

Évolution démographique dans le canton de Berne

Analyse des bases cantonales existantes ainsi que défis, synthèse et recommandations interdirectionnelles



Février 2022



Photo de couverture : © Dmytro Varavin/iStockphoto.com

Mandant

Canton de Berne, Chancellerie d'État, Office du soutien au gouvernement et des droits politiques

Direction du projet

Mirjam Tschumi (CHA)

Jana Mäder (CHA)

Groupe de travail

Mirjam Tschumi (CHA)

Jana Mäder (CHA)

Silvia Kollar (DEEE)

Andreas Grandy (DSSI)

Bernhard Künzler (DIJ)

Solveig Muggli (DSE)

Barbara Tschann (DSE)

Christian Haldimann (FIN)

Ursula Telley (FIN)

Benjamin Adler (INC)

Katrin Richter (DTT)

Équipe d'IC Infraconsult

Daniel Studer, chef du projet

Thomas Röthlisberger, chef de projet suppléant

Enrico Bellini, Claudia Bommer, Thérèse Laubscher, David Remund, Dominic Schorneck, Regula Meyer

1840.01 / 05.12.22 / A / R6, Std (F)

\\zihl\proj\1000\1840.01_be_herausforderungen_demografischen_entwicklung\01_prod\9_bericht\20220308_be_demografischer_wandel_bericht_schlussversion.docx



Sommaire

1.	Introduction	5
1.1	Contexte et mandat	5
1.2	Questions posées et objectifs	6
2.	Démarche, méthodologie et données de référence	8
3.	Le changement démographique	12
3.1	Définition, processus et composantes	12
3.2	Partage des tâches entre la Confédération et les cantons	13
3.3	Évolution de la population en Suisse, dans le canton de Berne et dans ses régions	15
4.	Résultats de l'analyse des données et des études de base	20
4.1	Directions, offices et domaines politiques concernés	20
4.2	Résultats de la revue des rapports	22
	4.2.1 Année de publication, nombre de pages et importance	22
	4.2.2 Prise en compte de la composante régionale et des statistiques	24
	4.2.3 Défis, mesures et composantes mentionnés dans les rapports	27
5.	Vue d'ensemble, analyse et évaluation des 17 domaines politiques	28
5.1	Introduction	28
5.2	Domaines politiques	30
	5.2.1 Sécurité sociale	30
	5.2.2 Finances publiques, impôts	32
	5.2.3 Économie, emploi	33
	5.2.4 Formation, scolarité, recherche	35
	5.2.5 Culture, sport	37
	5.2.6 Sécurité publique	38
	5.2.7 Agriculture, approvisionnement	40
	5.2.8 Logement	42
	5.2.9 Santé	44
	5.2.10 Migration, intégration	47
	5.2.11 Enfance, adolescence, famille, troisième âge	49
	5.2.12 Territoire	51
	5.2.13 Environnement	54
	5.2.14 Énergie	56
	5.2.15 Transports	57
	5.2.16 Communication, médias	59
	5.2.17 Politique en matière de personnel	62
5.3	Bilan	63



6.	Synthèse et recommandations	68
6.1	Synthèse	68
6.2	Champs d'action	70
6.3	Recommandations	71

	Annexes	75
--	---------	----

Annexes

A3	Rapports pris en compte	75
A4	Tableau croisé des offices, domaines politiques et rapports	82

1. Introduction

1.1 Contexte et mandat

Le défi du changement démographique

Le changement démographique est une mégatendance de notre époque, aussi cruciale que le changement climatique, la mondialisation, la numérisation, l'individualisation et l'urbanisation. Comme dans d'autres pays économiquement très développés, il se caractérise en Suisse et dans le canton de Berne par un vieillissement de la société et par une proportion croissante d'habitantes et d'habitants issus de la migration. L'espérance de vie ne cesse de progresser depuis une centaine d'années, le taux de natalité reste bas depuis les années 1970 et la croissance démographique repose principalement sur l'immigration.

Il en résulte une augmentation générale de la population et une hétérogénéité croissante de la société¹ : le déséquilibre entre la jeune génération et le nombre grandissant de personnes âgées pousse le système des assurances sociales à ses limites, tandis que la pénurie de main d'œuvre s'accroît. Les mouvements migratoires à l'intérieur et à destination de la Suisse, bien qu'ils aillent de soi depuis des années, n'en suscitent pas moins régulièrement des débats de société et des discussions politiques d'une grande intensité.

Les défis multiples et variés associés à l'évolution démographique concernent les trois niveaux de l'État (Confédération, cantons et communes), avec une ampleur variable selon la manière dont les composantes de cette évolution se manifestent à chacun de ces niveaux.

Un sujet de discussion qui n'est pas nouveau

Cela fait longtemps que le Conseil-exécutif et le Grand Conseil du canton de Berne s'intéressent à la question de l'évolution démographique. En 2009 déjà, une enquête avait été réalisée au sein de l'administration cantonale pour déterminer quelles répercussions aurait cette évolution dans les domaines politiques et techniques dans le canton de Berne². De plus, le canton de Berne fait établir régulièrement des scénarios d'évolution démographique régionalisée³ basés sur les scénarios élaborés pour le canton par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ces analyses fournissent aux responsables politiques et à l'administration des éléments précieux pour la planification.

Mandat du Grand Conseil au Conseil-exécutif

En juin 2020, le Grand Conseil a adopté le postulat 184-2019 « Défis démographiques dans le canton de Berne »⁴, qui charge le Conseil-exécutif d'établir un rapport donnant un aperçu interdirectionnel des enjeux liés à l'évolution démographique. La mise en œuvre de ce postulat a été confiée à la Chancellerie d'État.

¹ Cf. OFS : Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2020–2050, 2020.

² Cf. Conférence de coordination espace – transports – économie (CETE) : Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Politik- und Fachbereiche im Kanton Bern, Ergebnisse einer Umfrage der KRVW, [Conséquences de l'évolution démographique sur les domaines politiques et spécialisés dans le canton Berne, résultats d'une enquête de la CETE], août 2009.

³ Cf. Conférence des statistiques du canton de Berne / IC Infraconsult : Scénarios démographiques régionalisés pour le canton de Berne jusqu'en 2050. Édition 2020, décembre 2020.

⁴ Cf. réponse du Conseil-exécutif au postulat 184-2019 CIRE (Jost, Thoune) « Défis démographiques dans le canton de Berne, ACE 207/2020, 4 mars 2020.

Mandat (suite)	La Chancellerie d'État bénéficie de l'appui de la Conférence des secrétaires généraux et d'un groupe de travail représentant les différentes Directions. Les résultats exposés dans le rapport seront pris en compte dans les planifications stratégiques du Conseil-exécutif, notamment dans le programme gouvernemental de législature 2023 à 2026.
Rapport du Conseil fédéral à la base de l'analyse	En 2016, le Conseil fédéral a fait réaliser, en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697, une étude sur le changement démographique en Suisse et les champs d'action au niveau fédéral ⁵ . Cette étude et le rapport du Conseil fédéral qui l'accompagne ont servi de base à la présente analyse : celle-ci reprend autant que possible les méthodes et les constats figurant dans l'étude et le rapport fédéraux afin d'offrir une meilleure comparabilité tout en rationalisant le travail de traitement des données.
Perspectives	La Chancellerie d'État, en charge de l'affaire, se fondera sur le présent rapport pour alimenter la réflexion du Conseil-exécutif sur cette problématique et, en collaboration avec les Directions, elle lui soumettra des propositions concernant la mise en œuvre et la suite qu'il conviendra d'apporter à la démarche. Le rapport élaboré en réponse au postulat sera vraisemblablement présenté au Grand Conseil pour qu'il en prenne connaissance lors de la session d'automne 2022.

1.2 Questions posées et objectifs

Apporter des réponses à neuf questions	La présente étude a pour but en particulier d'apporter des réponses aux questions suivantes : 1. Quels sont les défis posés par l'évolution démographique dans le canton de Berne (par domaine politique et transversalement) ? 2. Dans quels domaines l'évolution démographique a-t-elle des conséquences particulières pour le canton de Berne (par rapport aux autres cantons et à la Confédération) ? 3. Quels sont les champs d'action et les mesures importantes en place en lien avec l'évolution démographique et ses défis dans le canton de Berne (pour chaque domaine politique et transversalement) ? 4. Le Conseil-exécutif peut-il prendre des mesures d'ordre général, ayant ou non un caractère nouveau, pour anticiper les conséquences de l'évolution démographique ? 5. Quelles sont les mesures concrètes à prendre pour anticiper, à un niveau général, les conséquences de l'évolution démographique ? 6. Quels sont le rôle et les perspectives des régions et des communes ? 7. Sur quels fondements statistiques s'appuie-t-on, comment sont-ils organisés, comment sont-ils pris en compte dans la planification stratégique et présentent-ils un besoin d'optimisation ? 8. Quels autres facteurs peuvent renforcer ou atténuer la mégatendance « changement démographique » ? 9. Le canton a-t-il besoin d'une stratégie démographique ?
--	---

Le présent rapport ouvre la voie à des études d'approfondissement sur des questions propres à certains domaines politiques (p. ex. pour déterminer si les

⁵ Cf. rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697 : Changement démographique en Suisse, 9 décembre 2016.



mesures prises déploient déjà des effets). Ces études seront à l'initiative des Directions concernées.

Vue d'ensemble et recommandations

La présente étude a pour but de dresser une vue d'ensemble des rapports ayant un lien avec le changement démographique dont dispose l'administration cantonale et qu'elle exploite et de fournir une appréciation sur ces rapports. Dans un deuxième temps, l'étude délivre une analyse quant à la nécessité d'action pour le canton de Berne en fonction des opportunités et des risques que présente le changement démographique et, sur cette base, elle formule des recommandations. Comme la vue d'ensemble embrasse tous les domaines politiques et toutes les Directions du canton, l'étude reste à un niveau assez général.

2. Démarche, méthodologie et données de référence

Démarche

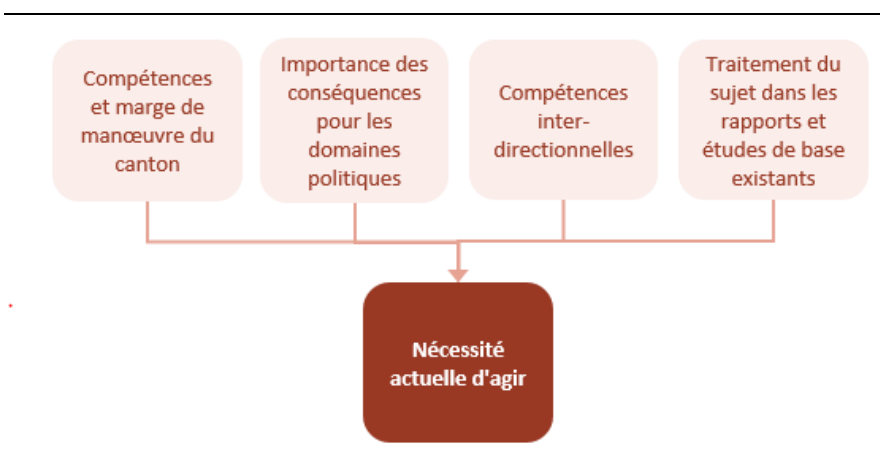
L'étude a été élaborée en quatre étapes :

1. Définition et acquisition des bases
2. Collecte, analyse et compilation des données et des études de base
3. Analyse des données pour déterminer les défis par domaine politique
4. Élaboration de synthèses par domaine politique et dans une logique interdirectionnelle

La démarche étant itérative, chaque étape de travail repose sur les résultats des travaux précédents.

Méthodologie

La valeur centrale analysée dans la présente étude est la « nécessité actuelle d'agir ». Cette valeur indique dans quelle mesure des actions supplémentaires s'imposent pour que le canton de Berne tienne suffisamment compte des défis du changement démographique. La nécessité actuelle d'agir est déterminée pour 17 domaines politiques (cf. ch. 5.1) en analysant quatre facteurs fondamentaux :



La nécessité actuelle d'agir est d'autant plus importante que...

- les compétences et la marge de manœuvre du canton dans un domaine politique sont étendues ;
- les conséquences du changement démographique dans un domaine politique sont importantes ;
- le nombre de Directions compétentes dans un domaine politique est élevé ;
- les défis du changement démographique sont peu étudiés et abordés dans les rapports et études de base d'un domaine politique.

Dans les domaines politiques où le canton a peu de marge de manœuvre, est peu concerné par les défis du changement démographique ou dispose de rapports et d'études de base qui analysent largement les défis du changement démographique, la nécessité actuelle d'agir est faible. Dans les autres cas, des actions s'imposent. Néanmoins, des optimisations ponctuelles sont possibles dans tous les domaines politiques, même ceux où il y a peu de nécessité d'agir.

Fondements de l'étude

L'étude repose dans toute la mesure du possible sur des bases existantes, en particulier :

- 74 rapports de l'administration cantonale susceptibles de contenir des éléments ayant trait aux défis du changement démographique⁶ ;
- le rapport du Conseil fédéral de 2016 consacré aux défis du changement démographique pour la Confédération⁷ ;
- les scénarios d'évolution démographique 2020-2050 pour la Suisse, le canton de Berne et ses arrondissements administratifs⁸ ;
- les rapports sur les défis du changement démographique dans les cantons de Bâle-Campagne, d'Argovie et de Schaffhouse⁹ ;
- le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 du canton de Berne¹⁰ ;
- le rapport de 2015 de l'Institut du fédéralisme concernant les tâches et la répartition des compétences dans l'État fédéral suisse¹¹.

Groupe de travail

Un groupe de travail composé de représentantes et de représentants des différentes Directions (cf. impressum) a activement collaboré à l'étude. D'une part, il a fait de nombreuses propositions concernant les bases à réunir. D'autre part, il a contrôlé la plausibilité des résultats de l'analyse, des appréciations et des conclusions exposés dans les chapitres 5 et 6, auxquels il a apporté des adaptations et des compléments techniques concrets.

Élaboration d'autres bases

En complément des rapports et études de base précités, les bases suivantes ont été élaborées ou réunies spécifiquement pour la présente analyse avec le concours du groupe de travail, notamment pour établir les listes et les classifications :

- passage en revue de rapports : compilation de 74 rapports de l'administration cantonale pour en extraire les éléments ayant trait aux défis du changement démographique ;
- liste des 17 domaines politiques retenus pour l'étude ;
- liste des 74 rapports de l'administration cantonale passés en revue contenant potentiellement des éléments ayant trait aux défis du changement démographique ;
- Corrélation entre les Directions et offices cantonaux, les 17 domaines politiques et les 74 rapports ;
- classification des Directions et des offices cantonaux dans les 17 domaines politiques ;
- aperçu général du rôle et des tâches de la Confédération et du canton de Berne dans les 17 domaines politiques ;

⁶ Chancellerie d'État : *Übersicht der Berichte, Studien und dergleichen zur demografischen Entwicklung im Kanton Bern*, document interne, 20 octobre 2021.

⁷ Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697 : Changement démographique en Suisse, 9 décembre 2016.

⁸ OFS : Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050 ; Conférence des statistiques du canton de Berne / IC Infraconsult : Scénarios démographiques régionalisés pour le canton de Berne jusqu'en 2050, édition 2020, décembre 2020.

⁹ Interface: *Aargau +100'000, Chancen und Risiken des demografischen Wandels im Kanton Aargau, im Auftrag des Kantons Aargau*, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Mai 2013. Interface und interdirektionale Arbeitsgruppe Demografie Kanton Basel-Landschaft: *Folgen des demografischen Wandels, Chancen-Risiko-Analyse und Massnahmenplan für den Kanton Basel-Landschaft*, Mai 2015. Regierungsrat des Kantons Schaffhausen: *Demografiestrategie Kanton Schaffhausen*, Januar 2017.

¹⁰ Conseil-exécutif du canton de Berne : Engagement 2030. Programme gouvernemental de législature 2019 à 2022.

¹¹ Institut du fédéralisme : *Aufgaben und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen*, décembre 2015 ; rapport du Conseil fédéral sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, 2018.

- enquête auprès du groupe de travail pour déterminer dans quelle mesure les Directions et les offices cantonaux sont concernés par les défis du changement démographique ;
- enquête auprès du groupe de travail pour déterminer comment les défis du changement démographique sont pris en compte dans les Directions cantonales en dehors des 74 rapports.

La revue des rapports...

La revue des rapports a consisté à explorer les 74 rapports désignés par le groupe de travail comme susceptibles de contenir des éléments ayant trait aux défis du changement démographique. Pour repérer ces éléments, on a utilisé une grille de requêtes basée sur les conséquences, les opportunités, les risques et les champs d'action mis en évidence pour chaque domaine politique dans le rapport du Conseil fédéral sur le changement démographique¹². Concrètement, on a vérifié si les opportunités, les risques et les champs d'action concernant un domaine politique étaient traités ou évoqués dans les rapports abordant ce domaine politique. On a ainsi collecté des données quantitatives (oui/non, nombre, etc.) et des données qualitatives (remarques sous forme de mots-clés).

Par ailleurs, on s'est attaché à regarder si les aspects suivants concernant le changement démographique étaient évoqués ou traités :

- différences entre régions ou communes,
- bases statistiques utilisées,
- mesures visant à faire face aux défis,
- différences dans les défis concernant le canton de Berne et concernant la Confédération,
- autres domaines politiques évoqués.

En complément, les caractéristiques descriptives des rapports ont été saisies (nombre de pages, année de parution, édition, etc.).

