec 63 % de réponses positives.

Concernant la communication externe, les personnes interrogées soulignent l'importance des conférences de presse régulières, considérées comme un instrument approprié pour la transmission d'informations à la population et aux médias. Outre les conférences de presse, le site Internet du canton, la FAQ de l'Office de la culture, les lettres types de l'INC pour la correspondance avec les parents et la lettre d'information de la DSSI aux EMS ont été explicitement cités comme canaux et instruments utiles à la communication. Les publications du canton sur les réseaux sociaux ont également été appréciées, ayant permis d'augmenter fortement le nombre de personnes abonnées pendant la crise. La prise en compte par le canton des touristes qui séjournaient dans la région a également été notée comme point positif. Le canton a profité à bon escient des structures existantes pour la communication externe, à savoir par exemple lors de la mise en place de la hotline Corona du canton de Berne. L'importance d'avoir donné de la visibilité à la gestion de crise est soulignée à plusieurs reprises dans les entretiens, notamment incarné par le porte-parole de la DSSI.

En revanche, plusieurs personnes interrogées ont critiqué la communication concernant la fermeture des domaines skiables au printemps 2020, l'annulation de la course du Lauberhorn en janvier 2021, la fermeture anticipée des écoles avant les vacances d'hiver 2021 et l'introduction des tests facultatifs et répétitifs dans les écoles en janvier 2022 (voir aussi section 1.3 et section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Toutefois, les voix critiques ne font pas toujours clairement la distinction entre les décisions assorties des conséquences qui en découlent pour la communication et la communication elle-même. Dans le cas de l'annulation de la course du Lauberhorn, la décision aurait été prise trop rapidement, à savoir quelques jours avant le début du week-end de course. Dans ce contexte, l'absence de communication personnelle de la part du directeur de la DSSI sur l'annulation de la course et le fait que les médias ont reçu les informations par le biais des sportifs et non des autorités ont également été critiqués. Le 10 décembre 2021, l'INC annonçait que les vacances d'hiver étaient avancées de trois jours dans les écoles primaires. Quatre jours plus tard suivait la décision d'avancer les vacances d'hiver non plus de trois jours, mais d'une semaine entière et donc de fixer le dernier jour d'école au 17 décembre 2021. Ce changement de dernière minute, critiqué aussi par les personnes concernées du canton, a suscité beaucoup de mécontentement dans les écoles et auprès des parents. Enfin, lors de l'introduction des tests répétitifs facultatifs dans les écoles, la DSSI a annoncé qu'il revenait à la direction de chaque école de décider de la participation à ces tests. En réalité, cette décision incombait aux communes. Pour les directions d'école, ce transfert de responsabilité a généré une surcharge de travail de communication et de justification.

Les personnes interrogées critiquent le fait que la DSSI ait parfois communiqué des décisions sans en informer les autres Directions au préalable. En outre, les personnes interrogées auraient souhaité que le directeur de la DSSI soit plus présent personnellement dans certaines situations plutôt que d'être représenté par son porte-parole. Les EMS déplorent que la DSSI ait publié la liste des établissements dans lesquels des clusters s'étaient déclarés, car en plus du virus, ils ont dû aussi faire face aux médias. Enfin, de l'avis des personnes interrogées, la DSSI a présenté la gestion des contacts de manière

trop positive et s'est chargée de la communication des mesures aux écoles alors que cette tâche incombait à l'INC.

Les entretiens révèlent aussi que le rapport entre la communication cantonale et la communication fédérale a également été perçu comme difficile. D'une part, la population a rencontré des difficultés pour faire la différence entre les communications émanant des différents niveaux. D'autre part, la Confédération a souvent supplanté le canton, surtout pendant la première phase de la pandémie.

La communication avec les groupes cibles externes a été perçue différemment au cours des entretiens. La communication avec les médias, les partenaires sociales et sociaux et le secteur de la culture a fonctionné. En revanche, la communication sur les ordonnances dans le domaine de la gastronomie est perçue comme négative. En effet, GastroBern a dû expliquer les ordonnances à ses membres, ce qui s'est parfois révélé difficile. Des problèmes ont également été rencontrés dans la communication entre l'INC et les directions d'école³⁵. En principe, les informations de l'INC ont été transmises aux directions d'école par flash-mail. Mais dans certains cas, les directrices et directeurs des établissements scolaires ont reçu les informations très tard ou uniquement par l'intermédiaire des médias (p. ex. concernant les tests répétitifs au printemps 2022). De plus, les directions d'école n'ont pas toujours été informées des modifications apportées à la FAQ de l'INC. Les directions d'école déplorent également de ne pas avoir été informées à l'avance par la DSSI des nouvelles mesures, contrairement à ce qui a été pratiqué par l'INC.

Les personnes interrogées ont perçu la communication bilingue de manière différente. Ainsi, la communication avec les directions d'école et les communes du Jura bernois s'est déroulée comme à l'accoutumée en deux langues, alors que dans certains cas les recommandations pour les EMS n'ont été disponibles en français que plusieurs semaines après la version allemande.

Selon une question ouverte de l'enquête en ligne auprès des collaboratrices et collaborateurs cantonaux, le canton aurait dû transmettre de manière plus simple, plus claire et moins contradictoire, sur le plan linguistique, les mesures, les objectifs généraux et les différences avec la Confédération (mentionné 14 fois). En outre, le canton aurait dû communiquer moins souvent (mentionné 3 fois).

Dans la réponse à une question ouverte de l'enquête en ligne auprès des communes, quelques secrétaires communales et communaux ont formulé le souhait d'une communication plus centralisée et moins contradictoire (mentionné 18 fois). Le canton aurait pu s'exprimer d'une seule voix grâce à une meilleure concertation entre les différentes Directions, ce qui aurait permis de communiquer de manière moins contradictoire (p. ex. sur les mesures et leur mise en œuvre). Le canton aurait également dû communiquer plus rapidement et plus tôt, notamment à l'issue des décisions du Conseil fédéral (mentionné 9 fois). Comme les collaboratrices et collaborateurs du canton, quelques secrétaires communales et communaux auraient souhaité une communication

³⁵ Les directions d'école sont considérées comme des parties prenantes externes, car les commissions scolaires constituent l'autorité d'engagement des enseignants et enseignantes et des directions d'école de l'école obligatoire (art. 5, al. 1 de l'ordonnance du 28 mars 2007 sur le statut du corps enseignant OSE [RSB 430.251.0] et art. 7, al. 2 de la loi du 20 janvier 1993 sur le statut du corps enseignant LSE [RSB 430.250]).

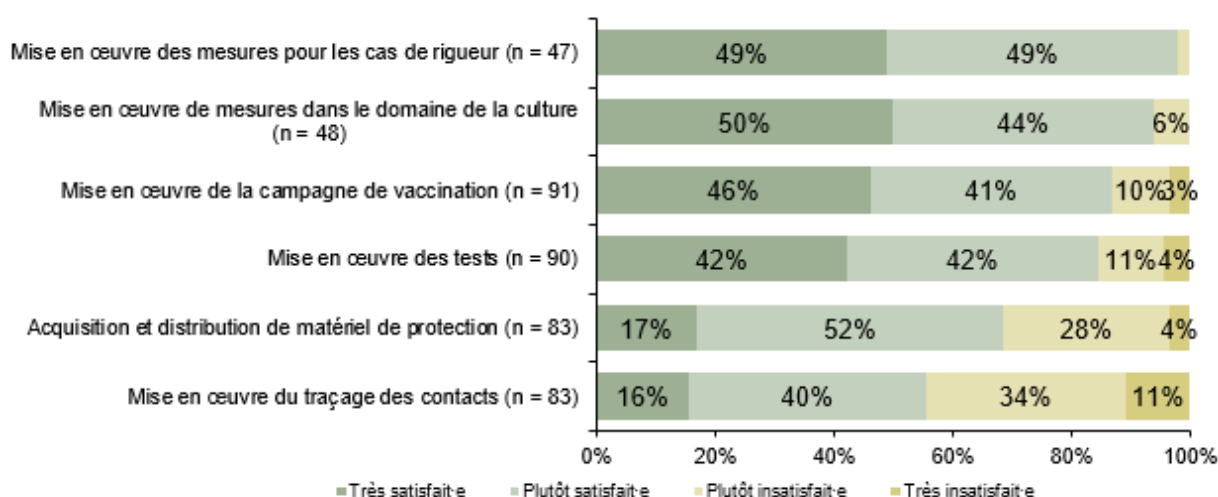
plus claire et plus compréhensible, notamment en ce qui concerne les responsabilités (mentionné 4 fois).

