



Évolution démographique dans le canton de Berne

Rapport sur la mise en œuvre du postulat 184-2019 déposé par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE :	1. juin 2022
Numéro d'affaire :	2020.STA.1875
Direction :	Chancellerie d'État
Classification :	non classifié

Table des matières

Table des matières.....	2
1. Introduction	3
1.1 Contexte	3
1.2 Revue de la littérature et groupe de travail interdirectionnel	3
1.3 Mandat à des expertes et experts externes	4
2. Rapport d'Infraconsult.....	5
2.1 Démarche	5
2.2 Aperçu du contenu	5
2.3 Conclusions principales	6
3. Recommandations du rapport d'Infraconsult	7
3.1 Recommandation 1 : Inclure d'autres thèmes à l'ordre du jour	7
3.1.1 Accroître la participation au marché du travail et réduire le manque de personnel qualifié	7
3.1.2 Prendre en compte les nouvelles exigences et les nouveaux risques en matière de sécurité	8
3.1.3 Mettre en œuvre les enseignements tirés des analyses de base pour agir	8
3.2 Recommandation 2 : Optimiser les interfaces et utiliser les synergies	8
3.2.1 Clarifier et définir une compétence interdirectionnelle	8
3.2.2 Assurer une collaboration interdirectionnelle	9
3.2.3 Proposer des services de soutien, d'information et de sensibilisation	9
3.3 Recommandation 3 : Communiquer et récolter des expériences	9
3.3.1 Utiliser les canaux d'échange existants ou en créer de nouveaux au besoin	9
3.3.2 Envisager la création d'une plate-forme de connaissances et d'information	10
3.4 Recommandation 4 : Garantir un fort ancrage stratégique à la thématique	10
3.4.1 Programme gouvernemental de législature 2023 à 2026	10
3.4.2 Reprendre les discussions au sujet de la loi sur l'encouragement de l'offre de logements, rejetée en 2014	10
3.4.3 Aborder le sujet dans les instruments stratégiques régionaux et communaux	11
3.5 Recommandation 5 : Poser les bases et accroître les connaissances	11
3.5.1 Logement	11
3.5.2 Finances publiques et impôts	12
3.5.3 Migration et intégration	12
3.5.4 Bases statistiques	13
3.5.5 Moyens d'influence politiques	14
4. Conclusion	14

1. Introduction

1.1 Contexte

Le 15 juillet 2019, la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne a déposé le postulat 184-2019, intitulé « Défis démographiques dans le canton de Berne ». Ce postulat invite le Conseil-exécutif à établir un rapport donnant une vue d'ensemble interdirectionnelle des enjeux liés à l'évolution démographique. Ce rapport doit exposer les mesures concrètes à arrêter pour faire face en temps voulu aux répercussions de cette évolution. Le Conseil-exécutif a par ailleurs été prié d'indiquer comment il organise et prend en compte les bases statistiques cantonales en fonction des processus stratégiques au niveau du gouvernement et des directions. Il doit examiner les possibilités d'optimisation. Enfin, le Conseil-exécutif doit tenir compte de l'évolution démographique lors de l'élaboration des plans stratégiques, en particulier du programme gouvernemental de législation.

Dans sa réponse du 4 mars 2020, le Conseil-exécutif a proposé l'adoption du postulat¹. Il a accédé à la demande de s'intéresser de près à cet enjeu de taille et à ses répercussions sur le canton de Berne. L'objectif est d'établir une étude qui inclue les rapports existants et présente les mesures déjà en place en la matière. Il s'agit par ailleurs d'intégrer la Conférence des statistiques cantonale aux travaux et d'examiner quelles améliorations pourraient être apportées aux bases statistiques.

Le 2 juin 2020, le Grand Conseil a adopté le postulat 184-2019 (par 89 voix pour, 53 contre et 5 abstentions) et chargé le Conseil-exécutif d'établir un rapport donnant un aperçu interdirectionnel des enjeux liés à l'évolution démographique.

1.2 Revue de la littérature et groupe de travail interdirectionnel

La mise en œuvre du postulat 184-2019 a été confiée à la Chancellerie d'État (CHA). La CHA s'est largement inspirée, tant pour le contenu que pour la démarche, du rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2016 intitulé « Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral »².