...et ses limites

La profondeur et l'étendue de la revue des rapports ont été choisis en fonction du niveau d'analyse fixé pour la présente étude et de façon à mobiliser modérément les ressources disponibles, quitte à limiter le contenu et la valeur informative des résultats. Par exemple, les rapports ont été passés en revue avant tout sous l'angle des domaines politiques avec lesquels ils avaient été reliés (p. ex. les domaines politiques « Enfance, adolescence, famille, troisième âge » et « Santé »). Les données recueillies ne permettaient pas de préciser si les mesures évoquées étaient déjà en cours de réalisation ou si elles n'en étaient qu'au stade de l'idée. Enfin, il est probable que certains risques, opportunités, champs d'action ou mesures évoqués dans les rapports soient passés au travers des mailles du passage en revue.

À l'issue de la revue des rapports, le groupe de travail a présenté six rapports supplémentaires susceptibles de contenir des éléments ayant trait au changement démographique (cf. annexe A1). Ces éléments ont fait l'objet d'une analyse qualitative qui a été intégrée dans les résultats (p. ex. les membres du groupe de travail ont rajouté des éléments concrets dans les opportunités, les risques ou les champs d'action).

Évaluation et appréciation

L'évaluation et l'appréciation des résultats de l'analyse reposent en particulier sur les quatre composantes ou aspects suivants :

¹² Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697 : Changement démographique en Suisse, 9 décembre 2016.

- défis majeurs : défis auxquels le canton de Berne devra faire face, déterminés sur la base des opportunités, des risques et des champs d'action ;
- compétences : rôles et tâches de la Confédération, du canton et des communes, déterminés sur la base des tâches centrales et de l'impact sur le canton ;
- traitement des sujets : couverture des défis du changement démographique (opportunités, risques, champs d'action), déterminée sur la base de la revue des rapports (quels sont les risques, les opportunités et les champs d'action évoqués dans les rapports) ;
- nécessité d'agir : appréciation de la nécessité d'agir du canton de Berne, déterminée sur la base du degré d'implication des domaines politiques, de la marge de manœuvre et des compétences du canton et de la couverture des sujets dans les rapports.

Dans un premier temps, l'évaluation et l'appréciation ont été effectuées dans le cadre d'un atelier interne interdisciplinaire. Dans un deuxième temps, les résultats ont été soumis à un contrôle de plausibilité, complétés et ajustés par le groupe de travail en mettant l'accent sur la situation spécifique du canton de Berne. L'évaluation et l'appréciation ont été faites à la fois pour chacun des 17 domaines politiques (cf. ch. 5) et pour l'ensemble de ces domaines sous la forme d'une synthèse (cf. ch. 6). C'est sur cette synthèse que reposent les recommandations à l'attention du Conseil-exécutif.

3. Le changement démographique

3.1 Définition, processus et composantes

Définition et processus

Le changement démographique décrit la manière dont la composition de la population devrait évoluer. Cette évolution probable repose sur des hypothèses qui apparaissent comme plausibles au moment considéré, mais dont on ne peut naturellement pas savoir avec certitude comment elles se réaliseront. C'est pourquoi l'évolution de la population est représentée dans plusieurs scénarios, lesquels sont régulièrement mis à jour en fonction des nouvelles données à disposition.

Trois facteurs principaux influent sur l'évolution démographique : le taux de natalité, l'espérance de vie et le solde migratoire. L'évolution s'exprime à travers le chiffre de la population (augmentation), la pyramide des âges (vieillessement) et les différences entre les régions (répartition inégale). Outre cette dimension quantitative, le changement démographique est aussi marqué par l'évolution de la société, comme la diminution de la taille des ménages, des formes nouvelles de vie familiale, le statut de la femme, les personnes LGBTQI+, la multiculturalité, etc. (hétérogénéité).

Composantes

En simplifiant, on peut donc ramener le changement démographique aux quatre composantes suivantes¹³ :

- augmentation : croissance de la population, due en particulier aux arrivées de l'étranger ;
- vieillissement : vieillissement de la population résidente, qui restera prononcé ;
- répartition inégale : les composantes démographiques n'évolueront pas de la même manière dans l'ensemble du canton de Berne et de la Suisse ;
- hétérogénéité grandissante : en raison de son interaction avec les mutations sociales, le changement démographique entraîne une hétérogénéité croissante de la société.

Ces quatre composantes servent à appréhender les conséquences du changement démographique pour les différents domaines politiques, pour les Directions et les offices et pour les régions. Elles forment un cadre d'analyse important pour identifier les opportunités, les risques et les champs d'action du changement démographique.

Autres facteurs

Le changement démographique a une influence déterminante sur le bien-être et la prospérité de la population. C'est également le cas des facteurs ci-dessous (liste non exhaustive), qui interagissent en outre avec le changement démographique¹⁴ :

- facteurs politiques (p. ex. importance de la démocratie directe, relations Suisse-UE, rapports de force géopolitiques),

¹³ Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697 : Changement démographique en Suisse, 9 décembre 2016.

¹⁴ Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697 : Changement démographique en Suisse, 9 décembre 2016.

Autres facteurs (suite)

- facteurs juridiques (p. ex. primauté du droit, densité normative, rapport entre le droit national et le droit supranational),
- facteurs économiques (p. ex. économie mondiale, conjoncture en Europe et en Suisse),
- facteurs technologiques (p. ex. transformation numérique, développement de nouvelles technologies, participation de la Suisse au développement de nouvelles technologies, accès de la Suisse aux nouvelles technologies),
- facteurs écologiques (p. ex. changement climatique, catastrophes environnementales et naturelles, approvisionnement mondial en ressources et en denrées alimentaires),
- facteurs sociétaux (p. ex. évolution des valeurs, individualisation, cohésion sociale, urbanisation).

3.2 Partage des tâches entre la Confédération et les cantons

Partage des tâches entre la Confédération et les cantons

Le partage des tâches entre la Confédération et les cantons est régi dans la Constitution fédérale (Cst.), dans les articles 42 et suivants. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.). La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération (art. 43a, al. 1 Cst.).

La compétence dévolue dans un domaine politique ou une partie d'un domaine politique peut soit englober la totalité des fonctions étatiques (élaboration de la législation, exécution du droit, administration de la justice), soit se rapporter à certaines de ces fonctions uniquement¹⁵. À l'intérieur de la fonction législative, on distingue les compétences globales, les compétences fragmentaires (recouvrant une partie d'un domaine) et les compétences législatives limitées aux principes (pour fixer des grandes lignes). L'exécution du droit fédéral incombe aux cantons pour autant que la Constitution fédérale ou une loi fédérale n'en attribue pas la compétence à la Confédération. Les cantons sont compétents pour tous les domaines que la Constitution n'attribue pas à la Confédération.

Tâches de la Confédération et des cantons dans les différents domaines politiques

Le tableau 1 ci-après indique globalement dans quels domaines politiques la Confédération ou le canton de Berne ont une compétence législative prépondérante ou globale, dans quels domaines ils ont essentiellement une compétence d'exécution et dans quels domaines le canton partage ces compétences avec la Confédération ou les communes (pour les domaines politiques, se référer au ch. 5). La compétence législative et la compétence d'exécution sont les deux facteurs sur lesquels repose l'appréciation de la marge de manœuvre du canton de Berne (importante, moyenne ou faible). Il s'agit d'un aperçu général fortement simplifié. L'attribution et l'appréciation des compétences sont relatives : elles se basent sur une comparaison entre les différents domaines politiques.

¹⁵ Cf. Institut du fédéralisme : *Aufgaben und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen*, Dezember 2015 ; rapport du Conseil fédéral sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, 2018.

Tab. 1 : Compétences et marge de manœuvre du canton de Berne par domaine politique

Domaine politique	Compétence prépondérante		Compétences et marge de manœuvre du canton
	Confédération, canton et communes	Domaine de l'exécution	
Sécurité sociale	Conf./canton	Conf./canton	Moyenne
Finances publiques, impôts	Conf.	Canton	Moyenne
Économie, emploi	Conf.	Conf./canton	Faible
Formation, scolarité, recherche	Conf./canton	Canton/comm.	Moyenne
Culture, sport	Conf./canton	Conf./canton	Moyenne
Sécurité publique	Conf./canton	Conf./canton/comm.	Moyenne
Agriculture, approvisionnement	Conf.	Conf./canton	Faible
Logement	Conf./canton	Conf./canton/comm.	Moyenne
Santé	Conf./canton	Canton	Importante
Migration, intégration	Conf.	Canton	Moyenne
Enfance, adolescence, famille, troisième âge	Canton	Canton/comm.	Importante
Territoire	Conf./canton	Canton/comm.	Moyenne
Environnement	Conf.	Canton	Moyenne
Énergie	Conf./canton	Conf./canton	Moyenne
Transport	Conf./canton	Conf./canton/comm.	Moyenne
Communication, médias	Conf./canton	Conf./canton	Moyenne
Politique en matière de personnel	Canton	Canton	Importante

Légende :

Compétence prépondérante

Conf. : la compétence législative appartient avant tout à la Confédération.

Canton : la compétence législative ou la compétence d'exécution appartient avant tout au canton.

Conf./canton/comm. : la compétence est partagée par la Confédération et le canton, par le canton et les communes ou par la Confédération, le canton et les communes.

Compétence/marge de manœuvre

Faible : la compétence appartient avant tout à la Confédération dans le domaine législatif et elle est partagée avec le canton dans le domaine de l'exécution (p. ex. économie, emploi).

Moyenne : la compétence est partagée entre la Confédération et le canton ou les communes dans le domaine législatif et dans le domaine de l'exécution (p. ex. sécurité sociale) ou bien elle appartient avant tout à la Confédération dans le domaine législatif et avant tout au canton dans le domaine de l'exécution (p. ex. environnement).

Importante : dans le domaine législatif comme dans le domaine de l'exécution, le canton détient au moins une compétence prépondérante et une compétence partagée avec la Confédération ou les communes (p. ex. santé).

Influence du changement démographique

Le changement démographique peut avoir une influence sur l'activité législative dans la mesure où il nécessite de modifier la législation, par exemple concernant les mécanismes de financement des institutions sociales face au vieillissement de la population. D'autre part, le changement démographique peut avoir un impact sur l'exécution, par exemple pour tenir compte de l'hétérogénéité et de la multiculturalité croissantes de la société.

3.3 Évolution de la population en Suisse, dans le canton de Berne et dans ses régions

Bases de l'évolution de la population

Pour pouvoir anticiper les défis du changement démographique, il faut disposer de bases aussi plausibles et transparentes que possible concernant l'évolution probable de la population. Les données exposées ci-après reposent sur les scénarios les plus récents de l'OFS concernant l'évolution de la population de la Suisse et des cantons ainsi que l'évolution démographique régionalisée du canton de Berne¹⁶.

Trois scénarios pour l'évolution de la population

L'OFS et la Conférence des statistiques du canton de Berne ont calculé l'évolution à venir de la population selon trois scénarios :

- Scénario de référence (scénario moyen)

Ce scénario repose sur l'hypothèse que l'évolution observée ces dernières années se poursuit. La Suisse reste attractive en raison de sa bonne situation économique, de sa position centrale en Europe, de son niveau de vie élevé, de sa qualité de vie et d'une fiscalité avantageuse. La répartition régionale des migrations entrantes dans le canton de Berne repose sur l'hypothèse que ces migrations représenteront près de la moitié de la croissance démographique communale déterminante définie dans le plan directeur cantonal.

- Scénario haut

Ce scénario repose sur une combinaison d'hypothèses favorisant la croissance démographique, l'augmentation du niveau de formation et la demande de travail. La répartition régionale des migrations entrantes dans le canton de Berne repose sur l'hypothèse que ces migrations représenteront la totalité de la croissance démographique communale déterminante définie dans le plan directeur cantonal.

- Scénario bas

Ce scénario repose sur une combinaison d'hypothèses moins favorables à la croissance démographique. La répartition des migrations entrantes entre les communes et les groupes de communes ainsi que la croissance démographique restent stables.

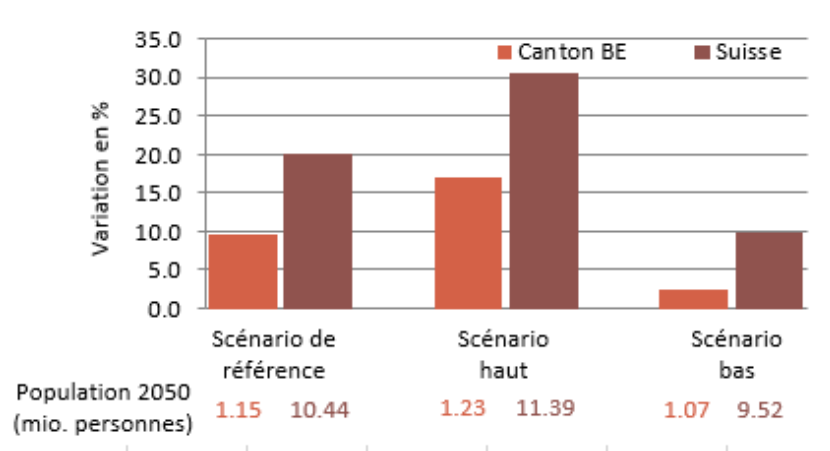
Population totale et population active

Selon les scénarios, la population du canton de Berne augmente de 2 à 17 % d'ici 2050 pour atteindre environ 1,1 à 1,2 million. Cette croissance est à peu près moitié moins forte que la moyenne suisse (croissance de 10 à 30 %).

La différence par rapport à la Suisse est encore plus importante en ce qui concerne la population active (20-64 ans) : dans le canton de Berne, celle-ci progresse uniquement selon le scénario haut (+15 000) alors que, selon les scénarios moyen et bas, le nombre de personnes en âge d'exercer une activité lucrative diminue dans une fourchette de 15 000 à 50 000.

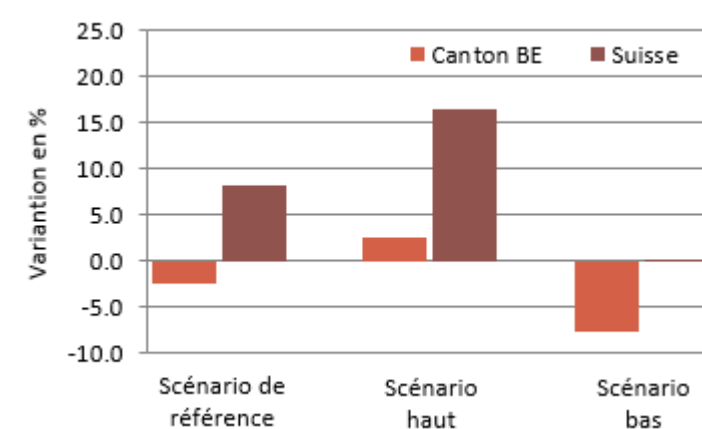
¹⁶ OFS : Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050 ; 2020 ; et Conférence des statistiques du canton de Berne / IC Infraconsult : Scénarios démographiques régionalisés pour le canton de Berne jusqu'en 2050, édition 2020, décembre 2020.

III. 1 : Évolution de la population de 2020 à 2050 en % et population en 2050 selon les scénarios, canton de Berne et Suisse



Source : OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050

III. 2 : Évolution de la population active (20-64 ans) de 2020 à 2050 en % selon les scénarios, canton de Berne et Suisse

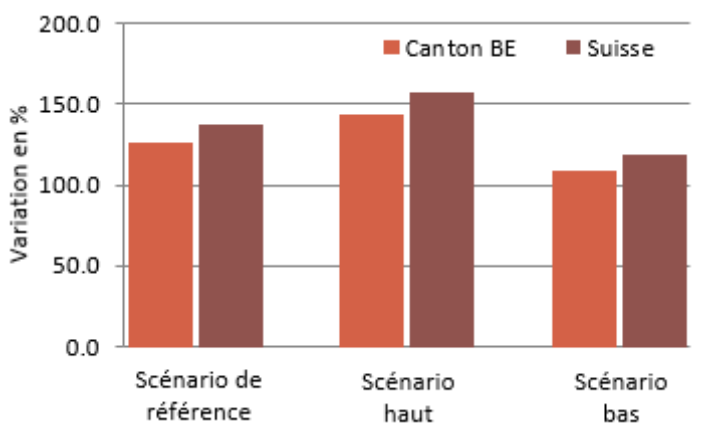


Source : OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050

Structure par âge et population âgée

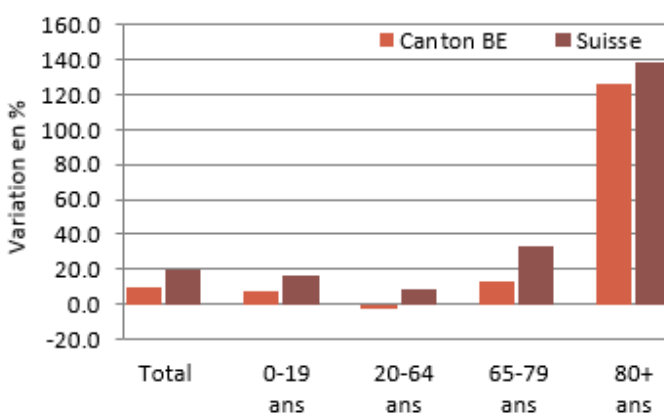
Quel que soit le scénario, la population du canton de Berne vieillit, comme en Suisse et dans toute l'Europe. Selon chacun des trois scénarios de l'OFS, il faut s'attendre à une forte hausse du nombre de personnes âgées (65-79 ans) et plus spécialement du nombre de personnes très âgées (80 ans+) dans l'ensemble des cantons. Dans le canton de Berne, cette dernière catégorie va plus que doubler d'ici 2050, avec un gain de 70 000 à 90 000 personnes selon les scénarios. À l'échelle de la Suisse, l'augmentation est encore plus forte en pourcentage que dans le canton de Berne. Cela tient notamment au fait que ce dernier compte déjà une proportion de personnes âgées et de personnes très âgées (respectivement 15 et 6 %) supérieure à la moyenne suisse.

