



Programme gouvernemental de législature 2023-2026 (programme législatif)

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 30 novembre 2022
N° de l'affaire : 2021.STA.325
Direction : Chancellerie d'État
Classification : -

Table des matières

Table des matières.....2

1. Remarque préliminaire3

2. Processus d’élaboration du programme gouvernemental de
législature 2023-20263

3. Vision.....4

4. Objectifs et axes de développement.....4

4.1 Objectif 1 : Le canton de Berne renforce son attractivité en tant
que pôle d’innovation et d’investissement.4

4.2 Objectif 2 : Le canton de Berne exploite la transformation
numérique pour fournir des services de haute qualité efficaces et
efficaces.5

4.3 Objectif 3 : Le canton favorise la cohésion sociale, la sécurité
publique et l’intégration.7

4.4 Objectif 4 : Le canton de Berne nourrit sa diversité et exploite le
potentiel du bilinguisme.8

4.5 Objectif 5 : Le canton de Berne pose les bases d’un
développement durable effectif.9

1. Remarque préliminaire

Le programme gouvernemental de la dernière législature, de 2019 à 2022, était structuré en différents thèmes introductifs : « Introduction et positionnement », « Contexte », « Ligne directrice : développement durable », « Environnement financier » et « Collaboration entre les trois pouvoirs ». En outre, les objectifs et les axes de développement étaient accompagnés d'explications relativement détaillées.

Cette année, le Conseil-exécutif a décidé de présenter les objectifs de la législature 2023 à 2026 sous une forme nettement plus concise. Une mise en exergue des éléments principaux offre des avantages tant pour la communication publique que pour le traitement visuel et numérique. Des informations de contexte relatives au processus d'élaboration du programme, de brèves explications des objectifs et axes de développement ainsi qu'un aperçu des contrôles prévus des objectifs de législature sont toutefois utiles pour les discussions approfondies au Grand Conseil, et en particulier pour la Commission des institutions politiques et des relations extérieures. Le présent rapport explicatif du Conseil-exécutif à l'attention du Grand Conseil vise à satisfaire ce besoin.

2. Processus d'élaboration du programme gouvernemental de législature 2023-2026

Le programme gouvernemental de législature 2019-2022 a présenté des innovations à bien des égards : le Conseil-exécutif y a formulé une vision, a défini des objectifs stratégiques pour la législature et les axes de développement en découlant. Durant la législature, le gouvernement s'est penché deux fois par année sur l'avancée de la mise en œuvre. Il a contrôlé l'état de mise en œuvre de projets et a formulé de nouvelles perspectives au regard des défis du moment. Il a également été possible de présenter la mise en œuvre des objectifs de législature dans le cadre de la conférence de presse présidentielle annuelle et à d'autres occasions (discours, conférences de presse sur les projets, etc.). Le Conseil-exécutif a accordé une priorité élevée aux objectifs, même durant la crise due au coronavirus.

Les expériences ayant été positives, le Conseil-exécutif a appliqué les acquis pour la nouvelle législature et a développé le programme gouvernemental de législature 2023-2026 sur la base des objectifs précédents. Le Conseil-exécutif a analysé la vision, les objectifs et les axes de développement, a repris certains éléments et a reformulé d'autres ambitions.

Outre le programme gouvernemental précédent, le Conseil-exécutif s'est également inspiré d'autres documents pour élaborer les nouveaux objectifs de législature :

- *Mise en œuvre des objectifs du programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 : rapport final*
- *Développement durable dans le canton de Berne 2022*
- *Évolution démographique dans le canton de Berne*, rapport Infraconsult de février 2022 et rapport du Conseil-exécutif du 1^{er} juin 2022
- *Évaluation de la gestion de crise du canton de Berne durant la pandémie de COVID-19*, rapport d'Interface du 20 juillet 2022

Depuis le début de la législature, le Conseil-exécutif a examiné à plusieurs reprises le nouveau programme gouvernemental 2023-2026. L'analyse et la formulation des objectifs et des axes de développement ont fait l'objet de deux séances de réflexion extra muros. Le Centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne a accompagné le Conseil-exécutif tout au long du processus (les séances de réflexion ont été dirigées par le professeur Claus

Jacobs). Dans le cadre d'un processus itératif, les cadres de l'administration ont été plusieurs fois impliqués et ont eu l'opportunité d'adresser des remarques et des suggestions au gouvernement.