Pour commencer, la CHA a prié les Directions ainsi que les villes de Berne et de Bienne de lui remettre tous les rapports, études, stratégies et autres documents comparables qui s'intéressent principalement ou abordent du moins en partie l'évolution démographique et ses conséquences. Tous les domaines politiques ont été considérés, même si l'accent a été mis essentiellement sur les champs d'action concernés tels que l'aménagement du territoire, la mobilité, la santé et les soins, la formation, l'économie, l'intégration, la sécurité sociale et la sécurité policière.

Sur la base des documents qu'elle a reçus, la CHA a élaboré une revue de littérature structurée par thème.

¹ Cf. Affaire n° 2019.RRGR.220, ACE n° 207 du 4 mars 2020.

² Disponible sur le site Internet www.bk.admin.ch (Documentation > Aide à la conduite stratégique > Rapport démographique).

La rédaction du rapport intersectoriel sur l'évolution démographique a été accompagnée par un groupe de travail interdirectionnel placé sous la direction de la CHA. Les Directions et la Chancellerie d'État étaient représentées comme suit³ :

Direction / Chancellerie d'État	Représentation
Chancellerie d'État (CHA) <i>Direction du groupe de travail</i>	- Vice-chancelière - Avec le soutien d'une collaboratrice de l'Office du soutien au gouvernement et des droits politiques
Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE)	- 1 personne représentant l'Office de l'économie (OEC)
Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI)	- 1 personne représentant le Secrétariat général (gestion numérique et analyse des données)
Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)	- 1 personne représentant l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)
Direction de la sécurité (DSE)	- 1 personne représentant l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM) - 1 personne représentant le Secrétariat général
Direction des finances (FIN)	- 1 personne représentant l'Intendance des impôts (ICI) - 1 personne représentant la Conférence des statistiques cantonale ⁴
Direction de l'instruction publique et de la culture (INC)	- 1 personne représentant le Secrétariat général
Direction des travaux publics et des transports (DTT)	- 1 personne représentant l'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP)

1.3 Mandat à des expertes et experts externes

En collaboration avec le groupe de travail, la CHA a préparé le mandat à externaliser à des personnes expertes⁵. Sur la base des demandes formulées dans le postulat y relatif, le rapport doit couvrir de nombreux champs politiques pour offrir une vue d'ensemble des enjeux liés à l'évolution démographique dans le canton de Berne et en particulier mettre en lumière, le cas échéant, les domaines dans lesquels le canton est particulièrement touché.

En septembre 2021, la CHA a mandaté l'entreprise IC INFRACONSULT SA (ci-après : Infraconsult) pour rédiger ce rapport d'expertise.

³ À la page 2, le rapport d'IC INFRACONSULT SA « Évolution démographique du canton de Berne. Analyse des bases cantonales existantes ainsi que défis, synthèse et recommandations interdirectionnelles » de février 2022 (ci-après : rapport Infraconsult) présente la composition détaillée du groupe de travail.

⁴ Le Service de statistique est rattaché à la FIN.

⁵ Voir le rapport d'Infraconsult, ch. 1.2.

2. Rapport d'Infraconsult

2.1 Démarche

Dans la période de mi-septembre 2021 à fin février 2022, Infraconsult a préparé le rapport « Évolution démographique du canton de Berne. Analyse des bases cantonales existantes ainsi que défis, synthèse et recommandations interdirectionnelles » (ci-après : rapport d'Infraconsult). Le groupe de travail a pu s'exprimer sur les projets de rapport par l'intermédiaire de deux séances et trois retours par écrit. La version finale du rapport était disponible fin février 2022.

2.2 Aperçu du contenu

Le rapport d'Infraconsult s'ouvre sur une introduction qui présente le contexte et le mandat ainsi que les problématiques et les objectifs (chapitre 1). La partie qui suit (chapitre 2) explique la démarche, la méthodologie et les bases de l'étude.

Le chapitre 3 décrit comment l'évolution démographique est susceptible de modifier la composition de la population à l'avenir. Cette évolution se fonde toujours sur certaines hypothèses qui, sur la base des informations actuellement disponibles, sont certes plausibles, mais naturellement grevées d'incertitudes. C'est pourquoi l'évolution future de la population est présentée à travers plusieurs scénarios distincts et mise à jour sur la base des derniers événements et enseignements. Les trois facteurs influant sur l'évolution de la population sont le taux de natalité, l'espérance de vie et le solde migratoire. L'évolution comprend ainsi le nombre d'individus (davantage de personnes), la répartition des classes d'âge (population plus âgée) et les disparités régionales (répartition inégale). L'évolution démographique entraîne des modifications quantitatives, mais elle est aussi marquée par des changements sociétaux tels que la réduction de la taille des ménages, l'apparition d'autres modèles familiaux, les rôles de la femme, les personnes LGBTI+ ou encore la société multiculturelle (augmentation de la diversité)⁶.