III. 3 : Évolution de la population très âgée (80 ans+) de 2020 à 2050 en % selon les scénarios, canton de Berne et Suisse



Source : OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050

III. 4 : Évolution de la population par classe d'âges de 2020 à 2050 en % selon le scénario de référence, canton de Berne et Suisse

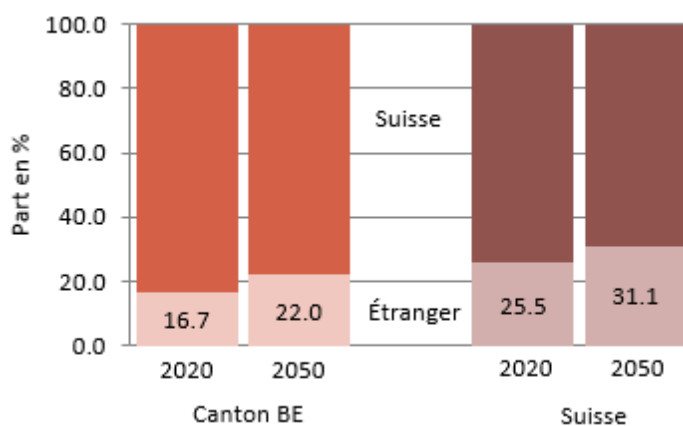


Source : OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050

Structure de la population

La part croissante de personnes étrangères dans la population résidente illustre parfaitement les changements et la diversité grandissante de la société dans le canton de Berne. D'ici 2050, elle passera de 16,7 à 22 % environ. Selon les scénarios, cela correspond à quelque 50 000 à 100 000 personnes étrangères supplémentaires. Ces chiffres placent le canton de Berne à environ 9 % sous la moyenne suisse, avec des différences selon les régions.

III. 5 : Évolution de la part de la population suisse et de la population étrangère de 2020 à 2050 en % selon le scénario de référence, canton de Berne et Suisse

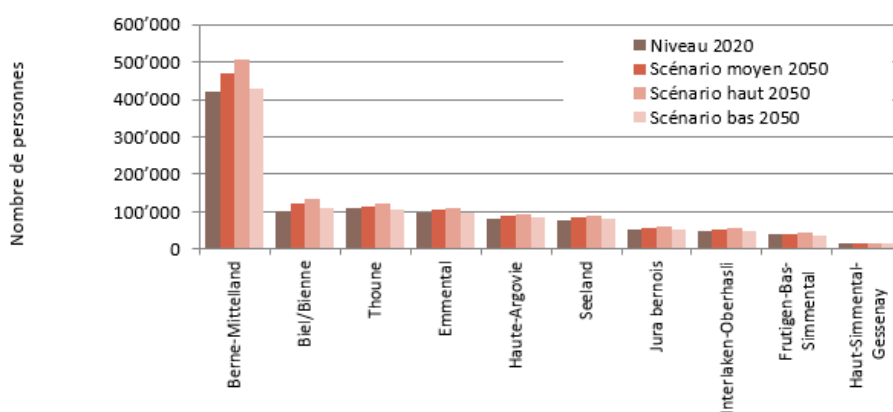


Source : OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050

Évolution démographique dans le canton de Berne et de ses régions

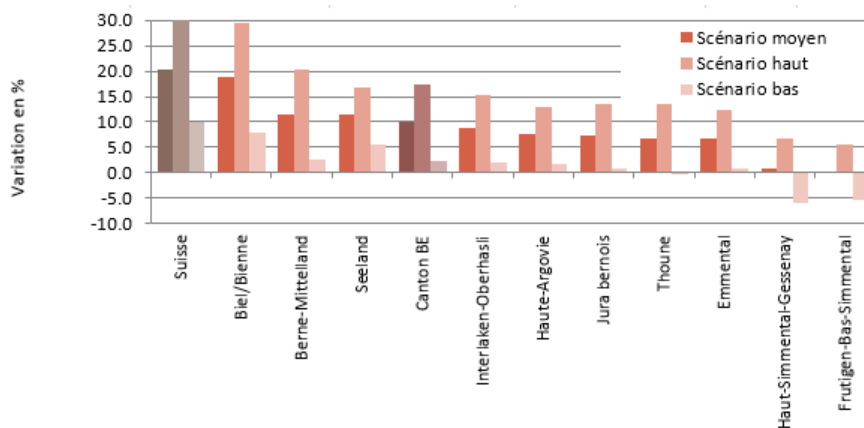
L'effectif et la structure de la population ainsi que leur évolution varient selon les régions du canton. Environ la moitié de la population du canton de Berne vit dans les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland et de Biel/Bienne. Ce sont aussi les arrondissements qui affichent la plus forte croissance de la population d'ici 2050 et la plus faible proportion de personnes de plus de 65 ans.

III. 6 : Évolution de la population de 2020 à 2050 selon les scénarios, arrondissements administratifs



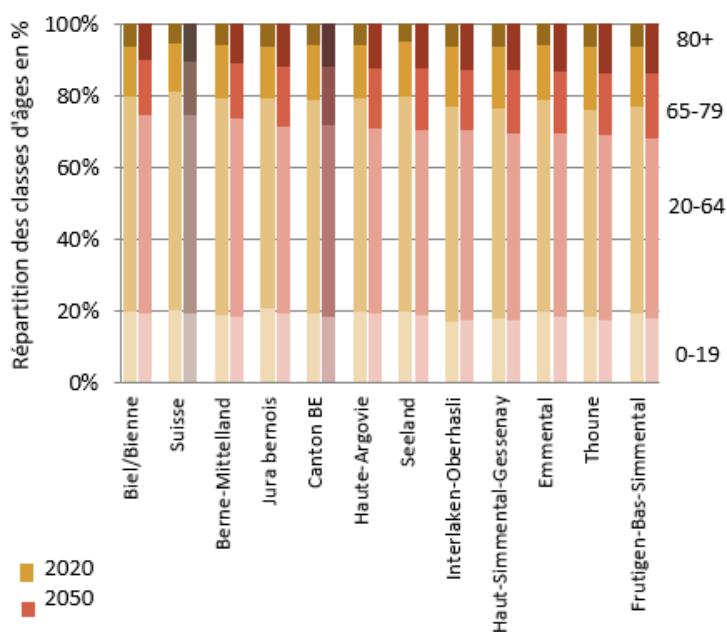
Source : Conférence des statistiques : Scénarios démographiques régionalisés pour le canton de Berne jusqu'en 2050, édition 2020 (calculs : Infraconsult)

III. 7 : Évolution de la population de 2020 à 2050 selon les scénarios en %, arrondissements administratifs et canton de Berne



Source : Conférence des statistiques du canton de Berne : Scénarios démographiques régionalisés pour le canton de Berne jusqu'en 2050, édition 2020 (calculs : Infraconsult) ; OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050

III. 8 : Répartition des classes d'âges en 2020 et en 2050 selon le scénario moyen et le scénario de référence, arrondissements administratifs, canton de Berne et Suisse



Source : Conférence des statistiques : Scénarios démographiques régionalisés pour le canton de Berne jusqu'en 2050, édition 2020 (calculs : Infraconsult) ; OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, 2020-2050

Cas de figure : Si l'on considère par exemple les projections concernant l'arrondissement administratif de Biel/Bienne, la part des 80 ans ou plus s'élève à 6,2 % en 2020 et à 10,2 % en 2050 tandis que la part de la population active (20-64 ans) recule en 2020 pour passer de 60,1 % à 55,2 % en 2050.

4. Résultats de l'analyse des données et des études de base

4.1 Directions, offices et domaines politiques concernés

Sept Directions, la
Chancellerie d'État et
47 offices

Le groupe de travail a identifié l'ensemble des Directions et des offices qui sont concernés par le changement démographique et qui devaient être inclus dans l'étude. Selon cette estimation, les sept Directions plus la Chancellerie d'État et presque tous les offices (47) sont plus ou moins concernés par les défis du changement démographique. Leur liste est présentée à l'annexe A2 tandis que l'annexe A1 énumère les 74 rapports passés en revue en indiquant de quelles Directions ou offices ils relèvent.

L'étude n'inclut pas le Contrôle des finances, les écoles spécialisées (Foyer scolaire du château de Cerlier, Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee, Centre de pédagogie spécialisée Landorf Köniz-Schlössli de Kehrsatz, Foyer d'éducation Lory de Münsingen, Station d'observation de Bolligen) ni l'administration décentralisée, à l'exception de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

17 domaines politiques

Dans le cadre de la présente étude, le groupe de travail a défini 17 domaines politiques qui recouvrent l'éventail complet des tâches de l'administration. Ils correspondent à peu près aux 16 domaines politiques visés dans le rapport du Conseil fédéral¹⁷, auxquels s'ajoute le domaine de la politique en matière de personnel.

Assignation de domaines
politiques aux 74 rapports

Un à trois domaines politiques ont été assignés à chacun des 74 rapports pris en compte dans l'étude. Les domaines politiques qui totalisent le plus de rapports (dix ou plus par domaine) sont les cinq suivants : « Territoire, aménagement du territoire », « Enfance, adolescence, famille, troisième âge », « Sécurité publique », « Sécurité sociale » et « Santé ». Viennent ensuite les domaines « Politique en matière de personnel », « Transports, planification des transports », « Formation, scolarité, recherche » et « Migration, intégration », avec sept à neuf rapports chacun. Les autres domaines politiques sont concernés par six rapports ou moins, sauf « Agriculture, approvisionnement, alimentation » et « Finances publiques, impôts », qui n'en ont aucun. La forme, la longueur et la nature du contenu des rapports n'ont joué aucun rôle dans leur attribution aux domaines politiques.

Autres domaines politiques
mentionnés dans les
rapports

Les rapports mentionnent parfois des domaines politiques autres que ceux dont ils relèvent¹⁸. Il apparaît ainsi que quelques domaines politiques font l'objet d'un petit nombre seulement de rapports qui leur sont dédiés, mais qu'ils sont

¹⁷ Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697 : Changement démographique en Suisse, 9 décembre 2016.

¹⁸ Dans ce cas, ces domaines politiques supplémentaires n'ont pas été pris en compte dans la revue des rapports (cf. ch. 2).

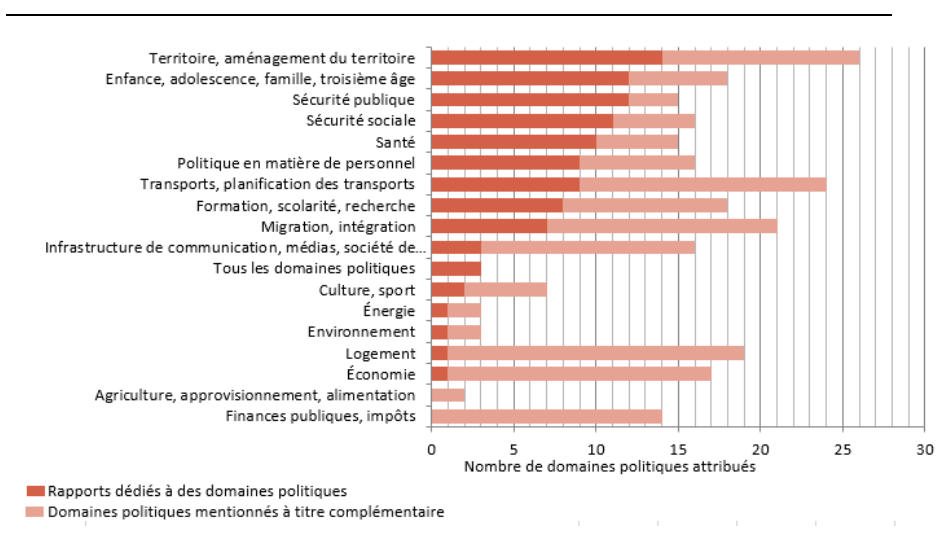
Autres domaines politiques mentionnés dans les rapports (suite)

mentionnés à titre complémentaire dans un grand nombre de rapports (p. ex. « Logement », « Économie », « Finances publiques, impôts »). A contrario, d'autres domaines politiques ont un grand nombre de rapports qui leur sont dédiés, mais ils sont moins souvent mentionnés dans d'autres rapports (p. ex. « Enfance, adolescence, famille, troisième âge », « Sécurité sociale », « Santé », « Sécurité publique »).

Certains domaines politiques sont à la fois souvent le sujet de rapports et souvent mentionnés à titre complémentaire dans d'autres rapports (p. ex. « Territoire, aménagement du territoire », « Transports, planification des transports »). Pour d'autres domaines politiques, c'est le contraire, avec peu de rapports dédiés et peu de mentions complémentaires (p. ex. « Agriculture, approvisionnement, alimentation », « Énergie », « Environnement », « Culture, sport »).

Le fait que des domaines politiques différents sont mentionnés dans les rapports montre bien que le changement démographique doit être abordé dans une optique intersectorielle et interdirectionnelle.

III. 9 : Classification des rapports par domaines politiques (rapports dédiés et mentions complémentaires)



Source : revue des rapports (n = 74), traitement IC Infraconsult

Remarque : le groupe de travail a classé une partie des 74 rapports dans plus d'un domaine politique si bien qu'on dénombre 104 classements au total. Trois rapports ont été placés dans la catégorie « Tous les domaines politiques » et ne figurent donc pas dans les domaines politiques considérés individuellement (enquête sur les répercussions du changement démographique, Scénarios démographiques régionalisés, statistiques de la ville de Berne). Dans les 74 rapports, on trouve 149 mentions complémentaires d'autres domaines politiques, dont 37 dans les trois rapports classés dans la catégorie « Tous les domaines politiques ».

4.2 Résultats de la revue des rapports

74 rapports en lien avec le changement démographique

Les défis et la nécessité d'agir ont été déterminés principalement sur la base des résultats du passage en revue des rapports réalisé dans le cadre de la présente étude (cf. ch. 2). La revue a porté sur les 74 rapports désignés par le groupe de travail comme ayant un lien avec le changement démographique. Il s'agit de rapports élaborés par l'administration cantonale ou que l'administration cantonale utilise comme documents de référence, études de base ou outils de travail.

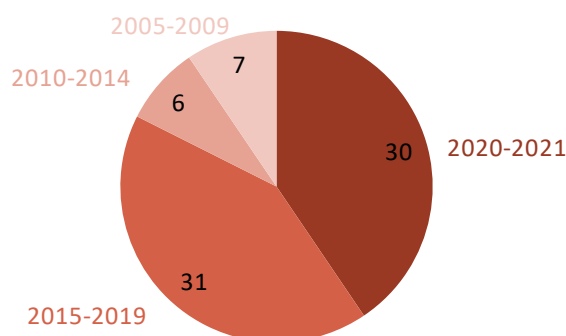
Les autres rapports, documents de travail, directives, mesures, etc. pouvant présenter un lien avec le changement démographique n'ont pas été explicitement pris en compte dans la présente étude. Leurs éléments essentiels et les facteurs importants qui y sont mentionnés, tels que le changement démographique, ont alimenté les résultats du présent rapport à travers des contributions qualitatives des membres du groupe de travail.

4.2.1 Année de publication, nombre de pages et importance

Année de publication

Une trentaine de rapports (soit env. 40 %) ont été publiés au cours des deux dernières années, c'est-à-dire en 2020 et 2021, et une autre trentaine entre 2015 et 2019. Sur la bonne douzaine de rapports restants (soit env. 20 %), une moitié est parue entre 2010 et 2014 et une autre moitié entre 2005 et 2009.

III. 10 : Rapports par années de publication



Source : Revue des rapports (n = 74), traitement IC Infraconsult

Remarque : Certains rapports, statistiques notamment, sont actualisés périodiquement, par exemple annuellement ; ce sont leurs versions les plus récentes qui ont été prises en compte dans la revue.

Nombre de pages et nature

Les 74 rapports passés en revue représentent un volume total de 4500 pages, le nombre moyen de pages se situant à 90. Dans un tiers des cas environ, il s'agit de rapports courts (jusqu'à 25 pages) et dans douze cas de rapports volumineux dépassant les 100 pages. Dix des 74 rapports sont avant tout des bases statistiques (tableaux, rapports, pages Web) et six, la plupart des rapports courts, sont des documents de travail, des présentations, des courriels, etc. Quatre rapports sont des documents à usage interne exclusivement. La grande majorité des rapports sont des stratégies et des rapports du Conseil-exécutif ou de

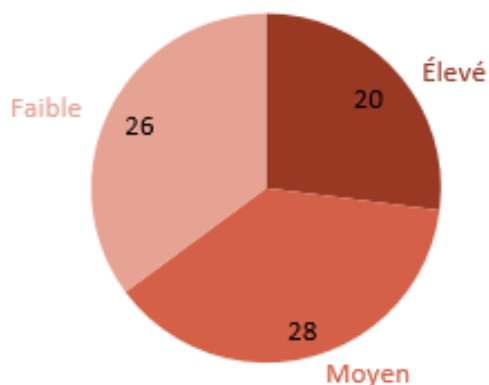
l'administration, dont une partie a été élaborée par des hautes écoles et des bureaux privés ou avec leur concours. Le canton de Berne n'a pas de consignes sur l'appellation des rapports.

Importance et pertinence

Les 74 rapports ont été soumis à une évaluation comparative globale de nature qualitative pour déterminer leur importance et leur pertinence pour le changement démographique. L'évaluation a porté principalement sur les références et les éléments concrets ayant trait au changement démographique contenus dans les rapports plutôt que sur le sujet traité.