3. Vision

Le Conseil-exécutif a décidé de conserver la vision 2030 telle quelle :

Économie :	Le canton de Berne accroît son potentiel de ressources et sa capacité économique.
Société :	Le canton de Berne améliore la qualité de vie de la population et renforce la cohésion sociale.
Environnement :	Le canton de Berne joue un rôle moteur pour relever les défis dans le domaine de l'environnement.

4. Objectifs et axes de développement

Le programme gouvernemental englobe à nouveau cinq objectifs à concrétiser à l'aide des axes de développement. Une liste des projets et perspectives au moyen desquels le Conseil-exécutif souhaite atteindre les objectifs fixés pour les quatre années à venir se trouve en annexe.

Au début de la législature 2023-2026, il convient de rappeler que le programme gouvernemental élaboré n'est que le reflet d'une image instantanée de la situation. Les objectifs tout comme les projets et idées se basent sur les connaissances actuelles et des hypothèses. Le Conseil-exécutif continuera de suivre et de mettre en œuvre les projets et idées formulées, de concert avec l'administration et des parties prenantes externes. Il se laissera néanmoins toujours la liberté de réagir aux changements. Dans l'optique d'une planification continue, le Conseil-exécutif remettra aussi régulièrement en question les projets et idées listés dans le programme gouvernemental et les adaptera le cas échéant aux évolutions en cours. Le Grand Conseil continuera d'être informé lors de la session d'été, dans le cadre d'un compte rendu annuel, de l'avancée de la mise en œuvre des objectifs.

Le succès du programme gouvernemental dépend pour une grande part de l'évolution des finances. La réalisation de certains projets va engendrer des coûts supplémentaires. En contrepartie, les nouveaux projets devraient augmenter le potentiel de ressources du canton à moyen terme. Au regard des conditions financières toujours tendues, le Conseil-exécutif est conscient que sa marge de manœuvre pour de nouvelles dépenses est restreinte.

4.1 Objectif 1 : Le canton de Berne renforce son attractivité en tant que pôle d'innovation et d'investissement.

- *Le canton devient un site médical de premier plan au niveau international et tire profit du potentiel du campus de l'Île à Berne, unique en son genre.*

La clinique universitaire de l'Île, de renommée internationale, la plus grande faculté de médecine de Suisse comprenant une des facultés de médecine dentaire les plus avancées au niveau mondial, certains domaines de l'offre psychiatrique ainsi que différents centres de recherche et développement unissent leurs forces avec celles d'importants partenaires industriels pour évoluer encore davantage vers un partenariat stratégique unique en son genre à l'échelle du pays présentant une recherche et un développement médicaux d'excellence.

- *Le pôle universitaire et de formation, moteur d'innovation majeur, ainsi que l'écosystème d'innovation dans son ensemble sont renforcés.*

Avec la participation de la Confédération et d'entreprises privées, les hautes écoles continuent de faire évoluer la recherche fondamentale ainsi que la recherche appliquée et le développement avec des applications concrètes.

- *Le canton veille à l'attrait de l'infrastructure et à sa capacité à répondre aux besoins futurs, met à disposition les ressources nécessaires pour son entretien et garantit qu'elle soit utilisée de manière efficiente.*

Outre leur développement, l'utilisation efficiente des infrastructures existantes est un élément central, en particulier dans le domaine de la mobilité, et permet d'éviter en partie la construction de nouvelles infrastructures. Le canton de Berne contribue ainsi à une politique durable en matière d'infrastructures, tant sur le plan des finances que de l'écologie, et évite d'utiliser inutilement du terrain.