Le potentiel d'amélioration a également été mentionné lors des entretiens. D'une part, le canton aurait dû communiquer davantage dans des langues non nationales afin de mieux s'adresser à la population issue de la migration et de la tenir mieux informée. D'autre part, les personnes interrogées auraient souhaité que l'INC communique mieux les modifications de la FAQ (p. ex. par des notifications push aux directions d'école) et qu'elle soit plus claire concernant les mesures prises dans le domaine de l'éducation. En outre, dans les phases marquées par l'incertitude, le canton aurait pu donner l'impression d'être préparé en communiquant plus tôt et de manière plus proactive. Enfin, au cours des dernières phases de pandémie, le canton aurait dû recourir avec parcimonie aux conférences de presse, car celles-ci ne permettaient plus d'informer la population.

4.4 Appréciation de certains produits par les collaboratrices, les collaborateurs et les communes

Les collaboratrices et les collaborateurs du canton interrogés ont évalué six mesures de fond majeurs résultant de la gestion cantonale de crise ou soutenues par celle-ci. Le résultat de l'évaluation se présente comme suit :

D 4.5 Satisfaction quant aux produits choisis : point de vue des collaboratrices et des collaborateurs

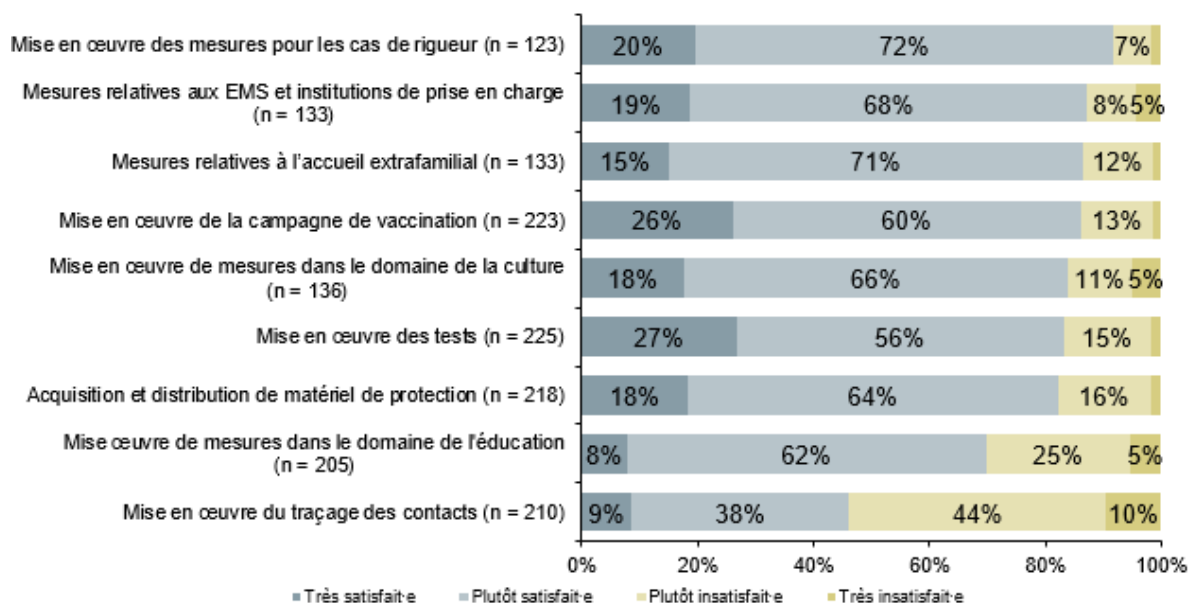


Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès d'un panel de collaboratrices et collaborateurs du canton

Seules quelques personnes interrogées ne sont pas satisfaites de la mise en œuvre des mesures d'aide aux cas de rigueur et des mesures dans le domaine de la culture. Une grande majorité évalue de manière positive la mise en œuvre de la campagne de vaccination et de dépistage. Alors qu'un tiers des personnes interrogées se montre plus critique à l'égard de l'acquisition et de la distribution de matériel de protection, près de la moitié de toutes les personnes interrogées, soit 45 %, est plutôt insatisfaite voire très insatisfaite de la mise en œuvre de la gestion des contacts par le canton de Berne.

Les mêmes éléments ont été soumis aux secrétaires communales et communaux, qui ont pu évaluer les mesures dans trois domaines en partie fortement touchés pour les communes (formation, accueil extrafamilial, EMS et institutions de prise en charge).

D 4.6 Satisfaction quant aux produits choisis : point de vue des secrétaires communales et communaux



Source : illustration réalisée par Interface sur la base du sondage en ligne mené en 2022 auprès des secrétaires communales et secrétaires communaux

La majorité des communes se montre également très satisfaite voire plutôt satisfaite des produits présentés. Toutefois, la part des communes très satisfaites par la mise en œuvre du dépistage ne dépasse pas 27 %.

Comme dans l'enquête auprès des collaboratrices et collaborateurs du canton, la gestion des contacts obtient ici aussi le plus mauvais résultat d'évaluation. En effet, plus de la moitié des secrétaires communales et communaux, soit 54 %, est plutôt insatisfaite voire très insatisfaite de la mise en œuvre de la gestion des contacts par le canton. Il en va de même pour les communes qui se montrent également critiques à l'égard des mesures prises dans le domaine de l'éducation. La part des personnes plutôt insatisfaites voire très insatisfaites s'élève à 30 %.

Il ressort des entretiens avec les parties prenantes externes que les mesures prises par le canton sont considérées comme adéquates par la majorité d'entre elles. Les mesures visant à atténuer les effets sur l'économie et la culture y sont notamment soulignées de manière positive. En ce qui concerne les soins de santé, la mise à disposition de moyens importants pour compenser les pertes de revenus a été appréciée. Les entretiens montrent en outre que les associations impliquées ont en principe fait preuve de compréhension face aux mesures prises pour endiguer la pandémie, y compris les parties prenantes fortement touchées, telles que la gastronomie, les associations de remontées mécaniques ou les directions d'école. La branche des médias estime également que les mesures prises par le canton étaient en principe appropriées. L'utilité de la gestion des contacts et la stratégie de tests de dépistage n'ont toutefois pas été claires dans toutes les phases de la pandémie.

4.5 Réponses aux questions sur l'évaluation des produits de la gestion de crise

Les réponses aux questions sur l'évaluation des produits de la gestion de crise se présentent comme suit :

Dans quelle mesure s'est-on écarté des processus d'assurance-qualité en vigueur durant la gestion de la crise et avec quelles conséquences ? Les divergences ont-elles eu lieu à bon escient ?

Des écarts par rapport aux procédures légales ordinaires du canton ont été acceptés au vu de la nécessité de réagir rapidement à l'évolution de la pandémie et aux conséquences des mesures de lutte. Ces écarts ont concerné aussi bien l'adoption d'ordonnances de nécessité que la législation en matière de procédures légales ordinaires. La majorité des personnes clés de l'administration, qui ont pu s'exprimer sur ce point dans le cadre de l'enquête en ligne, est d'avis que les écarts des procédures ordinaires n'ont pas eu de répercussions négatives. Selon elles, aucune perte de qualité grave n'a été constatée. Les écarts ont généralement été réalisés à bon escient. De l'avis des personnes interrogées, un écart de qualité s'explique probablement par le fait que les Directions et les autres autorités ont renoncé à la procédure de corapport ordinaire.