Vingt des 74 rapports passés en revue présentent une importance et une pertinence élevées pour le changement démographique (p. ex. rapports sur le troisième âge et sur la famille, politique régionale du troisième âge, statistique de la formation, statistique de l'aide et des soins à domicile). Cela signifie qu'ils contiennent de très nombreux éléments en lien avec le changement démographique. Dans un tiers des rapports environ, l'importance et la pertinence sont faibles (p. ex. stratégie sportive, statistique des accidents de la circulation, programme d'intégration, mise en œuvre du mandat constitutionnel dans le domaine du logement) ou moyennes.

III. 11 : Rapports par niveau d'importance et de pertinence concernant le changement démographique



Source : Revue des rapports (n = 74), traitement IC Infraconsult

Remarque : L'attribution d'un degré d'importance et de pertinence repose sur une appréciation comparative globale des rapports de nature qualitative.

4.2.2

Prise en compte de la composante régionale et des statistiques

Différences entre les régions et les communes

Sur les 74 rapports passés en revue, 28 énoncent des différences entre les régions et 22 des différences entre les communes face au changement démographique. Selon les rapports, la notion de région ne couvre pas les mêmes périmètres. Il peut s'agir, par exemple, des zones urbaines par opposition aux zones rurales, des conférences régionales, des arrondissements administratifs, des régions d'aménagement ou encore des régions vues à travers le prisme de la politique du troisième âge, du système social, du système de santé ou du domaine de l'asile.

III. 12 : Rapports abordant les différences entre régions ou communes



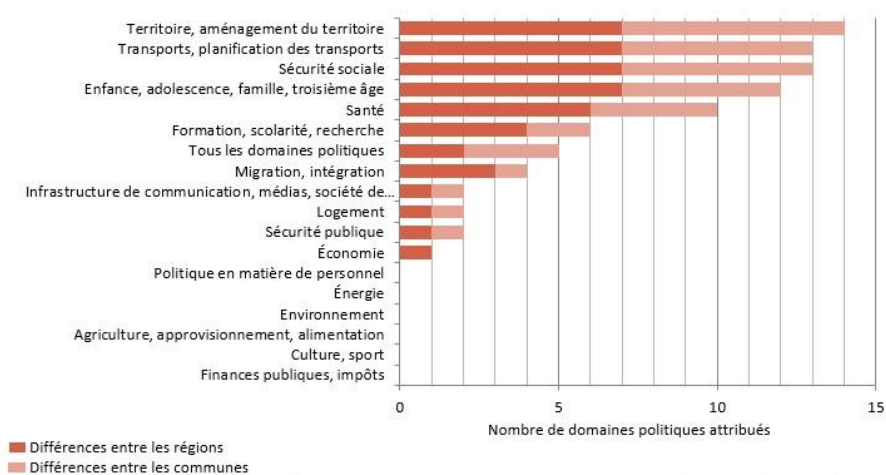
Source : Revue des rapports (n = 74), traitement IC Infraconsult

Remarque : Ces chiffres indiquent seulement si la question des différences entre régions ou communes est abordée, mais pas dans quelle mesure.

Différences entre régions ou communes selon les domaines politiques

Les différences entre régions sont abordées dans 47 rapports relevant d'un domaine politique et les différences entre communes dans 37 rapports relevant d'un domaine politique. Cela concerne en particulier les domaines suivants : « Territoire, aménagement du territoire », « Transports, planification des transports » (CRTU, plan directeur, projets de développement paysager, prévisions de trafic, offre de transports publics), « Sécurité sociale », « Enfance, adolescence, famille, troisième âge », « Migration, intégration » (taux d'exposition au risque de pauvreté et de dépendance à l'aide sociale, accueil extrafamilial des enfants, représentations de la famille, politique du troisième âge, planification des besoins, planification de la politique du troisième âge au niveau communal), « Santé » (EMS), « Formation, scolarité » (planification des locaux scolaires) et « Logement » (réglementation des compétences). La ville de Berne a une position particulière dans le contexte des différences régionales et communales en raison de l'intégration dans la présente étude de données tirées de sa statistique et de son plan de développement urbain.

III. 13 : Domaines politiques dans lesquels les différences régionales ou communales sont abordées



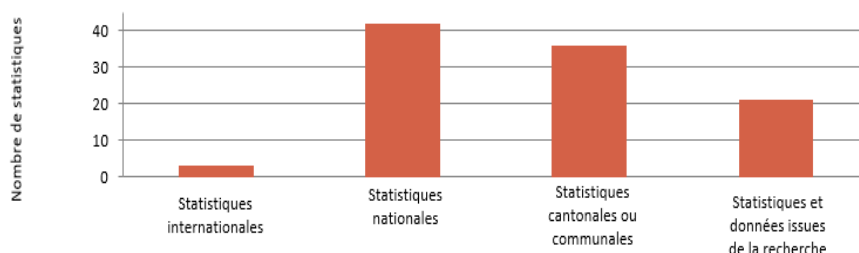
Source : Revue des rapports (n = 74), traitement IC Infraconsult

Remarque : ces chiffres indiquent seulement si la question des différences entre régions ou communes est abordée, mais pas dans quelle mesure.

Statistiques prises en compte

Près de 60 % des rapports se fondent en particulier sur des statistiques nationales (surtout celles de l'OFS) tandis que près de 50 % reposent sur des statistiques cantonales et communales (p. ex. portail statistique du canton de Berne, ville de Berne). Mais ils utilisent également des données et des études de base issues de la recherche et de la science (notamment hautes écoles, bureaux de recherche) : c'est le cas dans près de 30 % des rapports. Les statistiques internationales jouent un rôle accessoire dans les rapports.

III. 14 : Statistiques exploitées dans les rapports



Source : Revue des rapports (n = 74), traitement IC Infraconsult

Remarque : ces chiffres indiquent seulement si les différentes catégories de statistiques sont exploitées, mais pas dans quelle mesure.

En ce qui concerne les analyses de données et les données de base, les rapports mentionnent les défauts ou les besoins d'optimisation suivants :

- Il faudrait actualiser les scénarios portant sur le nombre d'élèves tous les deux ans.
- La qualité des données hospitalières est insuffisante et hétérogène.
- Il n'y a pas de données concernant les coûts des très nombreux petits EMS.
- Les données relatives aux besoins et à l'offre de soins palliatifs sont insuffisantes.
- Les données relatives aux logements adaptés aux personnes âgées et aux offres intermédiaires (structures d'accueil de jour et de nuit, logements avec prestations, etc.) sont insuffisantes.
- La qualité des données dans le secteur ambulatoire doit être améliorée en raison de l'entrée en vigueur de la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP).
- Les données dans le domaine de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) manquent parfois de clarté.
- Les données utilisées dans le domaine de la fiscalité et dans celui de la politique sociale ont des définitions différentes.
- Les séries statistiques dans le domaine de la politique de la famille sont incomplètes.
- Il n'y a pas de statistique sur l'énergie dans le canton de Berne.
- Les scénarios démographiques régionalisés livrent des données concernant uniquement la population résidente (rien concernant l'emploi).
- Il est nécessaire de clarifier la coopération avec la Conférence des statistiques du canton de Berne au sujet des données gouvernementales ouvertes (Open Government Data, OGD).
- L'Office du personnel n'a pas d'outil d'analyse de la structure par âge (tâche externalisée).

4.2.3

Défis, mesures et composantes mentionnés dans les rapports

Défis pour le canton de Berne et pour la Confédération

Quatorze des 74 rapports mentionnent des défis divers pour le canton de Berne et pour la Confédération. Ils indiquent en particulier que la proportion de personnes de 65 ans ou plus dans le canton de Berne est supérieure à la moyenne suisse. Cette composante ou cet aspect est abordé dans les domaines politiques que sont « Enfance, adolescence, famille, troisième âge » (prestations complémentaires pour les familles, financement de l'accueil extrafamilial des enfants), « Santé » (augmentation du nombre de places de prise en charge, hausse du taux d'hospitalisation) et « Politique en matière de personnel » (pénurie de main d'œuvre spécialisée, planification des carrières). Dans le domaine de la sécurité sociale, les rapports mentionnent en outre le taux d'aide sociale et d'assistance supérieur à la moyenne dans le canton de Berne (enfants, familles monoparentales, personnes âgées).

Mesures pour faire face aux défis du changement démographique

Vingt-neuf des 74 rapports mentionnent, de manière plus ou moins détaillée, des mesures pour faire face aux défis du changement démographique. Les mesures concrètes figurent le plus souvent dans des rapports sur la vieillesse, la famille et la santé, lesquels portent également sur d'autres domaines (p. ex. sécurité sociale, aménagement du territoire, logement, transports). Les rapports consacrés à la sécurité publique et à la politique en matière de personnel mentionnent aussi diverses mesures concrètes. Les mesures évoquées dans les rapports sont listées dans le chapitre 5 pour chacun des domaines politiques, certaines relevant en partie de plusieurs domaines politiques.

Composantes du changement démographique

Sur les quatre composantes du changement démographique, l'accroissement de la population, son vieillissement et sa diversité sont abordés à peu près dans les mêmes proportions (environ 75 occurrences chacune). La composante « répartition inégale » est peu prise en compte (environ 20 occurrences).

Opportunités, risques et champs d'action du changement démographique

Les risques et les champs d'action mis en évidence dans le rapport du Conseil fédéral¹⁹ sont mentionnés environ trois fois plus souvent dans les 74 rapports (environ 170 occurrences chacun) que les opportunités du changement démographique (environ 55 occurrences).

¹⁹ Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697 : Changement démographique en Suisse, 9 décembre 2016.

5. Vue d'ensemble, analyse et évaluation des 17 domaines politiques

5.1 Introduction

17 domaines politiques avec un sous-chapitre consacré à chacun

La structure du présent chapitre reprend la division en 17 domaines politiques des études de base :

Domaines politiques	
1	Sécurité sociale
2	Finances publiques, impôts
3	Économie, emploi
4	Formation, scolarité, recherche
5	Culture, sport
6	Sécurité publique
7	Agriculture, approvisionnement
8	Logement
9	Santé
10	Migration, intégration
11	Enfance, adolescence, famille, troisième âge
12	Territoire
13	Environnement
14	Énergie
15	Transports
16	Communication, médias
17	Politique en matière de personnel

Ces 17 sous-chapitres obéissent tous au même plan et sont subdivisés en trois parties : vue d'ensemble, analyse et évaluation/appréciation. Les notes marginales présentent le contenu suivant :

Vue d'ensemble

Les indications énoncées sous « Vue d'ensemble » reposent principalement sur les informations et attributions du groupe de travail. Elles couvrent les questions suivantes :

Brève description et principales tâches du canton

Brève présentation de chaque domaine politique, des informations et instruments principaux s'y rapportant et des principales tâches et spécificités du canton de Berne en la matière.

Directions et offices compétents

Directions et offices principalement compétents pour chacun des domaines politiques.



Exemples de rapports et d'études de base existants

État des lieux et exemples de rapports et études de base dont les Directions et offices disposent à l'heure actuelle pour chaque domaine politique. Une liste complète est consultable à l'annexe 1. Les rapports « Effets de l'évolution démographique sur les domaines politiques et spécialisés du canton de Berne, résultats de l'enquête » et « Scénarios démographiques régionalisés pour le canton de Berne jusqu'en 2050 », ainsi que les données de bases disponibles de Statistik Stadt Bern, le service statistique de la ville de Berne, ne sont pas cités car ils couvrent les 17 domaines politiques.

Analyse

Les informations présentées sous le volet « Analyse » résultent principalement du passage en revue des rapports (cf. ch. 4.2) et de l'examen du degré de compétence du canton pour chaque domaine politique (cf. ch. 3.2). Les contenus analysés sont classés dans l'ordre suivant :

Composantes	Liste des composantes de l'évolution démographique (accroissement, vieillissement, répartition inégale, hétérogénéité grandissante) qui affectent le plus chaque domaine politique (cf. ch. 3.1)
Impact	Impact sur le domaine politique pour ce qui est de l'évolution démographique (important, moyen, faible) et impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) pour chaque domaine politique (important, moyen, faible)
Opportunités	Principales opportunités de l'évolution démographique pour chaque domaine politique
Risques	Principaux risques de l'évolution démographique pour chaque domaine politique
Champs d'action	Principaux champs d'action de l'évolution démographique pour chaque domaine politique
Mesures clés	État des lieux et exemples de mesures déployées ou qui pourraient l'être pour affronter les défis de l'évolution démographique dans chaque domaine politique. Les mesures présentées ont soit été mentionnées dans les rapports et études de base passés en revue, soit citées par les membres du groupe de travail en complément. Le degré d'avancement de leur mise en œuvre (de l'idée à l'exécution) n'est pas pris en compte. En cas de nécessité, cette information devra être recueillie dans un deuxième temps.

Évaluation/appréciation

Les déclarations sous « Évaluation/appréciation » résultent du passage en revue des rapports, de l'examen des autres études de base, et de la discussion et du contrôle de plausibilité de ces conclusions au sein du groupe de travail. Ces déclarations sont classées par thème comme suit :

Défis majeurs	Description succincte des principaux défis que présente l'évolution démographique dans le canton de Berne pour chaque domaine politique
Confédération – canton – communes	Brève description présentant comment les défis de l'évolution démographique touchent la Confédération, le canton de Berne et les communes pour chaque domaine politique

Traitement des sujets	Appréciation du traitement des sujets, dans les rapports et études de base existants, des opportunités, risques et champs d'action de l'évolution démographique dans le canton de Berne pour chaque domaine politique (largement, partiellement, insuffisamment)
Nécessité actuelle d'agir	La nécessité actuelle d'agir (minime, réelle) rend compte de la quantité d'efforts supplémentaires éventuellement à déployer dans un domaine politique donné pour appréhender passablement les défis de l'évolution démographique. Le degré de nécessité varie en fonction de la compétence et de la marge de manœuvre du canton, de l'impact de l'évolution démographique sur le domaine politique et du degré de couverture des défis de l'évolution démographique dans les rapports et études de base existants (cf. ch. 2 et 5.3). Des pistes d'action à l'attention des Directions compétentes pour affronter de façon plus renforcée ou continue les défis de l'évolution démographique peuvent éventuellement être données. Celles-ci sont plutôt d'ordre général.

5.2 Domaines politiques

5.2.1 Sécurité sociale

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton	Le système suisse de sécurité sociale garantit une sécurité matérielle et favorise l'intégration sociale et professionnelle. Les principaux instruments qui remplissent ces fonctions sont : les assurances sociales au niveau fédéral (notamment : AVS/AI, PC, caisse de pension, assurance-maladie/assurance-accidents, AC) ; l'aide sociale et les prestations sous condition de ressources aux niveaux cantonal et communal ; d'autres prestations sous condition de ressources (notamment réduction des primes) ; ainsi que le transfert financier entre la Confédération, le canton et les communes.
Directions et offices compétents	▪ Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) : Office des assurances-sociales (OAS) ▪ Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) : Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS)
Exemples de rapports et d'études de base existants	Deux documents spécifiques au domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports : ▪ Rapport social 2015, La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne ▪ Rapport sur l'aide sociale matérielle 2019
	Analyse
Composantes	▪ Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, accroissement
Impact	▪ Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : important ▪ Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen
Opportunités	▪ Hausse du taux d'activité professionnelle des seniors et des femmes ▪ Nouvelles formes de soins et d'assistance aux personnes âgées

- Recours à l'immigration pour stabiliser le nombre de personnes versant des cotisations

Risques

- Charge croissante des œuvres sociales
- Mise en péril du financement sur le long terme
- Dispositif du « contrat entre générations » sous tension
- Renforcement des inégalités sociales
- Hausse du taux de pauvreté ; la pauvreté touche davantage de catégories de la population

Champs d'action

- Consolider le système de santé, en particulier le secteur des soins
- Maintenir l'équilibre en matière de compensation des charges intercantionales

Mesures clés

- Prestations complémentaires destinées aux familles
- Subsidés au logement destinés aux familles
- Allocations familiales
- Réductions de prime d'assurance-maladie
- Forfait circonstanciel pour les familles

Évaluation/appréciation

Défis majeurs

L'augmentation de la part de personnes ayant atteint l'âge de la retraite et la diminution de la population active mettent le financement des œuvres sociales et la cohésion sociale à l'épreuve. Pour garantir un financement sur le long terme, il faut accroître la participation des seniors et des femmes au marché du travail et faire constamment appel à la main-d'œuvre étrangère par le biais de l'immigration.

Confédération – canton – communes

Les différents instruments du système suisse de sécurité sociale sont étroitement imbriqués. La Confédération, les cantons et les communes n'ont pas les mêmes compétences pour ce qui est du financement des différentes œuvres sociales, mais les enjeux auxquels ils font face sont fondamentalement les mêmes. Il est particulièrement nécessaire d'agir sur le terrain de la prévoyance vieillesse. Cette nécessité est d'autant plus forte que le canton de Berne, compte une part importante de personnes âgées.

Traitement des sujets

Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants.

Nécessité actuelle d'agir

Les enjeux liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base, raison pour laquelle la nécessité actuelle d'agir est minime.

Les liens de la sécurité sociale avec d'autres domaines politiques et d'autres thématiques (p. ex. famille, troisième âge, intégration, pauvreté, formation, santé, logement, activité lucrative) sont multiples. Des échanges réguliers et transversaux entre Directions et offices permettront, au besoin, d'identifier à temps de nouvelles nécessités d'agir.

5.2.2 Finances publiques, impôts

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

Le terme « finances publiques » désigne les activités économiques que mènent la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que les mesures et leur financement.

La Confédération peut prélever un impôt direct ainsi que des impôts sur la consommation et doit harmoniser les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Le canton met en œuvre les législations fiscales fédérale et cantonales, procède à la taxation et encaisse l'impôt direct. Il incombe en outre au canton de conseiller et de soutenir les organes politiques et l'administration en matière de politique financière. L'Intendance des impôts compétente dans le canton de Berne met l'accent sur la dématérialisation et une « communication avec la clientèle » adaptée à ses destinataires.