- *La planification stratégique du territoire sur l'ensemble du canton permet de réunir les conditions pour une urbanisation interne systématique. Des zones d'habitation et d'activités attrayantes pour un développement économique durable sont réalisées dans toutes les régions du canton dans le respect des orientations fixées par la politique énergétique et climatique.*

Le changement d'orientation en faveur d'une urbanisation interne, instauré avec la révision de la loi sur l'aménagement du territoire en 2012, la révision du plan directeur en 2016 et la révision de la loi sur les constructions en 2017, doit être poursuivi de manière systématique durant la nouvelle législature. La protection du climat et l'utilisation d'énergies renouvelables doivent être davantage pris en considération.

- *Des latitudes financières sont ménagées et utilisées pour renforcer la vigueur économique du canton au moyen de baisses d'impôts pour les personnes physiques et morales.*

Dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts, l'impôt sur les sociétés n'a pas été diminué autant que le prévoyait la stratégie fiscale 2019-2022. La révision 2021 a néanmoins mis en œuvre le projet fédéral de RFFA, et ce, en donnant l'effet maximum autorisé aux mesures en faveur des personnes morales.

En outre, elle s'est inscrite dans une approche fiscale globale, qui diminuait quelque peu la fiscalité des personnes physiques et des personnes morales via une réduction de la quotité de l'impôt cantonal. Le Conseil-exécutif entend poursuivre sur cette voie. Il veut créer une marge de manœuvre financière dans le cadre du processus annuel de planification pour le budget et le plan intégré « mission-financement » et en faire profiter les entreprises bernoises et les personnes physiques par le biais de déductions fiscales (au moyen d'une baisse de la quotité de l'impôt). Parallèlement, il poursuit le dialogue qu'il a instauré avec les communes en matière de fiscalité.

4.2 Objectif 2 : Le canton de Berne exploite la transformation numérique pour fournir des services de haute qualité efficaces et efficients.

- *Le canton de Berne propose des services numériques selon une modalité verticale (en collaboration avec les communes) et selon une modalité horizontale (en s'affranchissant des cloisons entre tâches et entre organisations).*

La numérisation remet en question les interfaces existantes et les responsabilités au sein de l'administration, mais aussi dans la coopération entre les différents niveaux institutionnels. La transformation requiert que les prestations étatiques soient systématiquement analysées du point de vue de l'utilisation finale, revues et proposées au format numérique. Le canton et les communes doivent pour ce faire définir de nouveaux dispositifs et processus pour le pilotage et le financement de projets communs.

Afin de faciliter la numérisation, le canton continue de permettre aux communes et à d'autres autorités d'utiliser les systèmes TIC cantonaux comme services de base.

- *Afin de suivre le rythme de la transformation numérique et de réagir rapidement aux nouvelles évolutions, de nouveaux instruments et processus de financement pour les projets de numérisation sont créés, de même que les bases légales nécessaires.*

Le rythme de la transformation numérique et la nécessité de réagir rapidement aux évolutions s'oppose au processus chronophage de planification financière pour la mise à disposition de moyens d'investissement et d'exploitation. D'autres cantons font face à ce défi en prévoyant par exemple dans le budget correspondant un montant fixe pour des projets de numérisation encore non identifiés dans le détail. Le canton de Berne examinera la possibilité d'introduire un tel instrument afin d'accélérer les processus actuels.

- *Le canton accompagne son personnel tout au long de la transformation numérique. Il soutient le changement de culture qu'implique ce processus et encourage le développement des connaissances et de l'expérience. Grâce à des modèles d'organisation et de travail souples, ainsi qu'à des conditions de travail modernes, le canton se positionne comme un employeur attrayant.*

Les technologies et les procédures numériques font partie intégrante de notre quotidien et définissent les attentes de la population et de l'économie quant aux prestations du canton de Berne. Celui-ci est appelé à adapter ses services en conséquence. Les conditions pour y parvenir ne se trouvent pas uniquement dans le recours à de nouvelles technologies : il s'agit aussi de donner aux collaboratrices et aux collaborateurs les outils pour utiliser au mieux les opportunités de la numérisation et gérer les risques de façon responsable. Le canton de Berne est par ailleurs en concurrence avec de nombreux employeurs de renom. Afin d'attirer de nouvelles collaboratrices et collaborateurs et de les garder, il doit offrir des conditions d'engagement attrayantes et permettre des modèles d'organisation et de travail souples.