La communication au sein de l'administration a-t-elle été efficace ?

La communication interne peut être évaluée de manière générale comme efficace. Ainsi, les collaboratrices et collaborateurs du canton disposaient des informations centrales concernant les mesures et les conséquences sur le travail, même si ces informations étaient parfois transmises retards et contenaient certaines incohérences.

Les personnes clés de l'administration interrogées sont d'avis que les canaux et les instruments de communication au sein de l'administration cantonale étaient disponibles. La lettre d'information interne BEinfo-Flash de ComBE, élaborée en étroite collaboration avec l'Office du personnel, s'est révélée être un instrument central pour la communication interne. Certaines personnes interrogées auraient souhaité que l'Office du personnel joue un rôle plus actif dans la communication avec les collaboratrices et les collaborateurs.

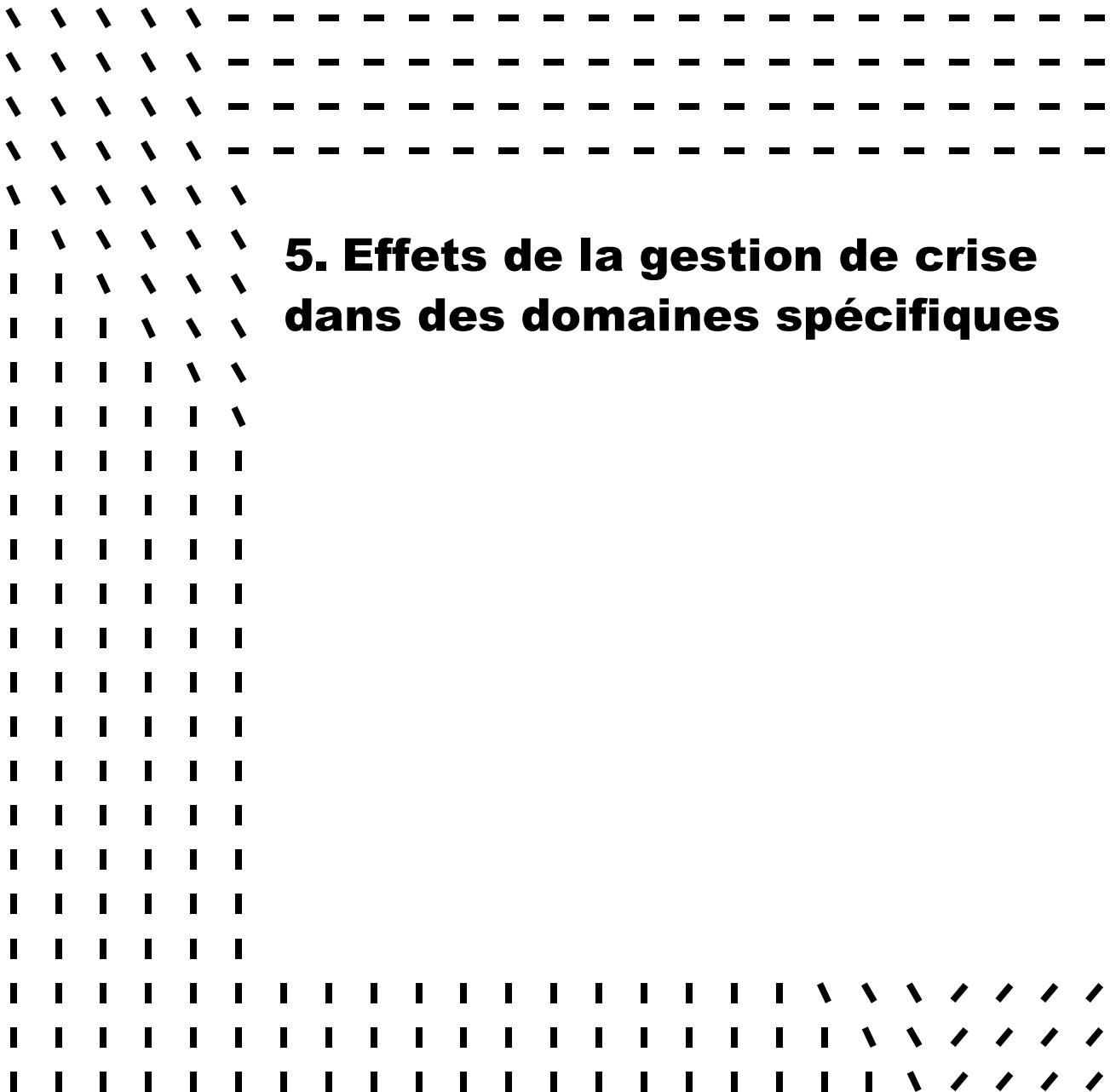
La population a-t-elle été informée à temps et de façon appropriée ?

Dans l'ensemble, la population a été informée en temps voulu par le canton autant que faire se peut. Mais dans les phases de la pandémie où les décisions ont été prises très rapidement, le délai entre l'information et l'entrée en vigueur des mesures était particulièrement court. Le canton disposait des instruments nécessaires à la communication externe pendant la crise pour informer de manière adéquate. Outre les conférences de presse et le site Internet, on peut citer ici la FAQ, les lettres types, les lettres d'information ainsi que les publications sur les réseaux sociaux. La communication aux médias et à la population n'a pas été totalement exempte d'incohérences. Dans certains cas, une meilleure concertation entre les Directions aurait facilité l'information destinée à la population et aux principales parties prenantes. La communication aux écoles aurait pu être améliorée.

Les mesures prises sont-elles considérées comme suffisantes et opportunes par les actrices et acteurs du secteur de la santé, de l'économie, de l'éducation et des médias ?

Aucune des parties prenantes concernées n'a remis en question les mesures prises par le canton pour endiguer la pandémie et en atténuer les conséquences. Les mesures prises en faveur de l'économie et de la culture sont notamment considérées comme appropriées et les hôpitaux ont salué l'indemnisation par le canton des pertes de revenus et des dépenses supplémentaires. Dans le domaine de l'éducation, des divergences sont constatées principalement entre la protection de la santé et le fonctionnement des écoles. Ici aussi, 30 % des communes ne sont pas satisfaites voire plutôt pas satisfaites des mesures. Les écoles ont dû relever un défi de taille, à savoir gérer les exigences très différentes des parents et du corps enseignant et expliquer les mesures. Les mesures de gestion des contacts et de tests de dépistage font l'objet de critique, y compris de la part des médias.

En effet, l'utilité de ces mesures n'a pas été constatée dans toutes les phases de la pandémie.



5. Effets de la gestion de crise dans des domaines spécifiques

Les résultats de l'évaluation des effets de la gestion de crise dans six domaines spécifiques sont présentés dans les sections correspondantes. Une septième section est consacrée aux réponses aux questions d'évaluation sur les effets.

5.1 Contaminations et protection

Dans le canton de Berne, le nombre de cas confirmés par tests de laboratoire, d'hospitalisations et de personnes décédées pour 100 000 habitantes et habitants s'est situé légèrement en dessous de la moyenne nationale pendant la majeure partie de la pandémie. Ce chiffre est d'autant plus remarquable que la population bernoise est relativement âgée par rapport à la moyenne suisse³⁶. Les résultats indiquent une gestion efficace de la pandémie, même si ces valeurs dépendent en grande partie de facteurs structurels, tels que la situation aux frontières ou la santé de la population, et que la corrélation n'a pas été étudiée plus avant dans la présente évaluation.