Suivent des explications sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (ch. 3.2), le tableau 1 présentant les compétences et la marge de manœuvre du canton de Berne dans les divers champs politiques. Pour terminer, une série de diagrammes représentent l'évolution de la population en Suisse et dans le canton de Berne et ses différentes régions (ch. 3.3).

Le chapitre 4 livre les enseignements tirés de l'analyse de base. La « revue des rapports » a analysé 74 des rapports retenus par le groupe de travail, qui contenaient potentiellement des informations sur les enjeux liés à l'évolution démographique.

Les principaux constats se trouvent au chapitre 5, intitulé « Vue d'ensemble, analyse et évaluation des 17 champs politiques ».⁷ La représentation des 17 champs politiques (p. ex. n° 1 Sécurité sociale, n° 2 Finances publiques et impôts) suit une structure qui est reprise partout et comprend, pour chaque sous-chapitre, les trois parties « Vue d'ensemble », « Analyse » et « Évaluation ». La partie vue d'ensemble présente les Directions et offices compétents et cite des exemples de rapports et des études de base. La partie analyse contient notamment des explications sur les aspects du changement démographique et s'intéresse au degré d'impact de ce changement sur les champs politiques ainsi qu'aux risques et opportunités qui en découlent.

⁶ Ch. 3.1 rapport d'Infraconsult.

⁷ Voir les différents domaines politiques au ch. 5.2 du rapport d'Infraconsult.

La partie évaluation contient une description des principaux défis et présente les actions nécessaires à l'heure actuelle⁸. Le tableau 2 présente, pour chaque champ politique, les facteurs représentant un défi en matière d'évolution démographique, en précisant systématiquement si le canton de Berne doit agir.

Le chapitre 6 « Synthèse et recommandations d'action » résume l'ensemble des résultats du rapport et répond aux questions posées (cf. ch. 1.2 du rapport d'Infraconsult). Sur la base de ces résultats, le rapport identifie des champs d'action ainsi que des possibilités d'action et formule des recommandations. Ancrées au niveau stratégique, ces informations s'inscrivent dans une perspective interdirectionnelle.

2.3 Conclusions principales

Dans un bilan (intermédiaire), le rapport d'Infraconsult conclut que, dans l'ensemble, les mesures déjà en place couvrent divers champs d'action et que le canton de Berne a pris les devants en réfléchissant des d'ores et déjà aux conséquences du changement démographique (ch. 5.3 du rapport).

Le rapport constate ensuite la nécessité actuelle d'agir dans (seulement) quatre des 17 champs politiques. Ces quatre champs politiques sont : « Finances publiques et impôts », « Sécurité publique », « Migration et intégration » ainsi que « Logement ». À ce jour, dans ces quatre champs, les développements majeurs en la matière et leurs répercussions potentielles sont insuffisamment répertoriés ; il s'agit donc commencer, dans un premier temps, par lister systématiquement les conséquences éventuelles de l'évolution démographique⁹.

Selon la synthèse, les résultats ci-dessous sont particulièrement importants pour le canton de Berne¹⁰.

- Selon les scénarios d'évolution de la population, le canton de Berne présente une hausse de sa population légèrement plus modérée que la moyenne suisse et une proportion de personnes au-dessus de 80 ans pour 2050 plus élevée que la moyenne. Il est dans une certaine mesure possible d'influencer l'évolution de la population dans le canton de Berne (p. ex. aménagement de l'imposition pour les personnes physiques, politique économique favorable aux créations de postes de travail, mesures relevant de l'aménagement du territoire visant la construction de logements) à condition de mettre en œuvre des mesures adaptées.
- Toutes les Directions sont concernées par le changement démographique ; les chevauchements entre elles sont nombreux tant au niveau de certains champs politiques (avec pour effet d'avoir plusieurs Directions compétentes) qu'à l'échelle de l'ensemble des champs (avec des risques et des opportunités similaires dans différents champs politiques).
- À l'instar d'autres enjeux de taille, l'évolution démographique contribue à complexifier la législation et l'exécution, ce qui représente un défi en particulier pour les communes, qui en général disposent de moins de compétences spécialisées et de ressources en raison de la petitesse de leurs structures.

⁸ Cf. ch. 5.1 du rapport d'Infraconsult.

⁹ Cf. ch. 5.3 du rapport d'Infraconsult.