- *Le canton de Berne intensifie la collaboration avec ses partenaires dans les hautes écoles et les entreprises de l'industrie des réseaux ayant leur siège à Berne afin de mener à bien la transition numérique du service public et de la formation à tous les niveaux.*

À son siège de Berne et en partenariat avec l'EPFL, l'Université de Berne, la Haute école spécialisée bernoise et l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, BeLEARN développe son profil en tant que centre de compétences au rayonnement national pour la transformation numérique dans le domaine de la formation. Dans les domaines des nouvelles compétences numériques, des formes d'apprentissage et d'enseignement numériques ainsi que des sciences des données portant sur l'éducation, BeLEARN est appelé à fournir des impulsions dans toute la Suisse pour la science, la formation et l'économie, avec un transfert direct de ses résultats dans la pratique grâce à des projets de coopération. Un pôle de jeunes entreprises relevant du « Swiss EdTech Collider », sur le site de BeLEARN, contribuera à encourager l'installation d'entreprises actives dans le domaine des technologies de la formation.

Edulog vise à faciliter et à harmoniser l'accès aux services en ligne dans les écoles et les cours pour les élèves, les apprenties et apprentis et le personnel d'établissements de formation. Edulog protège les identités numériques, crée un espace de confiance autour de services en ligne et facilite la mobilité dans l'espace de formation suisse.

- *Le canton renforce de manière systématique sa position de pionnier dans le domaine de la numérisation intégrale des procédures d'octroi du permis de construire et d'édiction des plans.*

Le canton de Berne est pionnier dans la numérisation des procédures d'octroi du permis de construire (eBau) et d'édiction des plans (ePlan), mais aussi du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) et des données du registre foncier (GRUDIS-PUBLIC). Il poursuit le développement et l'optimisation de ces applications.

4.3 Objectif 3 : Le canton favorise la cohésion sociale, la sécurité publique et l'intégration.

- *Le canton de Berne anticipe l'évolution des défis dans le domaine des soins et des services de santé. Il promeut la collaboration ainsi qu'une coordination régulière avec les prestataires.*

Dans le domaine de la gestion intégrée des soins, le canton de Berne sort des sentiers battus en plaçant la collaboration avec les prestataires sur une nouvelle base. Le projet phare « Réseau de l'Arc » dans le Jura bernois fait école dans toute la Suisse. Berne confirme son rôle de pionnier dans la formation initiale et continue du personnel médical.

- *L'intégration sociale et professionnelle des enfants, des adolescentes et adolescents et des adultes dont les capacités sont limitées ou ayant d'autres désavantages doit réussir rapidement et durablement. Le canton crée les bases pour des prestations sociales équitables, évite les fausses incitations et facilite l'accès à la formation et au marché de l'emploi.*

Les moyens à disposition doivent être utilisés de façon efficace et conformément au but fixé afin de garantir la sécurité sociale. Un système de réduction des primes efficace et durable, l'amélioration de l'insertion professionnelle, la planification exhaustive des offres de prestations d'encouragement et de protection des enfants et des jeunes, ainsi qu'un meilleur contrôle des mesures de protection de l'enfant décidées d'un commun accord y contribuent.

- *Le canton garantit la sécurité de sa population et se prépare aux crises, aux dangers naturels et aux défis dans le domaine de la politique de sécurité.*

Dans un environnement en constante évolution, le canton doit réagir rapidement aux nouvelles menaces objectives pesant sur la sécurité tout comme à l'évolution négative du sentiment subjectif de sécurité de la population. Les effectifs et interventions de la Police cantonale sont analysés et optimisés en continu en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich. Il s'agit d'une part d'un travail de prévention pour éviter les délits (présence visible, intervention rapide) et d'autre part de défis en matière de sécurité policière liés à notre société moderne (criminalité urbaine, violence contre les femmes, cybercriminalité).