Directions et offices compétents

- Direction des finances (FIN) : Administration des finances (AF), Intendance des impôts (ICI)

Exemples de rapports et d'études de base existants

Aucun document spécifique à ce domaine politique n'a été retenu lors du passage en revue des rapports.

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, accroissement, répartition inégale

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- L'immigration de personnes actives et une plus grande participation des femmes et des seniors au marché du travail amènent plus d'argent dans les caisses de l'État sous la forme cotisations et d'impôts
- Réduction des coûts due au renforcement des soins de longue durée à domicile

Risques

- Tâche accrue pour les assurances sociales, le secteur de la santé et les prestations d'infrastructure
- Abaissement des recettes fiscales lié à la pyramide des âges modifiée
- La dynamique des coûts dans les secteurs du social et de la santé entraîne un déséquilibre financier vertical entre la Confédération, les cantons et les communes.

Champs d'action

- Garantir les finances publiques sur le long terme
- Maintenir l'équilibre financier vertical entre la Confédération, les cantons et les communes
- Répartir équitablement les charges entre les générations et au sein de chaque génération

Mesures clés

- Allègement fiscal pour les familles

Évaluation/appréciation

Défis majeurs

Le risque d'assister à une diminution des recettes liées à l'impôt sur le revenu en raison de la nouvelle pyramide des âges parallèlement à une augmentation des



dépenses de sécurité sociale, de santé et de formation rend la tâche des personnes préposées aux finances publiques de plus en plus difficile. Il est donc particulièrement important d'accroître la participation des femmes et des seniors au marché du travail si l'on veut contrecarrer une éventuelle baisse des recettes liées à l'impôt sur le revenu.

Confédération – canton – communes

Dans le domaine des finances publiques, le canton revêt un rôle important. C'est à lui qu'incombe le prélèvement des impôts fédéraux, cantonaux et communaux, et il est à ce titre en relation directe avec la population. Pour ce qui est des impôts cantonaux, le canton bénéficie d'une certaine marge de manœuvre dans la limite des prescriptions fédérales. Du fait des recettes futures de l'impôt sur le revenu, le canton aura fort à faire. Contrairement au reste de la Suisse, le canton de Berne devrait voir sa population active diminuer d'ici 2050.

Traitement des sujets

Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique ne sont pas explicitement abordés dans les rapports et études de base existants car aucun rapport n'a été classé comme relevant du domaine politique « Finances publiques et impôts ».

Nécessité actuelle d'agir

Les défis que présente l'évolution démographique ne sont pas traités explicitement dans les rapports et études de base existants, car la marge de manœuvre du canton dans ce domaine politique est moyenne, tout comme l'impact de l'évolution démographique sur ce dernier qui est également moyen. Il y a donc une nécessité actuelle d'agir.

Aucun rapport spécifique n'aborde les conséquences de l'évolution démographique sur les finances publiques. Lancer une étude en ce sens pourrait apporter des éléments de réponse quant à la nécessité d'adapter le système fiscal à la situation démographique et aux éventuels changements nécessaires.

5.2.3 Économie, emploi

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

L'économie comprend les structures et activités liées à la production et à la consommation de biens.

Les conditions économiques générales sont du ressort de la Confédération. Dans certains domaines, la mise en œuvre relève de la compétence des cantons (p. ex. service de l'emploi, contrôle des conditions salariales et des conditions de travail). Pour ce qui est de sa promotion économique, le canton de Berne est libre de l'envisager comme il l'entend.

Directions et offices compétents

- Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) : Office de l'économie (OEC), Office de l'assurance-chômage (OAC)

Exemples de rapports et d'études de base existants

- Le document spécifique au domaine politique retenu lors du passage en revue des rapports est le suivant :
- Stratégie économique 2025

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, hétérogénéité



Impact	▪ Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen ▪ Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : faible
Opportunités	▪ Immigration de main-d'œuvre qualifiée ▪ Plus grande participation des femmes et des seniors au marché du travail
Risques	▪ Pénurie de main-d'œuvre et de main-d'œuvre spécialisée dans certains secteurs (p. ex. dans la branche MINT et le secteur des soins et de la santé) ▪ Perte de savoir-faire dans les entreprises et l'administration
Champs d'action	▪ Encourager l'emploi des femmes ▪ Maintenir les seniors sur le marché du travail
Mesures clés	▪ Soutenir la formation et le recrutement du personnel soignant et du personnel d'encadrement ▪ Promouvoir des conditions favorables aux familles dans le monde du travail, la formation et la formation continue ▪ Encourager le recrutement de seniors ▪ Faciliter la conciliation du travail et de la prise en charge de proches

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	Compte tenu de la diminution de la population active attendue, la pénurie de main-d'œuvre et de main-d'œuvre qualifiée affectera considérablement le canton de Berne. Le problème sera particulièrement marqué dans le secteur de la santé, étant donné que la part des personnes de plus de 80 ans au sein de la population augmentera fortement.
Confédération – canton – communes	L'élaboration des conditions économiques générales incombe principalement à la Confédération. Pour certaines initiatives, comme par exemple dans le domaine de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée (initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié), la Confédération et le canton agissent ensemble. Le canton de Berne est lui-même concerné par la pénurie de personnel qualifié dans la branche MINT. Or ce personnel qualifié est important pour la sécurité et la remise en état d'infrastructures telles que les routes.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont en partie abordés dans les rapports et études de base existants.
Nécessité actuelle d'agir	Dans le domaine politique « Économie, emploi », le canton dispose d'une marge de manœuvre/compétence limitée. La nécessité actuelle d'agir est donc minime. La place des femmes et des seniors sur le marché du travail constitue un aspect important de l'évolution démographique. Le canton s'est attaqué à ce sujet avec une mesure visant à encourager le recrutement de seniors, mais il n'en est que marginalement question dans ses rapports. Une réflexion approfondie sur l'encouragement à la participation des seniors et des femmes au marché du travail pourrait contribuer à lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

5.2.4 Formation, scolarité, recherche

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

La formation est un processus d'évolution humaine ouvert, perpétuel et modulable, permettant d'explorer et de développer des facultés intellectuelles, culturelles et pratiques. Chaque individu doit avoir la possibilité de prendre part à ce processus. Posséder une formation de qualité est un gage essentiel d'épanouissement personnel et de liberté au quotidien, de développement durable pour la société dans son ensemble et de croissance économique. Dans le domaine de la formation, la fourniture d'infrastructure et de personnel enseignant est une tâche centrale du canton, qui doit également tenir compte des effectifs d'élèves scolarisés et du surcroît de trafic qu'ils génèrent. Pour l'école obligatoire, la responsabilité incombe aux cantons et aux communes, tandis que, pour le domaine post-obligatoire (écoles préparant à la maturité gymnasiale, formation professionnelle initiale, formation professionnelle supérieure, hautes écoles), elle est partagée entre la Confédération et les cantons. L'évolution démographique affecte le domaine de la formation au sens où elle influe sur le besoin en locaux destinés à l'enseignement et en personnel enseignant. En outre, la planification sur le terrain de l'éducation doit prendre en compte quels sont les besoins accrus de main-d'œuvre qualifiée du fait de l'évolution démographique.

Directions et offices compétents

- Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) : Office de l'école obligatoire et du conseil (OECO), Office des écoles moyennes et de la formation professionnelle (OMP), Office de l'enseignement supérieur (OENS)
- Direction des travaux publics et des transports (DTT) : Office des immeubles et des constructions (OIC)

Exemples de rapports et d'études de base existants

- Huit documents spécifiques à ce domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports, notamment :
- Stratégie de la formation 2016
 - Stratégie des locaux scolaires 2030
 - Développement immobilier de l'Université, stratégie de développement de l'espace bâti de l'Université 3012
 - Évolution des effectifs scolaires et du personnel enseignant
 - Caisse d'assurance du corps enseignant bernois, Rapport annuel 2019
 - Statistiques de la formation du canton de Berne 2019 et L'éducation en Suisse : rapport 2018

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, accroissement

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- Atténuation du problème de pénurie de main-d'œuvre grâce au déploiement d'offres de formation et de formation continue à destination d'un public plus âgé ou en réinsertion professionnelle
- Transmission de savoirs entre générations

Risques	▪ L'évolution constante des effectifs scolaires et l'hétérogénéité grandissante des personnes en formation rendent la planification des infrastructures et des enseignements plus ardue ▪ Pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le domaine de l'école obligatoire ▪ L'étoffement de l'offre de formation entraîne une hausse des coûts dans le secteur de la formation ▪ Relève insuffisante dans le domaine de l'enseignement ▪ La baisse des effectifs accroît la pression sur les sites scolaires périphériques
Champs d'action	▪ Consolider la position du canton dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation ▪ Trouver des solutions pour composer avec l'étoffement de l'offre de formation et la hausse des coûts dans le domaine de la formation
Mesures clés	▪ Actualiser les bases de données démographiques, le suivi et les lignes directrices relatives aux effectifs scolaires ▪ Passer en revue les établissements scolaires et étudier la possibilité de fusions ▪ Programmes d'exploitation des lieux ▪ Hautes écoles : accélérer les processus de planification et de construction, libérer des surfaces supplémentaires pour la location et optimiser l'utilisation des bâtiments ▪ Subventionner des places de formation dans le domaine des soins ▪ Ville de Berne (concentration de l'Université autour de Länggasse) : répondre aux besoins de locaux scolaires

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	Dans le domaine de l'école obligatoire, la planification des infrastructures et l'occupation des postes d'enseignement sont un enjeu de taille, en particulier dans les régions périphériques du canton, où le problème de la relève qui fait défaut risque par ailleurs de s'aggraver. Les exigences de formation auxquelles la main-d'œuvre doit satisfaire imposent d'étoffer l'offre de formation et entraînent donc une augmentation des coûts.
Confédération – canton – communes	Dans le domaine de la formation post-obligatoire, le canton assume un rôle global. En revanche, la mise à disposition de l'école obligatoire et la planification sont du ressort des communes. Aux niveaux communal et cantonal (27 % des recettes fiscales), les dépenses liées à la formation sont considérables. Une hausse des coûts affectera donc considérablement les finances publiques.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants.
Nécessité actuelle d'agir	Les défis que présente l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. La nécessité actuelle d'agir est donc minime. Le domaine de la formation a divers liens transversaux avec l'économie et les finances publiques. Il pourrait éventuellement être utile d'étudier ces interconnexions dans les politiques sectorielles.

5.2.5 Culture, sport

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

La culture, en opposition à l'idée de nature, embrasse tout ce que l'humanité crée et forge : comportements et formes d'expression (arts visuels, musique, littérature ou coutumes). Le sport englobe quant à lui différentes formes de mobilité, de jeu et de compétition, lesquelles supposent, pour la plupart, des activités physiques. L'encouragement des activités culturelles et la protection du patrimoine (archéologie et protection des monuments historiques) ainsi que la transmission des valeurs culturelles sont des tâches incombant au canton. Dans le domaine du sport, le canton de Berne constitue un chaînon entre l'Office fédéral du sport (OFSP), les communes, les associations professionnelles, les associations sportives et la population. Il assume en outre de multiples tâches dans le domaine Jeunesse et Sport, et coordonne et soutient des mesures dans toutes les disciplines sportives pour encourager la pratique sportive. À cela s'ajoutent également le lancement et la coordination de projets.

Directions et offices compétents

- Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) : Office de la culture (OC)
- Direction de la sécurité (DSE) : Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM), Secrétariat général (SG) avec le Service Fonds et autorisations

Exemples de rapports et d'études de base existants

- Deux documents spécifiques à ce domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports :
- Stratégie sportive du canton de Berne
 - Stratégie culturelle 2018 du canton de Berne

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : hétérogénéité grandissante, vieillissement

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : faible
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- Égalité au niveau de la participation culturelle et de la cohésion sociale grâce à l'estime mutuelle et au respect des minorités
- Importance croissante de la pratique sportive des adultes et seniors, et augmentation du nombre de personnes âgées au sein des effectifs de bénévoles
- Les associations sportives facilitent l'intégration des résidentes et des résidents d'origine étrangère et des personnes âgées

Risques

- Surcharge des infrastructures culturelles et sportives
- Recul de l'engagement des bénévoles dans les associations sportives
- Perte d'espaces voués à la pratique sportive aux abords des habitations à cause de la densification du milieu bâti et de la pression sur les terres agricoles

Champs d'action

- Assurer et promouvoir des activités culturelles et sportives pour toutes les catégories de la population et toutes les tranches d'âge
- Promouvoir le bénévolat dans le secteur du sport

Mesures clés

- Mettre à disposition les moyens financiers pour la mise en œuvre de la stratégie sportive
- Ville de Berne : soutien à la vie nocturne/aux lieux festifs

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	Le recul de l'engagement des bénévoles dans les associations sportives met la vie des associations en péril. Intégrer plus de personnes âgées parmi les bénévoles permet de freiner quelque peu cette tendance. Avec la croissance de la population et la perte d'espaces réservés à la pratique sportive au profit du bâti, les infrastructures culturelles et sportives seront surchargées.
Confédération – canton – communes	Les différents efforts d'encouragement déployés dans le domaine de la culture et du sport, tout comme les bases légales aux niveaux communal, cantonal et national s'articulent les uns avec les autres. Le canton finance les installations sportives vouées à l'enseignement secondaire et au secteur universitaire, lesquelles servent également aux associations. De plus, il finance subsidiairement des installations et infrastructures sportives via le Fonds du sport. La nouvelle loi cantonale sur l'encouragement du sport (entrée en vigueur prévue mi-2022) prévoit quant à elle une participation supplémentaire, provenant des fonds publics ordinaires, pour la construction d'installations sportives. Le défi pour les communes sera de cofinancer des infrastructures sportives et culturelles, lesquelles sont essentielles pour la population locale, et la population au sens large.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont en partie identifiés dans les rapports et études de base existants.
Nécessité actuelle d'agir	L'évolution démographique affecte faiblement le domaine politique « Culture, Sport », c'est pourquoi la nécessité actuelle d'agir est faible.

5.2.6 Sécurité publique

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton	Maintenir la sécurité publique implique notamment de prévenir la violence, de garantir la sécurité, le calme et l'ordre, gages d'une bonne qualité de vie, ou encore de lutter contre la radicalisation. La sécurité publique est une tâche obligatoire incombant au canton dont la réalisation s'opère toutefois en collaboration avec la Confédération. Le canton déploie également des mesures de prévention et de lutte contre la criminalité, et fournit l'entraide administrative et l'assistance à l'exécution aux autorités administratives et judiciaires. Enfin, il protège la population et ses bases d'existence, en cas de catastrophe et de situation d'urgence.
Directions et offices compétents	▪ Direction de la sécurité (DSE) : Police cantonale (poca), Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN), Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM), Office de l'exécution judiciaire (OEJ)
Exemples de rapports et d'études de base existants	Au total, douze documents spécifiques au domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports, notamment : ▪ Stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032

- Bericht Zivilschutz Kanton Bern [Rapport relatif à la protection civile dans le canton de Berne] (document interne)
- Examen des effectifs de la police cantonale
- Sondage 2021 de la Police cantonale bernoise auprès de la population
- Diverses statistiques concernant les accidents de la route, les plaintes pour nuisances sonores, les violences dans l'espace public, etc. et rapports sur la prévention policière

Analyse

Composantes	▪ Principales composantes de l'évolution démographique : accroissement, hétérogénéité grandissante
Impact	▪ Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen ▪ Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen
Opportunités	▪ Plus de structures de coordination et de direction intercantionales et de procédures standardisées ▪ L'hétérogénéité croissante de la population offre un vivier de compétences (p. ex. plurilinguisme) toujours plus important dans lequel les organisations d'intervention (professionnelles ou de milice) peuvent puiser
Risques	▪ Pénurie de main-d'œuvre qualifiée ▪ La diversité linguistique et culturelle complique le maintien de la sécurité intérieure ▪ Le sentiment d'insécurité s'amplifie avec l'âge et décuple les attentes en matière de sécurité ▪ Moins de personnes peuvent être recrutées par les organes de sécurité de type milice
Champs d'action	▪ Garantir la sécurité publique et une communication adaptée aux groupes cibles des informations relatives à la sécurité ▪ Garantir des effectifs et des ressources financières en quantité suffisante ▪ Anticiper les changements pour ce qui est des contrôles médicaux et des autorisations de conduire
Mesures clés	▪ Formes d'exécution alternatives ; préférer les peines pécuniaires aux peines de privation de liberté ▪ Réorganisation, fusions des organisations de protection civile au niveau régional ▪ Formations pour seniors, collaboration en réseaux avec divers partenaires ▪ Via sicura, examens d'aptitude à la conduite pour les automobilistes seniors

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	L'évolution de la pyramide des âges met la sécurité publique face au défi de garantir des ressources en personnel suffisantes (notamment dans les organes de sécurité comme l'armée, les sapeurs-pompiers et la protection civile, qui reposent sur un système de milice). Le vieillissement et l'hétérogénéité croissante de la population transforment les exigences relatives à la sécurité publique. Les personnes âgées ont un sentiment d'insécurité et des attentes en matière de sécurité accrues dont il faut tenir compte. Quant à la population plus jeune et en âge de travailler, le travail de communication et de prévention devra tenir compte de la diversité linguistique et culturelle croissante. Il convient enfin
---------------	--



d'observer l'effet sur la sécurité routière du nombre croissant d'automobilistes d'un âge avancé.