La population a fortement souffert de la maladie virale, dont les conséquences touchent sévèrement certaines personnes concernées par l'affection post-COVID. De plus, fin 2021, le nombre de cas de contamination au COVID-19 se situait légèrement au-dessus de la moyenne suisse. Les raisons de cette différence ne sont pas claires. Les personnes interrogées n'ont pas trouvé d'explication solide, les documents ne contenaient aucune information à ce sujet et même d'un point de vue extérieur, il n'y a pas d'explication convaincante.

Le matériel de protection tel que masques, tabliers, lunettes et gants n'était pas suffisamment disponible au début de la pandémie. On peut supposer que les contaminations se sont multipliées dans la phase initiale en raison du manque de matériel. À l'inverse, l'unité Gestion des ressources de l'OCCant a pu acquérir plus tôt, soit dès la fin du mois de mars 2020, du matériel médical de protection (notamment des masques et des désinfectants) pour les hôpitaux, les foyers et les services de soins à domicile. Et ce notamment grâce à des contacts personnels en Chine et à deux vols spéciaux en avril 2020. Tant les personnes interrogées que le rapport de l'OCCant au Conseil-exécutif soulignent le risque pris dans le cadre de ce type d'acquisition³⁷.

Le travail de l'unité Gestion des ressources a permis de disposer rapidement de matériel en quantité suffisante et de bonne qualité. Les commandes ont été passées par le biais d'une boutique en ligne spécialement créée à cet effet et, plus tard, grâce à un formulaire

³⁶ Rapport de dépendance des personnes âgées, Office fédéral de la statistique, https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/16273_87_84_70/25310.html (consulté le 4 juillet 2022)

³⁷ Organe de conduite cantonal OCCant (2021): Beschaffung von medizinischem Schutzmaterial. Bericht des KFO an den Regierungsrat vom 18. März 2021 (Acquisition de matériel de protection ; en all.)

en ligne de la DSSI, ce qui, selon les personnes interrogées, a rendu possible une distribution efficace du matériel. Ainsi, d'après elles, cela a permis d'éviter les contaminations à partir du mois d'avril 2020. Sur les 438 millions de francs dépensés par le canton en 2020 et 2021 pour faire face à la crise³⁸, 44 millions ont été utilisés en premier lieu par l'organe de conduite cantonal pour acheter du matériel de protection médicale (cf. diagramme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**)³⁹.

Les concepts de protection dans les établissements et les entreprises ont été bien respectés. Il était donc important d'impliquer les branches. La responsabilité individuelle a très bien fonctionné pour les contrôles basés sur les risques. Dans l'ensemble, la santé des collaboratrices et des collaborateurs des entreprises a pu être bien protégée.

Les personnes interrogées sont d'avis que les ressources en personnel et l'infrastructure mises en place pour les tests étaient suffisantes et utilisées de manière efficace. Les offres étaient facilement accessibles dans divers sites du canton. L'efficacité des tests répétitifs est toutefois remise en question par plusieurs personnes interrogées (cf. section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). L'efficacité de la gestion des contacts mise en place est également remise en question par différentes personnes interrogées et très critiquée dans les enquêtes en ligne (cf. diagrammes **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). De très nombreuses données ont été collectées sans savoir si et dans quelle mesure elles seraient utiles. De plus, la gestion des contacts a nécessité beaucoup de personnel et s'est révélée très lente pendant les fortes vagues de la pandémie. Elle était même inefficace au moment des pics de pandémie en raison de la masse de contacts. Le canton a dépensé 28 millions de francs jusqu'à fin décembre 2021 pour poursuivre et étendre les mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19, afin d'offrir notamment davantage de tests de dépistage (également mobiles et sous forme de drive-in) ainsi qu'une gestion systématique des contacts (cf. diagramme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Concernant la vaccination, les personnes interrogées sont aussi d'avis que les ressources en personnel et l'infrastructure mises en place pour les tests étaient suffisantes. Comparée aux autres cantons, la campagne de vaccination a démarré assez tard, mais a ensuite bien fonctionné. Le portail Internet VacMe, développé spécialement pour la prise de rendez-vous de vaccination, a été salué. La distribution de vaccins dans le canton a également très bien fonctionné. La hiérarchisation des groupes de personnes éligibles à la vaccination s'est déroulée de manière pragmatique et a été largement acceptée. Le fait que le corps enseignant ait été prioritaire a été particulièrement salué. Le nombre de personnes vaccinées pour 100 000 habitantes et habitants est légèrement supérieur à la moyenne suisse, avec des taux comparativement bas dans les arrondissements administratifs du Jura bernois, de Frutigen-Bas-Simmental et de Haute-Argovie⁴⁰. Dans de nombreux endroits du canton, il était possible de se faire vacciner soit dans des centres de vaccination, soit par des équipes de vaccination mobiles. Dans les localités, des leaders d'opinion ont motivé leur entourage à augmenter la couverture vaccinale. Toutefois, selon les personnes interrogées, certaines habitantes et certains habitants avaient des exigences particulièrement élevées en matière d'infrastructure, ne voulant pas effectuer un trajet de plus de 15 minutes pour se rendre au centre de vaccination le plus proche. Les exigences

³⁸ Rapport de gestion 2021, volume 1, *Comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne*, p. 14 à 22, voir : <https://www.fin.be.ch/fr/start/themen/Finanzen/Geschaeftsbericht.html>

³⁹ Le matériel de protection médicale acquis a été revendu à des institutions publiques du secteur de la santé.

⁴⁰ Tableau de bord du canton de Berne, Chiffres-clé COVID, voir : <https://covid-kennzahlen.apps.be.ch> (consulté le 1^{er} mars 2022)

très élevées de la population ont augmenté au cours de la pandémie. Par rapport à la situation dans d'autres cantons, comme en Valais par exemple, les médecins de famille n'ont pas été impliqués tout de suite dans la vaccination. Certaines personnes interrogées pensent que par conséquent le potentiel de motivation de la population, notamment dans les régions rurales, à se faire vacciner par son médecin de famille n'a pas été suffisamment exploité. L'évaluation ne permet pas de donner clairement des indications sur la pertinence de la stratégie de vaccination. Le canton a dépensé 52 millions de francs jusqu'à fin décembre 2021 pour la mise en œuvre de la stratégie de vaccination (cf. diagramme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

5.2 Prestations de santé

Selon les personnes interrogées, la qualité des prestations de santé a été garantie en dépit de la forte surcharge de travail et des ressources manquantes en personnel.

Les unités de soins intensifs ont été équipées en temps voulu et de manière appropriée de plus de lits et d'équipements pour la prise en charge des personnes atteintes du COVID-19. Suffisamment de lits étaient également disponibles pour les soins en général. Le canton a permis la prise en charge des personnes concernées par le COVID-19 dans tous les hôpitaux, sans se focaliser sur un seul établissement en particulier. Ainsi, il n'a pas été nécessaire de transférer des patientes et patients vers d'autres cantons. Les médecins de famille ont joué un rôle important dans le contact avec les groupes à risque et se sont également occupés des personnes touchées par le COVID-19. Selon les personnes interrogées, les soins réguliers, c'est-à-dire les soins pour des problèmes de santé indépendants de la pandémie, ont généralement pu être poursuivis, à l'exception de l'arrêt des interventions électives conduit par la Confédération au printemps 2020.

Les établissements de santé sont globalement satisfaits de la gestion de la crise par le canton, notamment parce que celui-ci a pris en charge de nombreux coûts supplémentaires liés au COVID-19. Les hôpitaux jugent positif le filet de sécurité mis en place par le canton, suffisamment tôt, afin de pouvoir garantir l'approvisionnement des hôpitaux. Jusqu'à la fin du mois de décembre 2021, le canton a versé 120 millions de francs aux hôpitaux et maisons de naissance répertoriés pour compenser leurs pertes de revenus, permettant en outre de rémunérer le personnel et les infrastructures supplémentaires. En outre, 17 millions de francs supplémentaires ont été débloqués pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap (cf. diagramme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), même si la question de la prise en charge des coûts supplémentaires dans ce domaine a été abordée après celle des hôpitaux.