La crise due au COVID-19, la guerre en Ukraine et la menace de pénurie d'énergie ont en outre montré que le seul recours à des organes de sécurité plus visibles n'a pas suffi à améliorer la

sécurité de la population. Le canton doit continuer à faire face aux crises générales et aux dangers naturels à l'aide d'une organisation de crise bien rodée, et à l'optimiser en permanence.

- *Une répartition équilibrée entre activité lucrative et tâches domestiques non rémunérées permet de réduire le risque de pauvreté. Face à l'évolution démographique, des mesures sont prises pour une implication accrue, en particulier des femmes et des travailleuses et travailleurs âgés, dans le monde du travail.*

L'aggravation de la pénurie de personnel et de main-d'œuvre qualifiée est un défi pour de nombreux domaines politiques (p. ex. santé, économie ou formation). Le Conseil-exécutif s'est notamment penché sur les recommandations du rapport d'expertise *Évolution démographique dans le canton de Berne* d'Infraconsult (février 2022) et a évalué différentes améliorations, notamment dans la coordination interdirectionnelle.

Outre les structures d'accueil extra-familial, l'existence dans les entreprises de modèles de travail favorables aux familles favorise la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle et constitue un soutien permettant d'éviter l'interruption de cette activité par l'un des parents. Le canton apporte son appui aux entreprises pour l'élaboration de bonnes pratiques en matière d'égalité, de diversité et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Il prévient par une information ciblée les risques financiers liés à l'interruption de l'activité professionnelle pour des raisons familiales ou les réductions significatives de taux d'occupation, lesquels peuvent survenir notamment en cas de divorce et en arrivant à l'âge de la retraite. L'augmentation du pourcentage de travail chez les personnes ayant un faible taux d'occupation contribue à augmenter la disponibilité de personnel qualifié sur le marché du travail.

- *Afin de renforcer la cohésion de la société et la participation politique, le canton encourage l'offre d'information sur les thématiques cantonales, régionales et communales ainsi que les compétences médiatiques des jeunes et l'éducation à la citoyenneté.*

Avec l'adoption, le 5 septembre 2022, de la modification de la loi sur l'information et l'aide aux médias (LIAM), le canton dispose pour la première fois de bases légales permettant d'accorder une aide financière indirecte aux médias. Compte tenu des moyens financiers à disposition, la diversité médiatique doit être conservée ou renforcée de manière ciblée à l'aide de nouveaux instruments. En outre, conformément aux objectifs de la LIAM, il faudra développer les compétences médiatiques et la formation politique, en particulier parmi les jeunes.

4.4 Objectif 4 : Le canton de Berne nourrit sa diversité et exploite le potentiel du bilinguisme.

- *Dans son rôle de trait d'union entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, le canton encourage le bilinguisme et tire profit de la chance que représente cette spécificité. Il soutient des projets, notamment dans le domaine de la formation, et intensifie son engagement pour des démarches de coopération économiques et culturelles.*

Le bilinguisme dans le canton de Berne se développe sur deux axes principaux : d'une part, favoriser l'apprentissage des langues, le vivre-ensemble, les filières scolaires bilingues et les échanges entre les langues officielles et leur culture ; d'autre part, renforcer la place de la population francophone, qui représente 10 % de la population. Renforcer la population francophone et ses institutions, dans un canton à 90 % germanophone, c'est aussi dynamiser le bilinguisme. En poursuivant sur ce chemin, tel que proposé en 2018 par la Commission d'expertes et d'experts sur le bilinguisme, le Conseil-exécutif continue à faire de Berne un canton-pont, siège de la capitale fédérale, ancré aussi bien en Suisse alémanique qu'en Suisse romande.