Confédération – canton – communes

Les organes fédéraux, cantonaux et communaux de la sécurité publique sont en principe confrontés aux mêmes défis. Les décisions fondamentales concernant l'organisation des organes de sécurité (p. ex. modèles de service dans les organisations de milice) sont prises au niveau fédéral. Le canton de Berne dispose toutefois d'une certaine marge de manœuvre pour ce qui est de la (ré)organisation de ses organes de sécurité (p. ex. fusions régionales de la protection civile). L'organisation des sapeurs-pompiers est réglée en premier lieu au niveau communal.

Traitement des sujets

Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont en partie traités dans les rapports et études de base existants (notamment dans les domaines de la protection civile et de l'exécution judiciaire).

Nécessité actuelle d'agir

Les défis que présente l'évolution démographique sont en partie traités dans les rapports et études de base existants. La marge de manœuvre du canton et l'impact de l'évolution démographique sur la sécurité publique sont moyens. Il est donc nécessaire d'agir sur ce point.

La nécessité actuelle d'agir est liée au fait que le vieillissement et l'hétérogénéité croissante de la population modifient les exigences et les risques en matière de sécurité. Ces changements sont particulièrement pertinents pour la planification de la stratégie et des mesures dans le domaine de la communication et de la prévention policières. Cela nécessitera à l'avenir davantage de ressources financières et personnelles. Les défis liés à l'évolution démographique sont connus et des mesures sont prises dans le cadre des compétences dont dispose le canton.

5.2.7 Agriculture, approvisionnement

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

L'agriculture désigne la production de produits d'origine végétale ou animale sur une surface exploitée à cette fin.

La Confédération établit les conditions générales pour une agriculture régionale, intacte et compétitive (dans le cadre d'une politique agricole quadriennale). Cette agriculture contribue à la production d'aliments sûrs et de haute qualité, tout en préservant des espaces de vie et de détente. Le canton met la politique agricole fédérale à exécution. Il conseille, soutient et propose des offres de formation dans les domaines de l'agriculture et de l'entretien du paysage.

Directions et offices compétents

- Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) : Office de l'agriculture et de la nature (OAN)

Exemples de rapports et d'études de base existants

Aucun document spécifique à ce domaine politique n'a été retenu lors du passage en revue des rapports.

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : accroissement et hétérogénéité grandissante

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : faible



	▪ Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : faible
Opportunités	▪ Besoin de nourriture réduit chez les personnes âgées ▪ Nouveaux modes de consommation liés à l'hétérogénéité croissante de la population, nouvelles opportunités pour les productrices et producteurs, ainsi que pour les régions
Risques	▪ Perte de terres cultivables fertiles ▪ Le vieillissement de la population accentue les problèmes de succession et de reprise
Champs d'action	▪ Entretenir la fertilité des terres cultivables, en particulier pour les surfaces d'assolement ▪ Encourager l'innovation et une utilisation des matières premières et des ressources plus raisonnée et plus compatible avec la protection de l'environnement ▪ Accroître la consommation durable, en incluant toutes les catégories de la population
Mesures clés	▪ Stratégie de promotion différenciée de l'espace rural (stratégie OAN)

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	À la différence d'autres domaines politiques, le domaine agricole ne sera affecté que modérément par l'évolution démographique. Toutefois, étant donné les nombreuses régions rurales et l'importance du secteur dans le canton de Berne, on observe d'ores et déjà certains phénomènes liés à l'évolution démographique, comme la perte de terres agricoles fertiles ou la diminution du nombre d'exploitations agricoles due aux problèmes de succession et de rentabilité. Les villes et les agglomérations du canton dépendront de plus en plus des régions rurales pour leur approvisionnement.
Confédération – canton – communes	La politique agricole et la politique en matière d'approvisionnement relèvent de la Confédération. Les cantons assument cependant des tâches importantes dans la mise en œuvre, le conseil et la conception d'offres de formation et de formation continue. Dans ce domaine politique, les communes n'exercent pratiquement aucune tâche.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont insuffisamment traités dans les rapports et études de base existants. Il serait souhaitable de procéder à un examen plus approfondi des conséquences de l'évolution démographique sur l'agriculture, l'approvisionnement et l'alimentation, en lien avec le domaine politique « aménagement du territoire » et la promotion de l'espace rural.
Nécessité actuelle d'agir	L'impact de l'évolution démographique et la marge de manœuvre du canton dans le domaine politique « agriculture, approvisionnement » sont faibles. La nécessité actuelle d'agir est donc minime. Les mesures que le canton pourrait éventuellement prendre malgré sa marge de manœuvre limitée sont les suivantes : ▪ Adaptation et étoffement de l'offre de vulgarisation agricole au niveau cantonal (nouvelles prestations dans le domaine de la qualité des sols, règlement d'une succession, pénurie de main-d'œuvre, accompagnement de l'innovation, etc.)

- Promotion d'une planification régionale des pratiques agricoles : cet instrument de planification pourrait gagner en importance si l'on veut satisfaire équitablement aux différentes exigences liées à l'aménagement du territoire, à l'environnement, à la préservation des ressources, à la protection de la nature, etc.
- Optimisation des chaînes d'approvisionnement entre les villes et l'espace rural (circuits et transports plus courts, promotion d'une économie de proximité)
- Campagne de sensibilisation destinée aux personnes migrantes et nouvellement installées dans le canton de Berne sur les questions d'alimentation, de consommation responsable et la spécificité de la production agricole

5.2.8

Logement

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

Le logement englobe l'ensemble des institutions, activités et réglementations à l'œuvre pour fournir à la population une offre de logements adaptés à ses besoins. Le canton et les communes prennent des mesures afin de conserver des logements à loyer modéré et d'améliorer les conditions de logement insuffisantes. L'offre de logements dépend grandement de l'aménagement du territoire.

Directions et offices compétents

- Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) : Office de l'économie (OEC)
- Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) : Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)
- Direction des travaux publics et des transports (DTT) : Office des immeubles et des constructions (OIC)

Exemples de rapports et d'études de base existants

- Lors du passage en revue des rapports, un document spécifique au domaine politique a été retenu :
- Rapport du Conseil-exécutif « Mise en œuvre du mandat constitutionnel en matière de logement »

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, accroissement, hétérogénéité croissante et répartition inégale

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- Une offre diversifiée de logements a pour effet de stimuler les échanges et l'intégration sociale en plus d'améliorer la qualité de vie.
- La forte demande d'espace habitable pousse à faire un usage économe des surfaces habitables et des ressources.
- Le fait d'être particulièrement attentif à la question et d'avoir une offre suffisante de logements intéressants réduit l'effet de rémanence (les personnes âgées restent dans de grands appartements, « sous-utilisation » de l'espace habitable) et permet également de lutter contre l'étalement urbain.
- Des prix plus bas en dehors des agglomérations et des pôles, couplés avec une pratique accrue du télétravail ont un effet stimulant sur la demande de surface

habitable dans les zones rurales, notamment dans les centres urbains régionaux (attractifs).

- Les agglomérations multicommunales deviennent des villages urbains, une autre forme de quartier urbain.
- Les communes tiennent particulièrement compte des besoins des personnes âgées ou des familles, sur lesquelles elles ont ainsi un effet « d'attraction ».
- La création de logements protégés combinant les fonctions de logement et de soins soulage les structures de soins de longue durée.
- Changement d'affectation des surfaces de bureau et surfaces commerciales pour en faire des surfaces habitables (en particulier dans les centres)

Risques

- Manque d'espaces habitables pour la population plus âgée, plus démunie, plus défavorisée
- Pénurie d'espace habitable dû à l'« effet de rémanence »
- Augmentation du nombre de ménages individuels et amplification du sentiment de solitude
- Des loyers en hausse pour des revenus/ressources inchangés
- Offres d'espaces habitables trop uniformes et insuffisamment individualisées

Champs d'action

- Concevoir l'aménagement du territoire et la législation en matière de construction de façon à ce que l'ensemble de la population et des classes d'âges puissent accéder à des logements attractifs, diversifiés et adaptés à leurs besoins
- Promouvoir des offres de logements socialement responsables avec des prestations de soins intégrées (mixité générationnelle) dans toutes les régions et les communes

Mesures clés

- Obliger les propriétaires à maintenir des loyers bon marché dans les zones résidentielles ; créer des espaces habitables adaptés et des logements protégés pour les personnes âgées selon la stratégie « Berne : ville de la diversité » (« Wohnstadt Bern ») ;
- Au niveau cantonal, il n'y a aucune mesure en matière de logement

Évaluation/appréciation

Défis majeurs

L'évolution démographique accentue les problèmes liés à l'offre limitée de logements abordables et au manque de diversité de formes d'habitat dans les centres et, en partie, dans les agglomérations. Dans les communes situées en zone rurale et en montagne, les loyers ont tendance à être plus bas (à l'exception des centres régionaux et des sites touristiques). C'est pourquoi on y trouve davantage de personnes âgées qui ont besoin d'offres de logements adaptées. Parfois, le marché « fait défaut ». Et les communes manquent souvent de ressources et de savoir-faire pour mener une politique active en matière de logement.

Confédération – canton – communes

L'encouragement de l'offre de logements est un mandat de la Confédération (Loi sur le logement, LOG, 2003). Conformément à la Constitution du canton de Berne (ConstC, art. 40 Logement), il s'agit également d'une responsabilité du canton : « Le canton et les communes prennent des mesures afin de conserver des logements à loyer modéré et d'améliorer les conditions de logement insuffisantes. Ils encouragent la construction de logements à loyer modéré. » Lors de la session de mars 2014, le Grand Conseil a refusé de prolonger la validité de la loi sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré. Depuis, aucune base juridique en vue de l'instauration de nouvelles mesures n'a été

établie en la matière. Dans ce domaine, la Confédération, le canton et les communes ont des mandats, des enjeux et des champs d'action semblables.

Traitement des sujets

Faute de base juridique, le canton de Berne ne dispose pas de mesures ou d'instruments pour encourager une offre de logements spécifiquement adaptée aux différentes catégories de la population. Aucun rapport à proprement parler n'a donc été élaboré concernant ce domaine politique. Des rapports et études de base consacrés à d'autres domaines politiques mentionnent en partie des opportunités, risques et champs d'action. D'autres sources ont été utilisées pour apporter un éclairage professionnel plus complet sur certains points. La question du logement est à la jonction de plusieurs autres domaines politiques et peut être considérée comme une thématique transversale.

Nécessité actuelle d'agir

Les défis que présente l'évolution démographique ne sont guère traités dans les rapports et études de base existants ; la marge de manœuvre du canton et l'impact de l'évolution démographique sur ce domaine politique sont moyens. Il est donc nécessaire d'agir ici.

La clarification des responsabilités concernant cette question est un aspect important. Regrouper de façon systématique tout ce qui a trait au logement dans les autres rapports permettrait de mieux cerner les défis à relever, les mesures concrètes qui s'imposent et les autres éventuelles mesures existantes. Une analyse du débat qui s'est tenu au Grand Conseil sur la loi sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré permettrait d'en savoir plus sur les raisons qui ont motivé le rejet de perpétuer cette loi. Sur la base des conclusions de cette analyse, l'élaboration d'une nouvelle version de la loi cantonale rejetée en 2014 pourrait être envisagée.

5.2.9

Santé

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.

Garantir un système de santé de haut niveau et économiquement viable dans toutes les régions est une tâche centrale du canton de Berne. Celui-ci doit veiller à ce que la population soit bien prise en charge et soignée correctement à tout âge, en cas de maladie ou d'accident. Cette responsabilité englobe la couverture en soins dans les domaines des soins aigus somatiques, de la réadaptation et de la psychiatrie, mais aussi le sauvetage, les soins longue durée en milieux ambulatoire et hospitalier, les soins médicaux de base, la lutte contre les maladies transmissibles, la surveillance des institutions de santé et des professions médicales, la couverture des besoins en soins et la prévention ainsi que le contrôle des produits thérapeutiques et des stupéfiants. Dans le domaine de la santé, la Confédération, les cantons, les communes, les hautes écoles, les organisations à but non lucratif et les organismes privés travaillent en étroite collaboration.

La Direction compétente surveille de près les enjeux de l'évolution démographique ; cette activité de veille fait partie de ses affaires courantes. Les scénarios démographiques régionalisés jouent un rôle central dans la planification et la budgétisation des contributions cantonales pour les prestations des hôpitaux, des EMS et homes pour personnes âgées, etc.

Directions et offices compétents	▪ Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) : Office de la santé (ODS), Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS), Secrétariat général (SG)
Exemples de rapports et d'études de base existants	Au total, dix documents spécifiques au domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports, notamment : ▪ Politique du troisième âge du canton de Berne 2016 ▪ Planification des soins jusqu'à 2030 (au sens de la loi sur les soins hospitaliers, qui recouvrent les soins aigus somatiques et psychiatriques, réadaptation incluse) ▪ Répartition régionale des places d'EMS, stratégies et planifications régionales de la politique du troisième âge (Bienne-Seeland, villes de Berne et Bienne) ▪ Diverses statistiques (Spitex, SOMED)
Analyse	
Composantes	▪ Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, hétérogénéité grandissante, répartition inégale
Impact	▪ Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : important ▪ Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : important
Opportunités	▪ La pénurie de personnel qualifié ainsi que l'augmentation et le changement qualitatif de la demande dus à l'évolution démographique sont susceptibles de stimuler le développement de nouvelles offres (soins intégrés, réseaux de soins) ▪ Le renforcement du secteur ambulatoire et la promotion, en parallèle, d'une couverture de soins intégrés et de formes d'habitat qui prolongent l'autonomie permettent de prendre en compte les besoins de la patientèle ▪ La prévention et la promotion de la santé permettent de prolonger la durée de vie en bonne santé et en autonomie ▪ Les personnes retraitées en bonne santé peuvent contribuer aux activités d'assistance
Risques	▪ Augmentation et changement qualitatif de la demande de prestations de soins ambulatoires et stationnaires dans les domaines de la médecine, des soins et de l'assistance (p. ex. soins palliatifs, démence, gériatrie, réadaptation gériatrique, psychiatrie pour personnes âgées) ▪ Pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans tous les domaines de la santé (médecine, soins et assistance) ▪ La prévention et les soins se heurtent à des obstacles linguistiques et culturels ▪ Pénurie de médecins de famille, notamment dans les régions périphériques. L'offre de prestations de santé va continuer de diminuer en raison du départ à la retraite de nombreuses praticiennes et de nombreux praticiens et de la difficulté à former et à recruter une relève compétente (« ageing workforce »). ▪ Augmentation des coûts dans le secteur de la santé (demande, coûts salariaux) ▪ Nette augmentation du nombre de ménages individuels susceptible de renforcer cette tendance (pas de proches ni de soutien de la famille)
Champs d'action	▪ Garantir le financement durable des soins médicaux ▪ Garantir des structures de soins qui soient viables économiquement, adaptées aux besoins, accessibles et qui proposent des soins de haute qualité ▪ Se doter de personnels soignants en nombre suffisant et au bénéfice d'une formation adéquate ▪ Décisions en matière de stratégie et de planification avec les différentes interfaces concernées par le grand âge pour promouvoir des soins coordonnés



et intégrés à tous les niveaux (soins intégrés, réseaux de soins, autonomisation des personnes âgées)

- Garantir l'égalité d'accès à la promotion de la santé, à la prévention, aux soins
- Renforcer la promotion de la santé, la prévention et la protection de la santé
- Envisager et promouvoir l'engagement d'autres catégories de personnes (p. ex. personnes bénévoles ou à la retraite, civilistes) pour assister et décharger la main-d'œuvre qualifiée pour ce qui est du soin et de l'assistance de personnes âgées, malades ou nécessitant des soins
- Mettre l'accent (également) sur l'allongement de l'espérance de vie en bonne santé et sans incapacité (cf. domaine politique « Enfance, famille, adolescence, troisième âge »)

Mesures clés

- Développer des stratégies pour trouver la parade à la pénurie de personnel dans le domaine de la santé et des soins
- Promouvoir l'autonomie et la santé des personnes âgées
- Promouvoir les prestations de soins et d'assistance à domicile et soulager les proches aidants
- Retarder autant que possible l'entrée en EMS
- Proposer des prestations de soins adaptées aux personnes âgées en cas de maladie (délai d'intervention court, offres facilement accessibles pour une prise en charge transitoire rapide)
- Encourager la collaboration entre les différentes parties prenantes concernées par le vieillissement (p. ex : prestataires, organisations professionnelles de la santé, proches et bénévoles)
- Consolider la tradition médicale de la ville de Berne (« Gesundheitsstadt Bern »)

Évaluation/appréciation

Défis majeurs

Dans les prochaines années, la population va augmenter légèrement, la part de personnes âgées va considérablement s'accroître et il y aura plus d'hétérogénéité. Pour garantir un système de santé de haut niveau offrant des soins adaptés aux besoins et une même égalité des chances sur tout le territoire, le canton doit se doter d'un effectif suffisant de personnels soignants qui ont reçu une formation adéquate. Cela nécessite de mettre en place une stratégie globale et de déployer des moyens financiers en conséquence, lesquels doivent être garantis dans la durée. Les efforts en ce sens doivent être déployés sans tarder, car depuis la pandémie de COVID-19, les défections au sein des professions de santé ne cessent d'augmenter.

Confédération – canton – communes

Assurer la couverture des soins est une tâche centrale des cantons. Cette responsabilité implique de fournir les infrastructures et le personnel nécessaires, et de garantir leur financement, sur l'ensemble de leur territoire. La Confédération exerce surtout un rôle de coordination, mais la mise en œuvre de l'initiative sur les soins infirmiers élargit son champ d'action. Compte tenu de l'importante proportion de personnes âgées, et de la taille et de l'hétérogénéité croissante du canton, les enjeux dans le domaine de la santé revêtent une acuité particulière dans le canton de Berne.

Traitement des sujets

Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants.