¹⁰ Cf. ch. 6.1 (titre marginal « Conclusion ») du rapport d'Infraconsult.

3. Recommandations du rapport d'Infraconsult

Sur la base des champs d'action (ch. 6.2 du rapport d'Infraconsult), le rapport formule cinq recommandations, avec pour chacune d'entre elles entre deux et cinq propositions d'action et des mandats de vérification et de clarification. Les recommandations 1 et 5 portent sur le contenu tandis que les recommandations 2 à 4 sont plutôt d'ordre institutionnel et organisationnel.

Dans ce qui suit, le Conseil-exécutif livre son appréciation des recommandations du rapport d'expertise et met en évidence les points pour lesquels il estime que des actions s'imposent.

3.1 Recommandation 1 : Inclure d'autres thèmes à l'ordre du jour

3.1.1 Accroître la participation au marché du travail et réduire le manque de personnel qualifié

Maintenir les travailleuses et travailleurs âgés, les femmes et les personnes migrantes sur le marché du travail et les intégrer en particulier dans les domaines des soins, de la santé, des métiers STIM, de la formation (école obligatoire) et de l'agriculture : favoriser des cursus de formation adéquats, dresser un état des lieux des mesures existantes, identifier les lacunes, mettre des projets sur les rails et assurer un suivi.

Position du Conseil-exécutif :

Le Conseil-exécutif est conscient de la problématique du manque croissant de personnel qualifié. De manière indépendante mais aussi en collaboration avec la Confédération, le canton de Berne a déjà initié plusieurs mesures pour accroître la participation au marché du travail et atténuer le problème du manque de main d'œuvre compétente.

- Pour répondre à l'évolution démographique et au besoin croissant de personnel qualifié, le Conseil fédéral et les cantons ont conjointement décidé de mettre en place des mesures pour encourager le potentiel de personnel qualifié en Suisse (décision du Conseil fédéral du 15 mai 2019 arrêtant des « mesures afin d'encourager le potentiel de main-d'œuvre indigène »). Ces mesures sont explicitement destinées à des personnes de plus de 50 ans, quels que soient leur sexe ou leur origine. Les deux projets Future50 et le programme de mentorat de l'Office de l'assurance-chômage (OAC) ont pour but de répondre à cet objectif.
- En complément, la mesure « Supported Employment » a été introduite au niveau national en 2021. L'objectif de cette mesure consiste à insérer sur le marché du travail les personnes ayant du mal à trouver un emploi. Il n'est pas rare que les personnes en quête d'un emploi soient âgées.
- L'optimisation de la collaboration existante entre les services sociaux cantonaux et le service de l'emploi vise elle aussi cet objectif. Dans le cadre du projet « Optimisation de l'insertion professionnelle dans le canton de Berne (IP-BE) », il s'agit d'aider les clientes et clients de l'aide sociale aptes au travail ainsi que celles et ceux de l'Office régional de placement (ORP) qui présentent un risque élevé d'arriver en fin de droits à s'insérer rapidement et durablement sur le marché du travail primaire. Les personnes de moins de 65 ans, les femmes et les personnes issues de la migration font partie de ce groupe cible.

En raison des mesures existantes, le Conseil-exécutif estime qu'aucune action spécifique n'est nécessaire, considérant qu'il est possible d'identifier les éventuelles lacunes ou de mettre en œuvre d'autres mesures avec les formats de collaboration qui sont déjà en place.

3.1.2 Prendre en compte les nouvelles exigences et les nouveaux risques en matière de sécurité

Face au vieillissement et à l'hétérogénéité de la population, prendre en compte les nouvelles exigences et les nouveaux risques en matière de sécurité dans les domaines de la communication policière et de la prévention : lister les approches existantes, identifier les lacunes, initier des projets et assurer un suivi.

Position du Conseil-exécutif :

Aujourd'hui déjà, l'administration en général et la Police cantonale en particulier sont confrontées, en matière de communication, au défi du vieillissement et de l'hétérogénéité de la population. Il s'agit de répondre à la fois aux attentes croissantes concernant les moyens de communication numériques et aux besoins d'une population vieillissante qui souhaite disposer de services qui ne sont pas dématérialisés.