Un solide réseau de politique de santé du Conseil-exécutif a contribué à la qualité des prestations de santé. Le gouvernement a largement soutenu les solutions relatives aux prestations de santé et les a bien communiquées. Les soins ont ainsi pu être assurés dans toutes les régions. Les hôpitaux ont très bien collaboré et échangé leurs chiffres relatifs au taux d'occupation⁴¹. Les hôpitaux privés et publics ont également travaillé main dans la main. Mais c'est surtout grâce à l'engagement du personnel et à la bonne organisation dans les établissements que les prestations ont pu être fournies, malgré les nombreuses heures supplémentaires et les situations de stress. Dans les hôpitaux de soins aigus et les cliniques psychiatriques, la charge de travail a été si intense que le canton n'a pas pu résoudre le problème à court terme en raison d'un manque structurel de personnel. Dans les services de soins à domicile et les EMS, la prise en charge de la patientèle, des résidentes et résidents a pu être assurée, sachant toutefois que l'offre a dû être

⁴¹ Entre autres problèmes, à cause de l'absence de coordination nationale des places aux soins intensifs.

partiellement adaptée, notamment en limitant les prestations aux soins essentiels et en supprimant les activités de groupe.

La décision du Conseil fédéral de suspendre les interventions électives durant la première phase de la pandémie est fortement critiquée par de nombreuses personnes interrogées. Selon elles, cette mesure a « vidé » des hôpitaux entiers et diminué inutilement la qualité des soins. Il aurait été plus pertinent de laisser les établissements décider eux-mêmes quelles interventions et quelles procédures pouvaient être menées ou non. En ce qui concerne les EMS, les personnes interrogées critiquent la mise en œuvre stricte de l'interdiction de visite dans toute la Suisse durant la première phase de la pandémie. Cette mesure a été dommageable et ne sera probablement plus appliquée de cette manière. Les EMS quant à eux considèrent que l'organisation de l'intervention de la protection civile a été trop compliquée. Ce personnel était nécessaire et attendu afin d'aider et de maintenir l'activité, il fallait donc une organisation simple et rapide. Dans les hôpitaux, l'intervention des militaires était insuffisante en raison du manque de clarté des processus. Là aussi, la procédure de demande d'intervention était trop lourde. De plus, l'armée a réquisitionné le personnel des hôpitaux, notamment les médecins, qui aurait été nécessaire de toute urgence dans les établissements. Les personnes interrogées souhaiteraient que des militaires et des membres de la protection civile soient formés à l'administration de vaccins par exemple.

Afin de pallier les conséquences négatives sur la santé psychique de ses collaboratrices et collaborateurs, le canton a mis à disposition une aide psychologique en mandatanant un psychologue pour adultes et un psychologue pour adolescentes et adolescents.

Le psychologue pour adolescentes et adolescents n'a été consulté que quelques fois, tandis qu'une trentaine de collaboratrices et collaborateurs ont sollicité un entretien auprès du psychologue pour adultes (cf. section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

5.3 Économie

Les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur l'économie ont pu être en grande partie atténuées. Selon les personnes interrogées, tout porte à croire que la plupart des entreprises du canton ont traversé la pandémie sans subir de dommages importants à long terme. Dans l'ensemble, les mesures prises par le canton sont arrivées en temps voulu et se sont avérées efficaces. Les commentaires sur l'intervention du canton sont presque tous positifs. Ainsi, aucune grande faillite ni aucun licenciement massif ne sont à déplorer malgré un effondrement historique de la conjoncture, en particulier pour les branches du tourisme, de l'hôtellerie et de la gastronomie, ainsi que dans l'industrie du divertissement et de l'événementiel. D'autres branches ont même profité d'une augmentation de la demande, comme l'industrie alimentaire, les services informatiques et le commerce en ligne. Pendant la pandémie, le taux de chômage a certes augmenté de janvier 2020 (2 %) à janvier 2021 (2,9 %), mais il est ensuite retombé presque au niveau de 2020 (2,1 % en janvier 2022). Étant donné que les services publics se taillent quasiment la part du lion dans l'économie cantonale, le canton de Berne a été moins vulnérable que les autres cantons face à la crise.

Les effets atténués dans le domaine économique s'expliquent par les APG prévues dans l'ordonnance sur mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus (COVID-19), par les RHT prévues dans l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI), les crédits transitoires COVID-19 sous forme de prêts sans intérêts, par le programme d'aide aux cas de rigueur, l'encouragement de projets dans la recherche et le développement ainsi que par le bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel et les contributions pour la

culture (cf. section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Dans l'ensemble, les personnes interrogées estiment que ces instruments sont bons. Ils ont été améliorés et adaptés en fonction de l'évolution de la pandémie. Les personnes interrogées considèrent les RHT, qui ont déjà fait leurs preuves lors de crises précédentes, comme un instrument important et l'aide aux cas de rigueur comme un nouvel instrument. Pendant la pandémie, le canton a dépensé 108 millions de francs jusqu'à fin décembre 2021 pour soutenir l'économie (cf. diagramme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Ajoutée aux moyens déployés par la Confédération, l'aide aux cas de rigueur pour les entreprises bernoises s'est montée à environ 504 millions de francs en 2021, et quelque 3800 entreprises ont pu bénéficier de ces versements. L'exécution du programme d'aide aux cas de rigueur a pu être réalisée en grande partie de manière numérique grâce au développement rapide de logiciels.

L'examen approfondi des demandes s'est avéré important et pertinent pour éviter les abus. Le concept de lutte contre les abus a été élaboré et mis en œuvre en étroite concertation avec les contrôles cantonaux et fédéraux des finances. Ainsi, les demandes exigeaient par exemple des documents et des chiffres tirés de la pratique, ce qui a permis de limiter les risques. Toutefois, des effets d'aubaine résultent probablement du programme d'aide aux cas de rigueur et de l'encouragement de projets de recherche et de développement. Sur la base de contrôles individuels des demandes dans le cadre du programme d'aide aux cas de rigueur, le nombre d'effets d'aubaine est probablement un peu moins élevé en comparaison cantonale. Les contrôles effectués jusqu'à présent aux niveaux cantonal et fédéral n'ont pas révélé d'abus ou de non-respect des conditions fédérales.

Des difficultés sont apparues à l'automne et à l'hiver 2020, lorsque les chiffres d'affaires se sont effondrés et que le programme d'aide aux cas de rigueur a dû être mis en place très rapidement, sans préparation, ce qui a compliqué son élaboration. De plus, l'ordonnance et l'exécution par le canton ont dû être adaptées en permanence aux changements à court terme à l'échelon fédéral. Selon les personnes interrogées, la mise en place du système d'exécution aurait généré un versement plus tardif des premières aides aux cas de rigueur par rapport aux autres cantons. Les différentes solutions cantonales ont également été critiquées en raison des montants très hétérogènes des moyens financiers destinés aux cas de rigueur, ayant probablement faussé la concurrence. Pour les entreprises qui ont reçu une décision d'octroi négative, la situation a été difficile. Le fait qu'une entreprise n'a pas pu profiter de ce soutien alors qu'elle aurait probablement bénéficié d'une aide aux cas de rigueur dans un autre canton où la réglementation était plus souple a été perçu comme particulièrement choquant. En ce qui concerne les RHT, des problèmes informatiques sont apparus dans le domaine de la transmission des données au canton. D'autres problèmes liés à la mise en place et au fonctionnement des instruments ont été surtout constatés à l'échelon fédéral.

Quant à la suite, il est difficile de prévoir comment l'économie va évoluer. De nombreux secteurs ont été secoués et ont tenté d'en tirer des leçons. Les branches composées d'entreprises à faible valeur ajoutée, comme la gastronomie et l'hôtellerie, ont été frappées par la crise alors qu'elles connaissaient déjà un problème structurel. Il faut donc s'attendre à un assainissement dans ce domaine.