Nécessité actuelle d'agir

Les défis que présente l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. La nécessité actuelle d'agir est donc minime.



Il pourrait être intéressant de recourir à d'autres catégories de la population (p. ex. personnes bénévoles ou à la retraite, civilistes) pour assister et soulager les professions de soins pour ce qui est du soin et de l'assistance de personnes âgées, malades ou nécessitant des soins.

Le domaine de la santé a de nombreux liens avec d'autres domaines politiques et thématiques (p. ex. troisième âge, famille, intégration, pauvreté, formation, économie, finances publiques, communication). Un échange régulier de points de vue entre Directions et offices permettra, au besoin, d'identifier à temps de nouvelles nécessités d'agir.

5.2.10

Migration, intégration

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

Il y a migration en Suisse lorsque des personnes déplacent leur domicile de l'étranger en Suisse, à titre provisoire ou permanent. La politique suisse d'intégration, qui repose sur le principe « encourager et exiger », implique autant la participation des personnes étrangères que celle de la population suisse.

L'intégration est une tâche centrale de la Confédération, des cantons et des communes, qui œuvrent en collaboration avec des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales et des organisations étrangères. Cette responsabilité englobe des conditions générales économiques pour l'égalité des chances et la participation à la vie publique, l'apprentissage d'une langue, la promotion professionnelle, la prévention en matière de santé.

Directions et offices compétents

- Direction de la sécurité (DSE) : Office de la population (OPOP)
- Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) : Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS)

Exemples de rapports et d'études de base existants

Au total, sept documents spécifiques au domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports, notamment :

- Stratégie de politique familiale du canton de Berne et rapport de mise en œuvre s'y rapportant
- Rapport sur la politique familiale 2021
- Modèle d'intégration à trois degrés pour les personnes étrangères récemment arrivées dans le canton de Berne
- Programme d'intégration cantonal 2022-2023 (PIC 2bis)
- Statistique de la migration et rapport annuel de l'Office de la population

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, accroissement, hétérogénéité grandissante, répartition inégale

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : important
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- L'arrivée de personnes étrangères au bénéfice d'une bonne formation atténue la pénurie de main-d'œuvre
- L'hétérogénéité croissante de la société stimule l'innovation

Risques	▪ L'hétérogénéité croissante de la société (différents systèmes de valeurs) et le manque de participation aux processus de prise de décisions politiques peut fragiliser la cohésion sociale ▪ Barrières linguistiques et socioéconomiques pour les soins et l'assistance des personnes issues de l'immigration ▪ L'intensification des flux migratoires à travers le monde peut entraîner un accroissement de la population difficilement contrôlable ▪ Charge financière importante liée aux prestations de l'aide sociale destinées aux personnes qui ne sont pas intégrées professionnellement et socialement ainsi que pour les personnes relevant du domaine de l'asile
Champs d'action	▪ Encourager l'intégration professionnelle, sociale et politique des personnes immigrées ▪ Considérer les régions urbaines et économiquement fortes comme des pôles privilégiés par les personnes venues de l'étranger pour s'établir
Mesures clés	▪ Mesures de soutien pour les élèves ▪ Encouragement de l'intégration sur le plan linguistique et économique (démarrage d'une activité professionnelle) et promotion de l'autonomie et de la santé des seniors ▪ Mesures pour une intégration professionnelle efficiente dans le domaine des requérantes et requérants d'asile et des personnes réfugiées

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	Dans les années à venir, le nombre de personnes migrantes et leur proportion dans la société vont continuer d'augmenter. Il est probable qu'elles viennent de plus en plus d'autres cultures. Pour éviter que la cohésion sociale ne s'étiolle et pour mettre à profit la source d'innovation que peut être une société hétérogène, il faut que les populations immigrées réussissent leur intégration professionnelle, sociale et politique, et que des moyens financiers soient déployés pour les y aider.
Confédération – canton – communes	La Confédération définit les conditions générales de sa politique en matière d'asile et d'intégration, et la mise en œuvre incombe aux cantons. Les cantons doivent déployer davantage d'efforts en matière d'intégration, compte tenu du nombre croissant de migrantes et de migrants, lesquels proviennent de plus en plus de cultures différentes. Le canton de Berne est légèrement moins touché que les autres cantons en raison de sa proportion plus faible de personnes étrangères par rapport à la moyenne. La situation n'est cependant pas homogène dans tout le canton : les territoires urbanisés et puissants économiquement ont fort à faire sur le terrain de l'intégration.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique ne sont traités qu'en partie dans les rapports et études de base existants.
Nécessité actuelle d'agir	Les défis que présente l'évolution démographique sont en partie traités dans les rapports et études de base existants ; la marge de manœuvre du canton est moyenne et l'impact de l'évolution démographique sur ce domaine politique est important. Il est donc nécessaire d'agir ici. Dans le domaine de la migration et de l'intégration, la nécessité est avant tout de réunir les analyses élaborées pour les différents domaines politiques et les différentes Directions ainsi que les mesures prises, et d'évaluer le besoin de coordination transversale. Cela concerne notamment les effets de la migration



sur la sécurité sociale (Office des assurances sociales), la pénurie de main-d'œuvre qualifiée (Office de l'économie) et le bilan fiscal (Intendance des impôts). Il y a en outre un réel besoin de procéder à un examen approfondi des effets à long terme de l'immigration sur la situation démographique, notamment en ce qui concerne l'interdépendance de la structure par âge de la population globale et de la population immigrée, ainsi que les effets macroéconomiques qui en résultent.

5.2.11

Enfance, adolescence, famille, troisième âge

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

Le concept de famille désigne les formes de vie qui sont fondées sur les liens entre parents et enfants unissant les générations et qui sont reconnues par la société. La politique relative à l'enfance, à l'adolescence, à la famille et au troisième âge englobe toutes les mesures et structures destinées à soutenir et à encourager ces groupes de personnes. En tant que tâche transversale, elle recouvre différents domaines politiques.

De nombreuses tâches liées à la politique relative à l'enfance, à l'adolescence, à la famille et au troisième âge relèvent de la compétence des cantons et des communes. Les régions interviennent parfois en qualité de partenaires pour la mise en œuvre. Parmi les mesures envisageables. Citons notamment les centres de puériculture, le réseau régional, l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants, la détection précoce de situations de mise en danger du bien-être de l'enfant, la protection de l'adulte, le dégrèvement fiscal, l'extension de la réduction de prime d'assurance-maladie, l'avance de pensions alimentaires, la planification de la vieillesse. Dans tous ces domaines, l'évolution démographique modifie la taille et la composition des groupes d'intérêts.

Directions et offices compétents

- Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) : Office des mineurs (OM), autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA)
- Direction de la sécurité (DSE) : Office de la population (OPOP), Secrétariat général, Service de lutte contre la violence domestique (SG SLVD)
- Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) : Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS), Office de la santé (ODS) et Secrétariat général (SG)

Exemples de rapports et d'études de base existants

Au total, douze documents spécifiques au domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports, notamment :

- Stratégie de politique familiale du canton de Berne et rapport de mise en œuvre s'y rapportant
- Rapport sur la politique familiale 2021
- Prestations particulières d'encouragement et de protection dans le canton de Berne, Bienne-Seeland, rapport sur les données 2020
- Rapport sur la politique du troisième âge du canton de Berne 2016
- Planification des soins jusqu'en 2030 (au sens de la loi sur les soins hospitaliers, qui recouvrent les soins aigus somatiques et psychiatriques, réadaptation incluse)
- Répartition régionale des places en EMS, ainsi que les stratégies et planifications régionales de la politique du troisième âge (Bienne-Seeland, villes de Berne et Bienne)



Analyse

Composantes	▪ Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, hétérogénéité croissante
Impact	▪ Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : important ▪ Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : important
Opportunités	▪ Potentiel d'engagement social dans le bénévolat intergénérationnel ou d'autres formes de mise à profit des savoirs et expériences ▪ Développement de l'accueil extrafamilial pour enfants, modèles de travail alternatifs et plus grande égalité des chances ▪ Définitions d'objectifs de politique du troisième âge et d'instruments coordonnés pour prolonger l'espérance de vie en bonne santé et accompagner les personnes dans la phase délicate qui précède l'entrée en EMS ▪ Encouragement de la collaboration entre différents acteurs du domaine du troisième âge (p. ex. prestataires de services, organisations professionnelles du secteur de la santé, proches et bénévoles)
Risques	▪ Charge double pour les parents avec enfants qui doivent également s'occuper de leurs propres parents ▪ Isolement croissant, solitude grandissante et problèmes de santé des personnes âgées
Champs d'action	▪ Faciliter et rémunérer la conciliation du travail et de la prise en charge de proches (travail de <i>care</i>) ▪ Réfléchir à la place des personnes âgées dans la société
Mesures clés	▪ Conférence familiale interdirectionnelle ▪ Développement de la petite enfance, programme de visite à domicile, développement et mise en œuvre de la protection globale de l'enfant (notamment, détection précoce de situations de mise en danger du bien-être de l'enfant) ▪ Planification d'une offre axée sur les besoins (prise en compte des régions) ▪ Droit de vote à 16 ans ▪ Maillage de l'offre de conseil destinée aux familles, aux centres familiaux ▪ Offre d'activités culturelles, de loisirs et de logements adaptées aux familles ▪ Promotion d'un monde du travail et d'offres de formation et de formation continue conciliables avec les responsabilités familiales ▪ Étoffement de l'offre d'accueil extrafamilial ▪ Taux de cotisation en pour-mille pour financer l'accueil extrafamilial ▪ Aides financières pour les familles (dégrèvement fiscal, prestations complémentaires, forfait circonstanciel pour les familles, subsides au logement, réduction des primes d'assurance-maladie, allocations familiales plus élevées) ▪ Lutte contre les violences domestiques et la violence envers les personnes âgées ▪ Élaboration d'une stratégie du troisième âge ▪ Autonomie et santé des seniors, formations pour se maintenir en bonne santé ▪ Large réflexion sur le vieillissement et le système de retraite, prévoyance personnelle (art. 360 ss. CC), échange intergénérationnel, habitat en mixité générationnelle ▪ Planification hospitalière pour éviter les entrées précoces en EMS ▪ Offres de soins destinées aux personnes âgées en cas de maladie ▪ Prestations de soins et d'assistance à domicile ; conseil et aide destinés aux proches aidants ; soutien de bénévoles



- Recrutement du personnel soignant et de personnel d'encadrement
- Emploi de travailleuses et de travailleurs seniors
- Ville de Berne : promotion de logements et de formes d'habitat destinés aux personnes âgées et en situation de précarité, création de maisons de quartier

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	L'hétérogénéité croissante de la population est particulièrement visible dans l'évolution de la notion de famille. Une politique familiale en phase avec son temps crée les conditions générales pour que tous les membres des familles puissent participer à la société à égalité et de façon adaptée à leurs besoins. Les personnes en âge de travailler doivent pouvoir concilier leur activité professionnelle, leur vie privée et le travail de <i>care</i> . Cela nécessite des offres et des structures adaptées pour accueillir les enfants, les adolescentes et adolescents et les personnes âgées. Ces dernières ne doivent pas seulement être aidées : elles doivent également avoir la possibilité de contribuer aux efforts de la société.
Confédération – canton – communes	La politique relative à l'enfance, à l'adolescence, à la famille et au troisième âge sont des tâches centrales des cantons et des communes. La Confédération n'a ici qu'un rôle de coordination. Les régions jouent un rôle important en tant que partenaires des cantons et des régions. Le canton est compétent pour ce qui est de la garantie des conditions générales nécessaires et du financement. La taille et l'hétérogénéité croissante du canton de Berne rendent ce rôle particulièrement complexe.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants.
Nécessité actuelle d'agir	Les défis que présente l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. La nécessité actuelle d'agir est donc minime. La politique relative à l'enfance, à l'adolescence et au troisième âge a de nombreux liens avec d'autres domaines et thèmes politiques (p. ex. intégration, formation, santé, logement, emploi). Un échange régulier de points de vue entre Directions et offices permettra, au besoin, d'identifier à temps de nouvelles nécessités d'agir.

5.2.12

Territoire

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton	L'aménagement du territoire englobe le développement, la planification et la conception de quartiers, de villages, de villes, de régions, mais aussi de voies de communication et de systèmes d'infrastructure (cf. également ch. 5.2.15). Le canton est compétent pour ce qui est de l'aménagement du territoire au niveau cantonal (plan directeur cantonal, observation du territoire, parcs naturels régionaux) ; il définit des exigences et exerce un contrôle sur l'aménagement du territoire régional (p. ex. Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation, projets d'agglomération) et communal (p. ex. plan directeur communal et plan de zones) ; il statue sur/autorise les projets de construction à l'extérieur des zones à bâtir. Il met notamment à la disposition des communes des outils pour l'aménagement local.
---	--



L'évolution démographique est examinée en particulier dans le cadre du plan d'aménagement local, qui incombe aux communes.

Directions et offices compétents

- Direction des travaux publics et des transports (DTT) : Office des ponts et chaussées (OPC), Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP)
- Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) : Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)

Exemples de rapports et d'études de base existants

Au total, quatorze documents spécifiques au domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports, notamment :

- Plan directeur cantonal
- Projets d'agglomération et conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (Bienne-Seeland, Jura bernois, Berne-Mittelland, Haute-Argovie, Emmental, Thoune-Oberland-Ouest, Oberland-Est)
- Projet de développement urbain de la ville de Berne
- Stratégie en matière d'habitat et mesures, ville de la diversité
- Modèle global des transports du canton de Berne
- Plans sectoriels pour le trafic cycliste et les itinéraires de randonnée pédestre

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, accroissement, répartition inégale

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- Renforcement du projet de densification du milieu bâti et de développement de l'urbanisation basé sur les circuits courts
- Intégration des problématiques sociétales (intégration, vieillissement de la population, enfance, etc.) dans l'aménagement du territoire (conception de l'espace public, de quartiers, de villages, de régions, de voies de communication, de systèmes d'infrastructure, etc.)

Risques

- Hausse de la demande de logements et de terres cultivables et renchérissement de ces derniers
- Surfaces de plus en plus grignotées au profit des lieux de travail, de production et d'entreposage
- Besoin croissant de prestations infrastructurelles et augmentation de leurs prix
- Plus grande déconnexion entre les lieux d'habitation, de travail, de loisirs et de consommation, et renforcement de l'étalement urbain
- Pression croissante sur les terres cultivables, les forêts, les bâtiments historiques et le patrimoine archéologique
- Exode croissant de la main-d'œuvre qualifiée des régions périphériques et maintien d'une structure d'habitat adaptée aux besoins dans les régions périphériques

Champs d'action

- Maîtriser l'urbanisation, en particulier la densification du milieu bâti et juguler l'étalement urbain
- Garantir des infrastructures pour toutes les catégories de la population, en particulier dans les domaines de l'énergie, des transports, de la communication et de l'approvisionnement
- Soutenir les régions périphériques et garantir pour elles un service universel

Mesures clés	▪ Aménagement selon le plan directeur cantonal ▪ Réglementation sur le classement en zone à bâtir ▪ Critères de raccordement au réseau public de transports ▪ Priorités de développement ▪ Densification du milieu bâti ▪ Projets d'agglomération « transports et urbanisation » (PA T+U) ▪ Ville de Berne : projets intégrant des modèles communautaires visionnaires, stratégies pour l'utilisation temporaire de zones résidentielles inoccupées, pôle de formation et de recherche, lieux de sortie pour la vie nocturne, logements pour les personnes en situation de précarité et les personnes âgées
	Évaluation/appréciation
Défis majeurs	Le principal défi consiste à concilier des objectifs supérieurs tels que la densification du milieu bâti dans une logique de développement durable et la garantie de l'approvisionnement local dans le contexte d'une structure démographique changeante, de l'apparition de nouveaux modes de vie, de la place croissante du numérique et des comportements de mobilité adaptés aux nouvelles circonstances. On prévoit notamment une demande croissante d'espace pour les services publics, le secteur de la santé et les prestations de soins, ainsi qu'un recul de l'offre locale de soins et des disparités régionales au sein de la tranche âgée de la population.
Confédération – canton – communes	Les instruments de planification sont clairement ordonnés au sein d'une structure hiérarchique. La Confédération, les cantons et les communes font face à des enjeux généraux similaires. La planification territoriale pour les planifications concrètes est de la compétence des communes (plan d'aménagement local). À cela s'ajoutent des aspects directement liés à la planification des transports et au paysage (et son aménagement) qui souvent sont traités ensemble (p. ex. projets d'agglomération « transport et urbanisation ») ainsi que différentes interconnexions avec d'autres domaines politiques – notamment les transports, la planification des locaux scolaires, l'agriculture, l'approvisionnement, le logement, la santé, l'environnement et l'énergie). Les domaines sont étroitement liés, ce qui peut parfois donner lieu à des conflits d'objectifs mais aussi, souvent, créer des synergies intéressantes. Il incombe au canton de créer, grâce à de bonnes planifications générales, les conditions qui permettront aux communes d'affronter les enjeux concrets en terme d'aménagement – tout cela en se fondant sur les exigences et objectifs de la Confédération.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. Les instruments de planification se basent sur les projections démographiques et poursuivent des objectifs supérieurs d'ordre économique, social et environnemental.
Nécessité actuelle d'agir	Les défis que présente l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. La nécessité actuelle d'agir est donc minime. Les stratégies et les rapports en matière d'aménagement du territoire couvrent un large éventail d'objectifs dans divers domaines et ne s'articulent pas concrètement autour de l'évolution démographique. L'analyse des rapports

révèle toutefois qu'il est rare que l'évolution démographique soit prise en compte de façon explicite, et que les planifications se fondent sur une évolution de l'ensemble de la population, sans distinction d'ordre démographique. Il pourrait être utile, à l'avenir, que les instruments de planification intègrent (plus) explicitement les composantes ou aspects démographiques, car le canton de Berne compte davantage de groupes de la population que la moyenne du pays parmi les cohortes d'âges plus élevées.