La Police cantonale bernoise a déjà adapté ses processus par rapport à ce défi. Elle fixe régulièrement ses priorités en matière de prévention et élabore des modules pour différents groupes cibles au sein de la population. Pour ce faire, elle s'appuie notamment sur les dernières informations tirées des statistiques de la criminalité et des accidents, sur l'analyse de la situation et sur les sondages de population. Elle mène notamment des actions et des campagnes régulières portant sur les phénomènes de tromperie comme l'astuce du neveu ou les faux policiers (*spoofing*) visant essentiellement les personnes âgées. Par ailleurs, la Police cantonale organise pour ce groupe cible de la population des ateliers présentant les connaissances nécessaires à l'utilisation sûre des offres numériques. Par conséquent, le Conseil-exécutif estime que l'utilité d'un nouvel état des lieux dans ce domaine est moindre.

3.1.3 Mettre en œuvre les enseignements tirés des analyses de base pour agir

Mettre en œuvre les enseignements tirés des analyses de base pour passer à l'action dans les domaines suivants : logement, finances publiques et impôts, migration et intégration, moyens d'influence du canton (voir la recommandation 5).

Position du Conseil-exécutif :

À l'heure actuelle, le Conseil-exécutif ne voit pas la nécessité de pousser plus loin les analyses de base dans les domaines politiques mentionnés (cf. ch. 3.5).

3.2 Recommandation 2 : Optimiser les interfaces et utiliser les synergies

3.2.1 Clarifier et définir une compétence interdirectionnelle

Clarifier et définir une compétence interdirectionnelle sur la thématique de l'« Évolution démographique dans le canton de Berne ».

Position du Conseil-exécutif :

Il revient toujours aux Directions et aux services spécialisés, dans leurs domaines de compétences respectifs, de prendre en compte l'enjeu de taille qu'est l'évolution démographique. Il faut évaluer de manière nuancée, d'une part, la structure changeante de la population dans les différents domaines politiques et, d'autre part, les mesures éventuelles à prendre.

Le Conseil-exécutif reconnaît cependant la nécessité d'avoir une certaine coordination interdirectionnelle sur cette thématique. C'est pourquoi la Chancellerie d'État examinera parmi les organes existants lesquels pourraient se prêter à des échanges réguliers entre les Directions et les offices principalement concernés par les questions d'évolution démographique.

3.2.2 Assurer une collaboration interdirectionnelle

Assurer une collaboration interdirectionnelle : dresser un état des lieux des formes de collaboration existantes ainsi que des nouvelles formes possibles (p. ex. données gouvernementales ouvertes et Conférence des statistiques cantonale) ; identifier les thématiques qui concernent plusieurs Directions (p. ex. le manque de personnel qualifié, la participation au marché du travail, l'intégration et le logement) ; exploiter les opportunités et réduire les risques.

Position du Conseil-exécutif :

Sur la base des explications ci-avant, la Chancellerie d'État se penchera plus en détail sur cette recommandation et examinera concrètement quels canaux d'échange et quels instruments facilement accessibles permettent d'assurer un échange mutuel d'informations concernant les mesures qui sont mises en œuvre ou planifiées autour de cette thématique. La Conférence des secrétaires généraux accompagnera la mise en œuvre.

3.2.3 Proposer des services de soutien, d'information et de sensibilisation

Proposer des services de soutien, d'information et de sensibilisation aux régions, aux communes et aux tiers.

Position du Conseil-exécutif :

Comme jusqu'à présent, il incombe aux Directions et aux services spécialisés d'examiner à intervalles réguliers les prestations de soutien, d'information et de sensibilisation dans leurs domaines de compétences et, le cas échéant, de les consolider ou de les optimiser.

3.3 Recommandation 3 : Communiquer et récolter des expériences

3.3.1 Utiliser les canaux d'échange existants ou en créer de nouveaux au besoin

Utiliser les canaux d'échange existants ou en créer de nouveaux si besoin est afin de maintenir des échanges réguliers avec les régions, les communes et les tiers (p. ex. actrices et acteurs du monde économique, organisations), prendre en compte les demandes de ces derniers et récolter des expériences.

Position du Conseil-exécutif :

Comme jusqu'à présent, il incombe aux Directions et aux services spécialisés d'utiliser de manière ciblée les canaux d'échange existants dans leurs domaines de compétence, également pour les questions d'évolution démographique et, le cas échéant, d'optimiser le flux d'informations.

3.3.2 Envisager la création d'une plate-forme de connaissances et d'information

Envisager la création d'une plate-forme de connaissances et d'information : assurer l'accessibilité des informations relatives à l'évolution démographique (p. ex. par l'intermédiaire de la page Internet « Statistique de la population » du canton de Berne) et communiquer régulièrement sur le sujet ; déterminer si l'activité d'information s'adresse à des parties prenantes internes ou plutôt au grand public.