5.4 Culture

Les conséquences de la gestion de la pandémie sur les personnes actives dans le domaine de la culture et leurs entreprises ont pu être en grande partie atténuées. Dans le canton de Berne, la scène culturelle est très importante et a bénéficié malgré tout d'un soutien

suffisant sur l'ensemble du territoire cantonal. La plupart des personnes ayant déposé des demandes d'aide se sont exprimées positivement sur les procédures, même si pour certaines la démarche a été compliquée. C'est la raison pour laquelle des rendez-vous virtuels sur Zoom ont été proposés.

Un haut niveau de satisfaction a été atteint malgré la complexité de la procédure de demande de soutien. L'Office de la culture a rapidement traité les demandes et l'infrastructure informatique nécessaire a été mise en place de manière efficace. Grâce à une ordonnance idoine, les données ont pu être échangées fréquemment entre les services de l'administration concernés. Ainsi, bien souvent, différentes sources de revenus ont dû être compensées entre elles afin de déterminer les moyens manquants chez les personnes ayant déposé une demande. Parmi ces sources figuraient notamment les APG, prévues pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie pour les personnes actives dans le domaine de la culture. Pour ces dépenses, le canton a versé 12 millions de francs au Fonds d'encouragement des activités culturelles jusqu'à la fin du mois de décembre 2021 (cf. diagramme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Les autres sources ont été, entre autres, les RHT ainsi que les aides d'urgence du fonds national Suisseculture Sociale sous forme d'aides financières non remboursables destinées à couvrir les frais occasionnés par le train de vie des personnes actives dans le domaine de la culture. Les procédures « simplifiées », dans le cadre desquelles le canton a versé directement une indemnité sans tenir compte d'autres APG, ont également permis d'accélérer considérablement les processus⁴².

Un assainissement structurel est attendu par la suite. Des goulots d'étranglement financiers pourraient apparaître si les subventions disparaissent et que le public ne revient plus. Il se pourrait aussi que des tendances préexistantes se confirment, telles que la perte de public dans les salles de cinéma et l'érosion du nombre de membres dans le domaine de la culture non professionnelle. Le canton s'engage ici par des contributions de soutien à des projets de transformation ayant pour vocation d'adapter les entreprises culturelles aux nouvelles conditions inhérentes à la pandémie.

5.5 Écoles et accueil des élèves

Une certaine continuité scolaire a pu être maintenue dans le canton de Berne en fonction des situations. Pendant environ neuf semaines, aucun enseignement n'a été dispensé en présentiel. Les cours ont eu lieu à distance. Il ressort des entretiens que l'accès à l'enseignement à distance n'a pas été disponible pour l'ensemble des élèves (et des parents) et que cette forme d'enseignement a accentué les différences de niveau de performance. Après la fermeture des écoles, le canton a alloué des ressources pour des cours de soutien supplémentaires dans les écoles afin d'atténuer autant que possible cet effet. Il n'a pas été possible de déterminer l'ampleur des effets de l'enseignement à distance et la portée des mesures de soutien dans le cadre de cette évaluation.

En dehors de cette période durant la première phase de la pandémie, l'enseignement en présentiel a presque toujours pu être maintenu. Le canton aussi estime que c'est là un élément important. Sauf dans de rares cas, les membres du corps enseignant absents ont toujours pu être remplacés. La solidarité entre les enseignantes et les enseignants a donc été marquée. Cependant, certaines personnes sont intervenues dans des écoles où elles n'auraient pas enseigné en temps normal. La garantie de l'encadrement prévalait sur la qualité et le manque de personnel enseignant a été particulièrement ressenti durant la

⁴² La procédure simplifiée était disponible pour les entreprises culturelles ne pouvant prétendre à une allocation pour perte de gain due au COVID-19 de plus de 60 francs par jour.

Voir : <https://www.kultur.bkd.be.ch/fr/start/themen/kulturfoerderung/infopoint-covid.html>

pandémie. Quelques personnes interrogées pensent que l'enseignement en présentiel a contribué à prévenir les difficultés psychologiques chez les jeunes (cf. section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). De nombreuses personnes interrogées soulignent l'importance du contact personnel, en particulier pour la socialisation grâce aux échanges à l'école.

Dans le domaine de la formation professionnelle initiale, certains examens n'ont pas pu être organisés et des apprentissages n'ont pas pu être achevés en raison de la fermeture des entreprises. Le problème est toutefois resté mineur, car des solutions ont été trouvées au sein des fédérations d'entreprises et le canton s'est montré ouvert à des solutions pragmatiques.

Selon les personnes interrogées, le plan de pandémie n'était pas à l'ordre du jour dans les écoles avant le début de la pandémie. Le passage à l'enseignement à distance a été décidé à court terme, avec un certain effet de surprise. Les écoles n'étant pas préparées, la qualité des contenus et des concepts didactiques planifiés de manière ad hoc ont varié selon les écoles et les personnes chargées de l'enseignement. Les communes n'ont pas toutes équipé les écoles de la même manière en ce qui concerne l'infrastructure numérique. L'aide apportée par le canton au moyen d'un guide était certes bonne, mais elle est arrivée trop tard, alors que les écoles s'étaient déjà organisées de manière autonome. Les personnes interrogées relèvent également d'autres lacunes dans la préparation et la collaboration entre l'administration et les écoles. Ainsi, l'achat de filtres à air a été délégué par le canton aux communes, puis par ces dernières aux écoles.

Dans le domaine de l'éducation en particulier, le canton est difficilement parvenu à expliquer la logique des mesures. En effet, il a fallu relever le défi de trouver un équilibre entre protection contre les maladies d'une part et accès à l'éducation d'autre part. Par ailleurs, les avis du corps enseignant et des parents sur les mesures étaient très hétérogènes. L'introduction de l'obligation de porter un masque, en particulier à l'école primaire, a également constitué un défi. Le fait que l'obligation de porter un masque était un moindre mal comparé à une fermeture des écoles ne s'est imposé que tardivement parmi le corps enseignant et les parents. Les personnes interrogées estiment que la communication du canton sur le moment de la fermeture était contradictoire, lorsque les écoles ont fermé prématurément leurs portes avant les vacances de Noël 2021 pour endiguer la propagation du virus. Les écoles ont alors dû assumer cette communication déficiente (cf. section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Une mesure adoptée en janvier 2022, permettant aux parents d'obtenir plus facilement des dispenses de cours, a permis de juguler les protestations des parents. En pratique, cette possibilité n'a toutefois été que rarement utilisée.

Les tests dans les écoles ont en principe bien fonctionné. L'offre de dates de vaccination prioritaires a également été bien accueillie par le corps enseignant. La vigilance et la protection des personnes vulnérables ont été de mise. La gestion des contaminations dans les écoles s'est améliorée au cours de la crise. Les processus ont d'abord été trop lents et les cours ont été poursuivis trop longtemps jusqu'à l'obtention des résultats des tests. Le canton a pris les doléances au sérieux, étendu les hotlines et mis à disposition davantage d'équipes mobiles. Le canton a parfois eu recours à des tests répétitifs à grande échelle et à des tests de dépistage en cas de flambée dans les écoles. Pour certaines personnes interrogées, le double caractère volontaire de la participation aussi bien au niveau des communes que pour les individus était important dans le cadre des tests à grande échelle. Ce mode a bien fonctionné et a permis de ramener le système au calme. En revanche, le passage aux tests de dépistage en cas de flambée a généré de l'inquiétude. D'autres

personnes interrogées critiquent le double caractère volontaire et l'absence de tests à grande échelle systématiques et obligatoires dans les écoles.