Le canton de Berne aide les écoles et les enseignantes et enseignants à planifier et à organiser un échange linguistique. Il existe une offre d'échanges de classes, de camps de ski et d'été. Des échanges individuels entre élèves sont également possibles.

- *En concertation avec les régions, le canton renforce les structures institutionnelles mises en place par les communes et celles de la coopération régionale.*

D'importants travaux ont été élaborés au cours de la dernière législature pour poser les bases de la mise en œuvre des mandats politiques dans le canton de Berne. Il a notamment été possible d'élaborer avec les communes et les régions, dans le cadre d'un processus participatif, des profils d'objectifs pour le futur paysage communal du canton de Berne. Durant la législature 2022-2026, il s'agit de traduire ces résultats dans la législation et de développer en conséquence la politique de fusion des communes. La Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) doit être consolidée et le dialogue avec les régions maintenu.

- *Le canton de Berne tient compte de la diversité religieuse de la population et de la proportion croissante de personnes sans confession.*

Le paysage confessionnel du canton de Berne s'est diversifié ces dernières années. Une politique religieuse dans l'air du temps soutient les prestations d'intérêt général que fournissent les Églises nationales, renforce les relations avec les communautés religieuses organisées selon le droit des associations, identifie les inégalités de traitement entre les religions au niveau étatique et y remédie là où cela est possible.

- *Le canton modernise et redéploie ses services et ses institutions dans la partie francophone et bilingue du canton.*

Le Conseil-exécutif pose les bases d'une administration moderne et efficiente, au service de la population francophone du canton, grâce à la mise en œuvre du projet Avenir Berne romande. Il met fin définitivement à la Question jurassienne en signant un concordat avec le gouvernement jurassien et il réorganise les écoles, la police, la justice et l'administration francophones en huit pôles de compétences dans le Jura bernois et à Bienne. Il renforce la composante francophone du canton et son identité, en collaboration avec des partenaires, dont le Conseil du Jura bernois (CJB), le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF) et la nouvelle Fondation pour le rayonnement du Jura bernois.

4.5 Objectif 5 : Le canton de Berne pose les bases d'un développement durable effectif.

- *L'utilisation durable et respectueuse du sol en tant que ressource précieuse et non renouvelable pour l'agriculture et l'économie est encouragée, tout comme l'économie circulaire et la biodiversité. À cette fin, le potentiel de la transformation technologique et les programmes financés par la Confédération dans les secteurs politiques pertinents sont mis à profit autant que possible.*

Les sols bernois doivent pouvoir assurer durablement leurs fonctions. L'économie circulaire transforme en circuits les chaînes de création de valeur fortement linéaires du système économique et atténue l'impact négatif des produits et des activités économiques sur l'environnement et le climat. La biodiversité et les services écosystémiques sont rétablis et préservés. Les régions biogéographiques du canton doivent disposer ainsi de suffisamment de

surfaces exploitées de manière respectueuse de la nature, l'horizon temps étant distinct d'une région à l'autre.

- *Le canton atteint la neutralité climatique d'ici 2050. La stratégie climatique et le plan d'action pour le climat tracent la voie pour atteindre cet objectif.*

En acceptant le nouvel article constitutionnel, le corps électoral a confié aux autorités un mandat clair. Les défis liés au changement climatique doivent être abordés sous un angle global au niveau cantonal. De même, les communes doivent viser la neutralité climatique.

- *Les objectifs de la stratégie énergétique, adoptée en 2006, sont atteints d'ici 2035. L'accent est mis sur les agents énergétiques locaux et renouvelables ainsi que sur l'augmentation de l'efficacité énergétique. Il convient en particulier de renforcer la contribution de la force hydraulique au maintien de la sécurité d'approvisionnement.*

Afin d'atteindre dans les délais impartis les objectifs ambitieux qui ont été fixés, il sera nécessaire d'adapter la législation cantonale sur les constructions, en coordination avec les modifications qu'il est prévu d'apporter à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire.

Annexe : Liste des projets et perspectives pour la mise en œuvre du programme gouvernemental de législature 2023-2026