Position du Conseil-exécutif :

En tant qu'organe qui organisera la coordination interdirectionnelle, la Chancellerie d'État se penchera attentivement sur cette recommandation et se servira d'instruments appropriés pour garantir les échanges mutuels d'informations sur les mesures en cours ou planifiées autour de la thématique du changement démographique (cf. les explications concernant la recommandation 3.2.1). Il s'agira par ailleurs d'examiner, dans le cadre d'une collaboration avec la Conférence des statistiques, s'il est possible d'améliorer l'accessibilité des informations pour le grand public et, le cas échéant, de procéder à une telle amélioration.

Au demeurant, il incombe aux Directions et aux services spécialisés, dans leurs domaines de compétences respectifs, d'examiner leurs activités de relations publiques en matière d'évolution démographique et, si nécessaire, de renforcer ces activités.

3.4 Recommandation 4 : Garantir un fort ancrage stratégique à la thématique

3.4.1 Programme gouvernemental de législature 2023 à 2026

Intégrer au futur programme gouvernemental de législature 2023 à 2026 des sujets importants triés sur le volet figurant dans les recommandations.

Position du Conseil-exécutif :

Le Conseil-exécutif intégrera le rapport d'Infraconsult et ses résultats au processus d'élaboration du programme gouvernemental de législature 2023 à 2026 et il examinera s'il est pertinent de le prendre en compte dans les nouveaux objectifs de la législature.

3.4.2 Reprendre les discussions au sujet de la loi sur l'encouragement de l'offre de logements, rejetée en 2014

Reprendre les discussions au Grand Conseil au sujet de la loi sur l'encouragement de l'offre de logements (sur la base de l'art. 40 ConstC), pour laquelle un refus d'entrée en matière avait été décidé en 2014, en fonction des résultats d'une future étude sur le logement (cf. recommandation 5 en matière de logement).

Position du Conseil-exécutif :

En vertu de la Constitution du canton de Berne, le canton et les communes sont tenus de prendre conjointement « des mesures afin de conserver des logements à loyer modéré et d'améliorer les conditions de logement insuffisantes ». Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, la loi sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré (LELM) a été adoptée pour répondre à cet objectif. Durant la session de mars 2014, le Grand Conseil a rejeté le maintien de cette loi. Depuis lors, rien n'a changé par rapport à la situation initiale fondamentale ni en matière de logement ni sur le marché du logement. Le marché du logement locatif se porte bien dans le canton de Berne. Par conséquent, le Conseil-exécutif n'estime pas utile d'introduire une nouvelle version de la LELM ni d'effectuer une étude sur le logement (cf. les explications concernant la recommandation 3.5.1).

3.4.3 Aborder le sujet dans les instruments stratégiques régionaux et communaux

Veiller à ce que la thématique de l'évolution démographique soit traitée sous tous ses aspects également dans les instruments stratégiques régionaux et communaux (p. ex. dans les principes directeurs, dans la stratégie de développement ou le plan directeur).

Position du Conseil-exécutif :

Le Conseil-exécutif serait en mesure d'influer directement sur les instruments stratégiques sur une base communale uniquement s'il déclarait que les principes directeurs et les plans stratégiques doivent désormais être approuvés par le canton. Le Conseil-exécutif renonce à une telle atteinte à l'autonomie des communes.

Sur le plan technique, les exigences futures ont été identifiées. Elles devraient être intégrées dans le cadre du prochain controlling du plan directeur qui poserait l'exigence globale d'urbanisation interne. La thématique pourrait éventuellement être ancrée dans l'ordonnance sur les constructions du 6 mars 1985 (OC ; RSB 721.1) également.

3.5 Recommandation 5 : Poser les bases et accroître les connaissances

3.5.1 Logement

Thématiques envisageables en matière de logement : évolution de l'offre et de la demande de logements dans le canton de Berne à la lumière de l'évolution démographique, diversité des besoins de la population en matière de logement, actions nécessaires et mesures appropriées.

Position du Conseil-exécutif :

Les besoins de la population en matière de logement évoluent en permanence. L'évolution démographique ne représente qu'un seul des multiples facteurs qui influent sur ces changements. Le marché de l'immobilier et du logement se porte bien. Il existe suffisamment d'entreprises spécialisées qui identifient les besoins des personnes et les autres mutations pour ensuite adapter l'offre de logements. Dans l'idéal, le canton se limite à ses tâches d'aménagement du territoire et à la création de conditions-cadres claires. Par conséquent, le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas nécessaire d'agir en matière de logement, ce qui rend superflu la création de bases supplémentaires.