L'offre de prise en charge extrafamiliale des enfants a pu être maintenue par les communes dans une mesure limitée. Les personnes interrogées estiment qu'au moment où les écoles ont fermé leurs portes, la prise en charge était lacunaire et que les crèches ne connaissaient pas toujours les règles qui leur étaient applicables. À ce stade précoce de la crise, les masques et les désinfectants faisaient également défaut. Le canton a demandé aux écoles de proposer une offre de prise en charge des enfants en cas de besoin. Cependant, toutes les écoles n'ont pas communiqué de la même manière sur la possibilité d'accueillir les enfants. De plus, en cas de faible demande, par exemple en régions rurales, des difficultés sont apparues, car les quelques familles concernées n'ont pas reçu d'offres. Outre les structures d'accueil de jour, les entreprises ont dû instaurer des règles de travail plus souples, comme le télétravail et les congés de courte durée, pour que leur personnel puisse garder les enfants à la maison.

5.6 Santé psychique des jeunes

La santé psychique des enfants, des adolescentes et des adolescents, et des jeunes adultes a été affectée par la pandémie de COVID-19. D'après les personnes interrogées, cela s'est traduit par une augmentation des besoins de prise en charge en raison de problèmes psychologiques dans les centres de conseil pour les jeunes et le corps enseignant dans les écoles et les universités. Le service d'urgence de la clinique universitaire de psychiatrie et psychothérapie de l'enfant et de l'adolescent a également été fortement sollicité. Les places de traitement stationnaires et ambulatoires n'étaient plus disponibles et les délais d'attente fort longs. En effet, l'offre de traitement a dû être largement réduite durant la période de semi-confinement au printemps 2020. L'arrêt des activités proposées par les associations (p. ex. entraînements de football) s'est également révélé problématique et a fortement affecté de nombreux jeunes gens.

De l'avis des personnes interrogées, la gestion cantonale de crise a peut-être contribué à atténuer les effets négatifs des mesures liées à la pandémie sur la santé psychique des jeunes. Ainsi, les services psychologiques pour enfants, adolescentes et adolescents du canton ont toujours abordé le thème de la santé psychique⁴³. Ces services ont été renforcés avec leurs propres ressources. Les communes ont été soutenues au mieux pour aider les écoles dans le cadre de leurs services de prévention. Cependant, certaines personnes interrogées critiquent la situation en matière de prestations de soins. Elles soulignent que le thème de la santé psychique est négligé depuis longtemps dans le contexte plus large et général des prestations de santé, car les moyens manquent pour garantir les soins aux jeunes. Du point de vue de l'évaluation, on peut supposer qu'il aurait été plus facile d'absorber les besoins supplémentaires de prise en charge psychologique avec davantage de personnel. La présente évaluation ne permet pas de déterminer l'impact de la stratégie générale de prestations de soins sur la santé psychique des jeunes pendant la pandémie.

⁴³ Le Service psychologique pour enfants et adolescents propose un soutien psychologique lors de situations éducatives délicates, de tensions ou de souffrances familiales, de troubles du développement ou du comportement, de difficultés scolaires ou d'apprentissage, ou en cas d'autres difficultés. L'offre s'adresse tant aux familles, aux parents, aux enfants ou adolescentes et adolescents qu'aux écoles, aux professionnels et aux autorités. Le SPE reçoit les enfants et les jeunes de la naissance à la fin de la formation professionnelle initiale ou de la formation en école moyenne. Voir : <https://www.eb.bkd.be.ch/fr/start/ueber-uns/portrait-erziehungsberatung.html>

5.7 Réponses aux questions d'évaluation sur les effets dans des domaines spécifiques

Sur la base des résultats présentés aux sections **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** à **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, nous répondons aux questions de l'évaluation concernant les effets dans des domaines spécifiques de la façon suivante .

Le nombre de cas de contamination évitables a-t-il pu être réduit par rapport à d'autres cantons ?

Dans le canton de Berne, le nombre de cas confirmés par tests de laboratoire, d'hospitalisations et de personnes décédées pour 100 000 habitantes et habitants s'est situé légèrement en dessous de la moyenne nationale pendant la majeure partie de la pandémie. Néanmoins, la population a fortement souffert de cette maladie virale. Les conséquences à long terme de cette maladie sous forme d'affection post-COVID sont graves pour une partie de la population.

Les soins de santé ont-ils pu être assurés dans les temps et de façon appropriée ?

Les soins de santé ont pu être assurés avec une qualité élevée, malgré une charge de travail importante et des ressources en personnel limitées chez les prestataires de soins. Les unités de soins intensifs ont été équipées en temps voulu et de manière appropriée de plus de lits et d'équipements pour la prise en charge des personnes atteintes du COVID-19. Suffisamment de lits étaient également disponibles pour les soins en général. La décision de la Confédération d'interrompre les opérations électives au cours de la première phase a toutefois affecté la qualité des soins. De plus, l'intervention des militaires et des membres de la protection civile n'a pas été efficace pour les établissements de santé.

A-t-on disposé à temps de matériel de protection de bonne qualité ?

Le matériel de protection tel que masques, tabliers, lunettes et gants n'était pas suffisamment disponible au début de la pandémie. Le travail de l'unité Gestion des ressources a permis de disposer rapidement de matériel en quantité suffisante et de bonne qualité, et ce pendant toute la durée de la pandémie.

Les ressources en personnel et l'infrastructure dans les centres de test et de vaccination ont-elles été mises en place de manière ciblée et efficaces ?

Concernant la vaccination, les personnes interrogées sont aussi d'avis que les ressources en personnel et l'infrastructure ont été mises en place de telles sortes que les capacités soient en tout temps suffisantes. Une gestion des contacts a été mise en place, mais son utilisation était très limitée, en particulier en phase aiguë de la pandémie.

Des mesures pour atténuer l'impact du COVID-19 dans le secteur de la culture et de l'économie ont-elles été instaurées suffisamment tôt et de manière efficace ?

Les mesures d'atténuation des effets négatifs sur l'économie et la culture ont été efficaces. Les principaux instruments à disposition pour ce faire ont été les RHT, qui avaient déjà fait leurs preuves lors des crises précédentes, ainsi que l'aide aux cas de rigueur, comme nouvel instrument. Tout porte à croire que la plupart des entreprises du canton ont traversé la pandémie sans subir de dommages majeurs à long terme. Le domaine de la culture a lui aussi bénéficié d'une aide sur tout le territoire cantonal.