3.5.2 Finances publiques et impôts

Thématiques envisageables en matière de finances publiques et d'impôts : conséquences de l'évolution démographique attendues sur les recettes et les dépenses fiscales, actions nécessaires et mesures appropriées (p. ex. dans le cadre d'une future stratégie fiscale).

Position du Conseil-exécutif :

Il n'est pas opportun de mener des études approfondies sur les répercussions du changement démographique sur les finances publiques et les impôts du canton de Berne. Il existe déjà au niveau fédéral un rapport actuel détaillé qui couvre très bien cette thématique :

« Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse ».

En novembre 2021 est parue la quatrième édition de ce rapport, intitulée « Crise du coronavirus, évolution démographique et changement climatique », qui présente l'évolution jusqu'en 2050.

La Direction des finances examinera cependant s'il est pertinent d'inclure un chapitre sur l'évolution démographique dans le cadre de la mise à jour de la stratégie fiscale.

3.5.3 Migration et intégration

Thématiques envisageables en matière de migration et d'intégration : défis pour la société (cohésion, participation de tous les groupes de population), pour le canton de Berne et pour les communes en matière d'intégration, d'actions nécessaires et de marge de manœuvre pour agir ainsi que mesures appropriées.

Position du Conseil-exécutif :

La collaboration en matière de politique d'intégration entre la Confédération et les cantons a été restructurée en 2014 par le programme d'intégration cantonal (PIC). L'encouragement à l'intégration cantonale repose, d'une part, sur la loi cantonale sur l'intégration de la population étrangère¹¹ et, d'autre part, sur le corps de règles du PIC selon le principe « exiger et encourager ». Elle exige une responsabilité individuelle et se sert des potentiels présents. Le canton de Berne veille à ce que les conditions-cadres soient appropriées pour garantir une insertion professionnelle durable de la population résidente étrangère menacée de pauvreté. Les sept domaines d'encouragement du PIC (notamment langue, formation et marché du travail, intégration sociale et participation) complètent, en sus de l'encouragement à l'intégration spécifique, les offres des structures ordinaires existantes dans la mesure où celles-ci ne sont pas accessibles ou s'il existe des lacunes. Le canton de Berne met l'accent sur l'insertion professionnelle, l'encouragement à l'apprentissage linguistique, la formation et l'encouragement précoce et met en œuvre des mesures dans ces domaines. Par ailleurs, il encourage notamment le travail bénévole, soutient – à l'échelon régional – de petits projets consacrés à la cohabitation entre les populations locales et issues de la migration. Le canton de Berne considère l'encouragement linguistique et social précoce des enfants comme un élément essentiel du processus d'intégration. C'est pourquoi les enfants issus du domaine de l'asile et des réfugiés ou plus généralement de la migration doivent dans toute la mesure du possible avoir systématiquement accès à des offres d'accueil extrafamilial (crèche ou parents de jour). Il existe pour ce faire un réseau de crèches fonctionnant à l'échelon cantonal.

¹¹ Loi du 25 mars 2013 sur l'intégration de la population étrangère (Loi sur l'intégration, Lint ; RSB 124.1).

Les rapports (le reporting) des fournisseuses et fournisseurs de prestations du canton présentent les défis liés à l'évolution démographique. Les services chargés de l'intégration qui fournissent des prestations de conseil sur mandat du canton ou les communes qui mènent les premiers entretiens avec les personnes étrangères récemment arrivées de l'étranger sur la base de la loi cantonale sur l'intégration saisissent les données y relatives. Ces informations sont reprises dans les réflexions stratégiques du canton et constituent la base pour le développement continu de projets et de mesures.

L'exemple du groupe cible des personnes ayant fui l'Ukraine (bénéficiaires d'un statut de protection S, personnes à protéger) montre bien comment la Confédération et les cantons répondent à un défi urgent : à la mi-avril 2022, la Confédération a décidé de mettre en place, pour ces personnes, une contribution financière par personne distribuée aux cantons (« Mesures de soutien des personnes avec statut de protection S »). Pour des raisons pragmatiques, ce programme s'inspire largement des programmes d'intégration cantonaux existants PIC 2bis ainsi que des réglementations et processus correspondants. Le canton de Berne intègre des mesures dans ce domaine au programme PIC existant, puis les met en œuvre.

3.5.4 Bases statistiques

Bases statistiques : vue d'ensemble de la quantité et de la qualité des données concernant des sujets spécifiques dans les domaines de la santé, de la sécurité sociale, de la famille et du vieillissement, du logement, de l'énergie et de l'économie (travail) ; discussion et déduction des actions nécessaires (conduite/intégration de la Conférence des statistiques cantonale).

Position du Conseil-exécutif :

Le canton rassemble les bases statistiques dont il a besoin pour remplir ses tâches, et ce de manière décentralisée via les services cantonaux spécialisés compétents. Une Conférence des statistiques cantonale est instaurée pour coordonner les travaux statistiques de différents services. En principe, celle-ci donne tous les quatre ans pour mandat la révision du rapport « Scénarios d'évolution démographique régionalisée pour le canton de Berne ».

Sur la base d'hypothèses spécifiques, ces scénarios établissent des projections démographiques de l'évolution de la population résidente permanente et servent de base pour les travaux de planification des Directions.

Le présent rapport, « Évolution démographique dans le canton de Berne », utilise les scénarios les plus récents¹² comme base pour évaluer l'évolution future de la population.

La Conférence des statistiques observe en continu les évolutions de la population et adapte au besoin les scénarios. Avec la nouvelle gouvernance (conduite et pilotage) de l'administration numérique et des TIC à l'échelle de l'administration à partir du 1^{er} août 2022, la Conférence des statistiques cantonale sera désormais représentée comme un groupe de travail sur la statistique au sein de la Conférence Cyberadministration et TIC.

¹² Conférence des statistiques du canton de Berne / IC Infraconsult : Scénarios d'évolution démographique régionalisée du canton de Berne jusqu'en 2050, édition 2020, décembre 2020.

3.5.5 Moyens d'influence politiques

Moyens d'influence politiques : montrer les interdépendances des différents domaines politiques avec la thématique de l'évolution démographique et les mécanismes y afférents (p. ex. et leviers accessoires et principaux) ; déterminer les facteurs d'influence pertinents et les conséquences potentielles (cf. ch. 3.1 et 6.1 du rapport d'Infraconsult).

Position du Conseil-exécutif :

En collaboration avec toutes les Directions, la Chancellerie d'État se penchera sur cette recommandation et expliquera au Conseil-exécutif si elle juge opportun de mener, à la suite du présent rapport, une étude approfondie sur les possibilités d'influence politiques dans le domaine de l'évolution démographique dans le canton de Berne.

4. Conclusion

Les répercussions de l'évolution démographique font l'objet d'une attention particulière dans le canton de Berne. Les Directions, la Chancellerie d'État et en particulier les offices spécialisés ont conscience de l'importance de cette thématique. Le Conseil-exécutif constate avec satisfaction que le rapport d'expertise externe reconnaît le travail effectué par l'administration pour faire face aux conséquences de l'évolution démographique et que, de l'avis des expertes et experts, des mesures s'imposent ou pourraient s'imposer dans quelques domaines politiques seulement.

Le Conseil-exécutif s'est penché sur les recommandations du rapport Infraconsult (cf. ch. 3 ci-dessus) et en tire les conclusions suivantes : le Conseil-exécutif prend acte de la nécessité d'une certaine coordination interdirectionnelle autour de la thématique de l'évolution démographique. Il charge donc la Chancellerie d'État d'examiner parmi les organes existants lesquels pourraient se prêter à des échanges réguliers entre les Directions et les offices principalement concernés par les questions d'évolution démographique (cf. ci-dessus ch. 3.2.1, 3.2.2). La Chancellerie d'État examine par ailleurs, en collaboration avec la Conférence des statistiques, s'il est possible d'améliorer l'accessibilité des informations pour le grand public (ch. 3.3.2).

En revanche, le Conseil-exécutif n'identifie pas de champs d'action concrets dans les domaines politiques « Finances publiques et impôts », « Sécurité publique », « Migration et intégration » ainsi que « Logement », contrairement au rapport d'Infraconsult. Il renonce donc à attribuer des mandats aux Directions compétentes.

La Direction de l'intérieur et de la justice intégrera le thème de la démographie dans un prochain controlling du plan directeur. Elle examinera en outre s'il convient d'ancrer ce thème dans l'ordonnance sur les constructions (OC) (ch. 3.4.3). En ce qui concerne le domaine politique « Finances publiques et impôts », la Direction des finances examinera s'il y a lieu d'inclure un chapitre sur l'évolution démographique dans la mise à jour prévue de la stratégie fiscale (cf. ch. 3.5.2 ci-dessus).