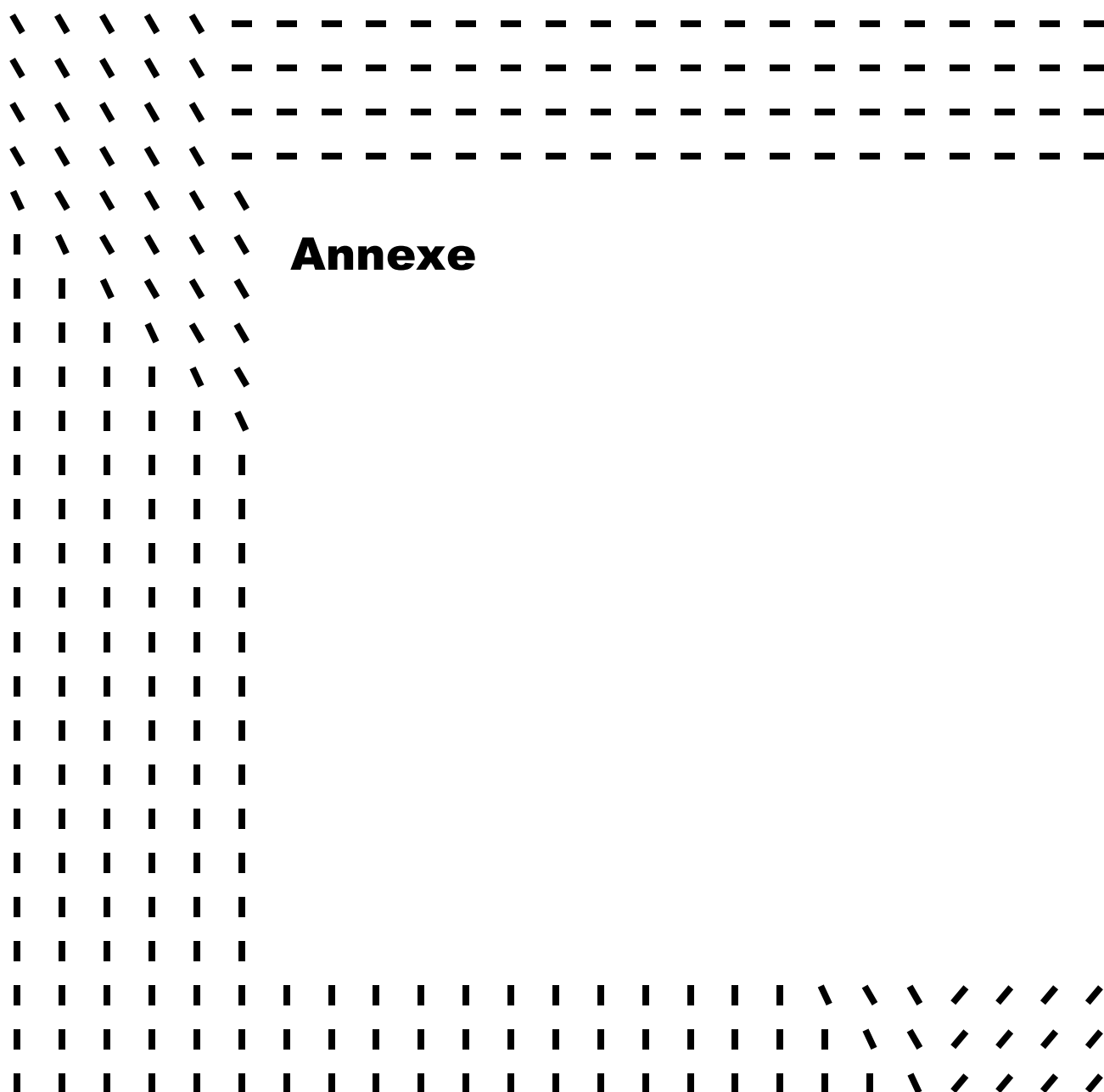
La formation scolaire (obligatoire et du secondaire II) et la prise en charge extrafamiliale ont-elles pu être garanties en tenant compte des situations ?

Une certaine continuité scolaire a pu être maintenue dans le canton de Berne en fonction des situations. Pendant environ neuf semaines, aucun enseignement n'a été dispensé en présentiel. Les cours ont eu lieu à distance. En dehors de cette période durant la première

phase de la pandémie, l'enseignement en présentiel a presque toujours pu être maintenu. L'offre de prise en charge extrafamiliale des enfants a pu être maintenue par les communes dans la plupart des cas et dans une mesure limitée. Le canton a incité les écoles à proposer des offres de garde d'enfants en cas de besoin, mais elles n'ont pas toujours répondu à cette demande.

À quel point la gestion de crise a-t-elle contribué à atténuer les conséquences négatives sur la santé psychique des enfants et des jeunes ?

De l'avis des personnes interrogées, la gestion de crise du canton a peut-être contribué à atténuer les effets négatifs des mesures liées à la pandémie sur la santé psychique des jeunes. Les services psychologiques pour enfants, adolescentes et adolescents du canton ont été renforcés avec leurs propres ressources. Ils ont régulièrement été confrontés à la santé psychique.



A 1 Liste des personnes interrogées

Des entretiens ont été menés avec les personnes suivantes dans le cadre de l'évaluation de la gestion de crise.

DA 1 Personnes interrogées				
Canton et communes				
	Nom	Prénom	Fonction	Organisation
1	Albrecht	Christian	Secrétaire général	DTT
2	Allemann	Evi	Directrice de l'intérieur et de la justice	DIJ
3	Ammann	Christoph	Directeur de l'économie, de l'énergie et de l'environnement	DEEE
4	Auer Tschumi	Christoph Mirjam	Chancelier Vice-chancelière	Chancellerie d'État
5	Ben Nescher	Raphael	Responsable de l'état-major spécial coronavirus	DSSI
6	Bichsel	Yves	Secrétaire général	DSSI
7	Bichsel Wichtermann Arn	Daniel Jürg Daniel	Président Directeur Ancien directeur	Association des Communes Bernoises
8	Bissegger	Jürg	Chef de l'état-major de conduite	OCCant
9	Cuttat	Marcel	Secrétaire général	INC
10	Gilgen	Marc	Ancien chef d'office	Office de l'assurance-chômage
11	Glarner	Hansueli	Chef d'office	Office de la culture
12	Grützmaier	Barbara	Médecin cantonale	Service du médecin cantonal
13	Häsler	Christine	Directrice de l'instruction publique et de la culture	INC
14	Heuer	Beat	Président	Cadres des communes bernoises
15	Heyer	Virginie	Présidente	Association des communes du Jura bernois. Bienne

Canton et communes				
	Nom	Prénom	Fonction	Organisation
16	Kohler	Frédéric	Chef de l'état-major des ressources	Direction de la magistrature bernoise
17	Kräuchi	Christian	Ancien chef d'office	Office de la communication
18	Künzi	Martin	Préfet	Préfecture d'Interlaken-Oberhasli
19	Lanzrein	Stefan	Chef de l'état-major de conduite	OCCant
20	Matthey	André	Chef d'office	Office du personnel
21	Michel	Andreas	Secrétaire général	DSE
22	Müller	Philippe	Directeur de la sécurité	DSE
23	Neuhaus	Christoph	Directeur des travaux publics et des transports	DTT
24	Nietlisbach	André	Secrétaire général	DEEE
25	Nyffenegger	Fritz	Chef d'office	Office de la santé
26	Schnegg	Pierre-Alain	Directeur de la santé, des affaires sociales et de l'intégration	DSSI
	Giebel	Gundekar	Responsable de la communication	
27	Simon	Beatrice	Directrice des finances	FIN
28	Trees	Patrick	Secrétaire général	Grand Conseil
29	von Flüe	Hanspeter	Chef d'office	Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires
30	Widmer	Rolf	Responsable	Service des affaires communales
Parties prenantes externes				
	Nom	Prénom	Fonction	Organisation
31	Burkhalter	Tobias	Président	GastroBern
32	Erb	Christoph	Ancien directeur	PME bernoises
33	Flückiger	Ruedi	Directeur	KV Bern
34	Haas	Adrian	Directeur	Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne
35	Hilfiker	Esther	Présidente	Société des médecins du canton de Berne
36	Lang	Nils	Coprésident	Verband SchulleiterInnen Bern (association des directrices et directeurs d'école de Berne)
37	Liechti	Christian	Rédacteur	Regionaljournal BE/FR/VS (journal régional de la SRF)

Parties prenantes externes				
	<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Fonction</i>	<i>Organisation</i>
38	Luggen	Marco	Président	Association des remontées mécaniques bernoises
39	Mosimann	Urs Peter	Directeur médical	Insel Gruppe
40	Nalbandian	Sevan	Directeur	Association Curaviva Berne
41	Pardini	Corrado	Président	Union syndicale du canton de Berne
42	Schnyder	Stefan	Coresponsable de la section Berne	Bund/Berner Zeitung
43	von Känel	Markus	Rédacteur en chef	TeleBärn
44	Wittwer	Stefan	Codirecteur	Formation Berne
45	Zumstein	Kathrin	Présidente	Association diespitäler.be
46	Zybach	Ursula	Présidente	Association bernoise d'aide et de soins à domicile
Note : la fonction indiquée correspond à celle revêtue au moment de l'entretien.				