5.2.13

Environnement

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

Ce domaine politique regroupe notamment l'utilisation humaine des ressources naturelles (sol, forêt, eau, climat, etc.) et la protection des personnes face aux phénomènes naturels. La protection de l'environnement est une compétence globale de la Confédération ; la protection de la nature et la protection du patrimoine sont de la responsabilité du canton. Le canton de Berne s'occupe de coordonner les parties prenantes, d'accompagner les projets pertinents, de mettre en œuvre des stratégies cantonales et de promouvoir le développement durable aux niveaux cantonal et communal. L'Office des eaux et des déchets accomplit ses tâches quotidiennes conformément aux axes définis dans la stratégie de l'eau et au plan sectoriel déchets.

Directions et offices compétents

- Direction des travaux publics et des transports (DTT) : Office des eaux et des déchets (OED), Office des ponts et chaussées (OPC)
- Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) : Office de l'agriculture et de la nature (OAN), Office de l'environnement et de l'énergie (OEE), Office des forêts et des dangers naturels (OFDN)

Exemples de rapports et d'études de base existants

- Le passage en revue des rapports a permis d'identifier les documents spécifiques au domaine politique suivants :
- Plan sectoriel déchets
 - Stratégie de l'eau 2010

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : accroissement, hétérogénéité croissante, répartition inégale

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : faible
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- Croissance réduite de la consommation
- Hausse de la demande et plus grande valorisation des quartiers plus proches de la nature et plus écologiques

Risques

- Accroissement de la consommation des ressources, du volume de déchets et d'eaux usées qui représente une menace pour les terres cultivables, la biodiversité, le paysage et les espaces de loisirs du fait de la croissance démographique.



	▪ Recul de la conscience et du savoir écologiques (arrivée de personnes issues de cultures moins proches de l'environnement)
Champs d'action	▪ Promouvoir une utilisation durable des matières premières et des ressources naturelles ▪ Préserver les espaces de loisirs ainsi que la diversité paysagère et la biodiversité ▪ Protéger toutes les catégories de la population contre les nuisances pesant sur l'environnement et les dangers naturels ▪ Développer la conscience et les connaissances écologiques de la population
Mesures clés	▪ Récouter les chiffres clés pour suivre l'évolution des volumes de déchets et prévoir des capacités pour leur élimination ▪ Ville de Berne : revalorisation et mise en réseau des espaces verts ▪ Mesures liées à la mise en œuvre de la stratégie de l'eau au niveau cantonal

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	Les principaux défis sont la gestion et l'exploitation des ressources naturelles (telles que l'eau, le sol, la forêt) de la manière la plus durable possible, la conservation d'espaces de détente à l'intérieur des villes et des agglomérations ainsi que le maintien d'une biodiversité aussi riche que possible. Un autre défi réside de toute évidence dans la sensibilisation de la population, qui regroupe différentes cultures, pour qu'elle adopte un comportement qui préserve les ressources et développe une conscience écologique générale.
Confédération – canton – communes	La politique en matière de ressources relève essentiellement de la Confédération, même si les cantons ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre et l'exécution. Au niveau cantonal, il est possible d'élaborer des stratégies en faveur d'une utilisation durable des ressources, des planifications forestières régionales différenciées ou des stratégies de préservation de la biodiversité et des espaces naturels. Les villes et les communes peuvent également agir en mettant en place des instruments de planification et des campagnes de sensibilisation.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique ne sont traités qu'en partie dans les rapports et études de base existants (plan sectoriel déchets, stratégie de l'eau). Les problématiques telles que la pression croissante sur la biodiversité, le paysage et les espaces de détente ainsi que la plus grande sensibilité aux influences de l'environnement pourraient être abordées de manière interdirectionnelle.
Nécessité actuelle d'agir	La nécessité actuelle d'agir pour ce qui est de pistes d'action supplémentaires est minime (impact faible de l'évolution démographique). Les mesures qui pourraient éventuellement être prises malgré la nécessité minime d'agir sont les suivantes : ▪ Intégration de l'évolution démographique dans les planifications forestières régionales (maintien d'espaces de détente de proximité qui sont exploités dans une logique de durabilité et sont en phase avec les besoins de la population) ▪ Nuisance causées à l'environnement, dangers naturels, défaillances et dérèglement climatique : assurance de la protection de toutes les catégories de la population (stratégies dans les villes et dans les campagnes) ▪ Campagnes de sensibilisation pour une utilisation durable des ressources naturelles (comme l'eau) dans les villes et les agglomérations multicomunales (où la croissance démographique est manifeste)

5.2.14

Énergie

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

Même si, en Suisse, l'approvisionnement en énergie relève des entreprises de la branche énergétique, la Confédération et les cantons s'efforcent d'offrir un cadre adapté de manière à ce que les entreprises du secteur énergétique puissent s'acquitter de leur tâche au mieux. Le canton autorise la production d'énergie (hormis l'énergie nucléaire), coordonne et accompagne des projets et les parties prenantes impliquées, met en œuvre la stratégie énergétique et promeut le développement durable aux niveaux cantonal et communal.

Directions et offices compétents

- Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) : Office de l'environnement et de l'énergie (OEE)
- Direction des travaux publics et des transports (DTT) : Office des eaux et des déchets (OED)

Exemples de rapports et d'études de base existants

- Le passage en revue des rapports a permis d'identifier les documents spécifiques au domaine politique suivants :
- Stratégie énergétique du canton de Berne
 - Stratégie de l'eau 2010 du canton de Berne, volet Utilisation des eaux (développement centrale hydraulique)

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, accroissement

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : faible
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- Croissante réduite de la consommation

Risques

- Énergie disponible en quantité insuffisante
- Consommation d'électricité croissante due au développement de la mobilité individuelle électrique
- Hausse de la consommation d'énergie due aux effets de rémanence (personnes âgées habitant de grands appartements)

Champs d'action

- Garantir un approvisionnement en énergie suffisant, diversifié, sûr, abordable et respectueux de l'environnement
- Promouvoir la sobriété et l'efficacité énergétiques (p. ex. bâtiment, transports)

Mesures clés

- Estimer l'ampleur, à l'avenir, de l'approvisionnement en énergie et de la demande en énergie

Évaluation/appréciation

Défis majeurs

Les conséquences de l'évolution démographique – croissance démographique, vieillissement et hétérogénéité croissante de la population – sont déjà abordées au niveau national dans la Stratégie énergétique 2050 ainsi qu'au niveau cantonal. Le découplage entre les régions productrices d'énergie et les régions consommatrices d'énergie qui connaissent une forte croissance démographique (villes et agglomérations) est un phénomène qui devrait se renforcer encore



d'avantage. Cela soulève des questions de politique régionale et représente des défis en ce qui concerne la distribution d'énergie et les réseaux énergétiques.

Confédération – canton – communes

La politique énergétique extérieure, la consommation d'énergie des installations, des véhicules, des appareils, l'encouragement de la technique de l'énergie et des énergies renouvelables sont des compétences et des tâches fédérales. Les cantons peuvent édicter des dispositions en matière de consommation d'énergie dans les bâtiments et délivrer des concessions et des autorisations pour l'utilisation de la force hydraulique, de la géothermie ou de l'énergie solaire.

Traitement des sujets

Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants (Stratégie énergétique du canton de Berne). Certaines questions et pistes d'action comme l'évolution de l'approvisionnement et de la consommation dans les lieux en pleine croissance pourraient être étudiées de manière plus approfondie.

Nécessité actuelle d'agir

L'évolution démographique a un faible impact sur le domaine politique de l'énergie. Les défis que présente l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. La nécessité actuelle d'agir est donc minime.

5.2.15

Transports

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

Le transport désigne le déplacement de personnes et de biens matériels (terme qui regroupe les messages, les informations, l'énergie et l'eau). Le canton est le propriétaire et le maître d'ouvrage en matière de planification, de construction, d'exploitation et d'entretien des quelque 2100 km de routes cantonales, et veille à la sécurité, à la compatibilité avec le site et à l'accessibilité du réseau routier. Il assure l'entretien courant d'environ 200 km de routes nationales et garantit leur sécurité et leur accessibilité. Le canton planifie, commande et finance l'offre de transports publics locaux et régionaux. Avec les communes, il veille à ce que les transports soient sûrs et économiques, respectent l'environnement et soient économiques en termes d'énergie. Ils encouragent la mobilité douce et le recours à des moyens de transports respectueux de l'environnement. Ce domaine d'activité comprend de nombreuses autres tâches (p. ex. coordination des transports, gestion du trafic, remonte-pentes et téléphériques cantonaux).

Directions et offices compétents

- Direction des travaux publics et des transports (DTT) : Office des ponts et chaussées (OPC), Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP)
- Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) : Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)

Exemples de rapports et d'études de base existants

Au total, neuf documents spécifiques au domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports, notamment :

- Modèle global des transports du canton de Berne
- Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (Bienne-Seeland, Jura bernois, Berne-Mittelland, Haute-Argovie, Emmental, Thoune-Oberland-Ouest, Oberland-Est)
- Schéma d'offre cantonal des transports publics



- Plans sectoriels pour le trafic cycliste et les itinéraires de randonnée pédestre

Analyse

Composantes	▪ Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, accroissement, hétérogénéité croissante, répartition inégale
Impact	▪ Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen ▪ Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen
Opportunités	▪ Lissage de la répartition de la demande de transport sur la journée (personnes âgées, pendulaires) ▪ Renforcement des transports publics du fait d'une demande accrue (notamment de la part des personnes âgées, plus nombreuses) ▪ Plus de mesures pour la mobilité douce (infrastructure, etc.)
Risques	▪ Nombre croissant de goulets d'étranglement dans le trafic ferroviaire et routier (transport des personnes, trafic de loisir, individualisme croissant de la société) ▪ Besoin croissant d'infrastructure de transport adaptées aux personnes âgées ▪ Exigences croissantes en matière de sécurité des véhicules et des infrastructures de transport
Champs d'action	▪ Gérer le manque de capacités des infrastructures et les habitudes en termes de mobilité ▪ Garantir la pleine accessibilité du système de transport pour tous les groupes de la population et tous les âges ▪ Encourager et garantir des infrastructures, des systèmes et une offre de transports suffisante, sûre, efficace et adaptée aux besoins pour toutes les usagères et tous les usagers de la route
Mesures clés	▪ Projets d'agglomération « transport et urbanisation » ▪ Schéma d'offre cantonal pour les transports publics ▪ Critères de raccordement au réseau public de transports ▪ Soutien pour l'autonomie et la santé des personnes âgées (p. ex. cours de préservation de la mobilité en transports publics)

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	Le principal défi consiste à mettre à disposition les infrastructures nécessaires pour atteindre les objectifs supérieurs (densification du bâti, urbanisation durable, sécurisation de l'approvisionnement local, etc.) dans un contexte de changement structurel de la population, avec de nouveaux modes de vie, la place croissante du numérique et l'émergence de nouveaux besoins et comportements de mobilité (vieillesse de la population, véhicules électriques, modification de la répartition modale du trafic en raison de la densification du bâti, nouvelles formes de mobilité, etc.). La demande accrue de surfaces pour les prestations de service public, le secteur de la santé et les prestations de soins aura également un impact sur la demande de mobilité (plus de services d'approvisionnement, de transports publics et moins de trafic de loisirs). De plus, le vieillissement de la population s'accompagnera de nouveaux défis dans le domaine de la sécurité des transports (examen d'aptitude à la conduite, sécurité des piétonnes et piétons, etc.).
---------------	---



Confédération – canton –
communes

Les instruments de planification sont clairement ordonnés dans une structure hiérarchique. Les objectifs supérieurs de la Confédération, des cantons et des communes sont similaires. La compétence pour ce qui est de la planification concrète incombe aux communes (plan d'aménagement local), aux cantons (routes cantonales, itinéraires de randonnée) ou la Confédération (routes nationales, infrastructure ferroviaire). La planification des transports a des liens directs avec le territoire, le paysage et l'aménagement de ces derniers, lesquels sont souvent intégralement pris en compte dans le cadre des instruments de planification (p. ex. projet d'agglomération « transport et urbanisation »). Il en va de même de différentes interconnexions avec d'autres domaines politiques (notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire, la planification des locaux scolaires, l'agriculture, l'approvisionnement, le logement, la santé, l'environnement, l'énergie). Les domaines sont étroitement liés, ce qui peut parfois donner lieu à des conflits d'objectifs mais aussi, le plus souvent, créer des synergies intéressantes.

Il incombe au canton de délivrer des planifications d'ordre supérieur de qualité et de créer les conditions permettant aux communes de relever les défis concrets au niveau des plans d'aménagement locaux tout en s'alignant sur les directives et objectifs de la Confédération. Le canton de Berne est confronté à un défi particulier, au sens où, dans les prochaines années, la part de la population active va probablement diminuer considérablement par rapport à la part de la population non active. Cette évolution pourrait avoir des conséquences sur la demande de mobilité en général ainsi que sur les flux relevant du trafic de loisirs.

Traitement des sujets

Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. Les instruments de planification se basent sur les projections démographiques et visent des objectifs supérieurs d'ordre économique, social et environnemental.

Nécessité actuelle d'agir

Les défis que présente l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. La nécessité actuelle d'agir est donc minime. Les stratégies et rapports relatifs à la planification des transports couvrent un large éventail d'objectifs relevant de divers domaines. Ces documents mettent l'accent sur l'évolution de la population dans son ensemble. La pyramide des âges et la composition de la population sont toutefois rarement abordées explicitement. Les données de base collectées à ce propos sont plutôt limitées (p. ex. analyse du trafic quotidien et du trafic de loisirs par classe d'âges). Une intégration (plus) explicite de la démographie dans les instruments de planification pourrait s'avérer utile à l'avenir, car le canton de Berne compte davantage de groupes de la population que la moyenne du pays parmi les cohortes d'âges plus élevées. Il est également nécessaire de collecter des informations sur les conséquences du télétravail en ce qui concerne le choix du lieu de vie, les trajets pour se rendre au travail et le type de mobilité.

5.2.16

Communication, médias

Vue d'ensemble

Brève description et
principales tâches du
canton

La communication désigne l'échange ou la transmission d'informations, lesquels peuvent s'opérer de différentes façons (médias) et par différentes voies (infrastructures).

Le canton utilise pour cela les canaux des relations publiques, la communication à



travers les médias et en ligne ainsi que des canaux de communication internes. Le gouvernement et les autorités tiennent la presse et la population informées de leur action et exposent les raisons justifiant leurs décisions. Le canton fournit en outre des prestations dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), pour faciliter les échanges numériques entre les particuliers, les milieux économiques et les autorités, et permettre la dématérialisation tout au long du processus.

Directions et offices compétents

- Chancellerie d'État (CHA) : Office de la communication (ComBE), Secrétariat à l'administration numérique (SAN)
- Direction des finances (FIN) : Office d'informatique et d'organisation (OIO)

Exemples de rapports et d'études de base existants

- Au niveau cantonal, trois documents à disposition traitant concrètement de la question ont été retenus. Il s'agit de :
- Stratégie pour une administration numérique (2 documents)
 - Rapport sur les possibilités d'aide aux médias par le canton de Berne

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, hétérogénéité grandissante
- L'hétérogénéité croissante de la population modifie le paysage linguistique
- La place du numérique continue de progresser au sein de la société et de l'économie
- La part d'« enfants du numérique » (Digital Natives) augmente
- L'apprentissage tout au long de la vie prend une importance croissante

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : moyen

Opportunités

- Communication et information adaptées aux groupes ciblés pour toutes les catégories de la population
- Utilisation accrue des TIC dans les domaines de la formation de l'opinion et de la participation (p. ex. vote électronique, cyberadministration, cybersanté)
- Disparition de la barrière de la langue pour les personnes issues de l'immigration
- Création d'emplois dans les TI, automatisation, robotisation, domaine de la formation, etc.
- Disponibilité des informations et services publics

Risques

- Accès restreint de certaines catégories de la population dépassées par les progrès technologiques et la technicité croissante
- Avec la modification du paysage linguistique, la langue dans laquelle les autorités s'expriment peut ne plus être comprise par un nombre croissant de la population
- Coûts supplémentaires, à court et moyen termes, liés au déploiement et à la sécurisation des offres et à la mise à disposition de ressources personnelles

Champs d'action

- Garantir à la population un accès égalitaire, sans obstacle ni discrimination, aux TIC, indépendamment de la formation, de l'origine ou de l'âge
- Déployer des offres d'informations et de services numériques centrés sur l'utilisatrice et l'utilisateur ainsi que sur l'usage
- Garantir une communication et une communication de crise ciblées



- Développer la communication directe avec la population, mettre l'accent sur les jeunes générations (susciter notamment l'intérêt pour les sujets et services cantonaux)
- Renforcer les compétences numériques de tous les groupes et de toutes les catégories de parties prenantes
- Mobiliser la population grâce à de nouveaux outils numériques (participation en ligne)
- Renforcer la sécurité, la visibilité et la transparence

Mesures clés

- Cyberadministration accessible à toutes et à tous
- Soutien et utilisation des données ouvertes de l'administration publique (gouvernement ouvert)
- Mesures de communication pour accompagner l'évolution culturelle des groupes de parties prenantes internes et externes
- Planification des projets-clés, notamment pour la mise en œuvre de la stratégie pour une administration numérique (p. ex. eDéménagement, eBau, communications juridiques par la voie électronique, vote électronique, etc.)
- Coordination de la planification des projets-clés avec les communes et d'autres parties prenantes

Évaluation/appréciation

Défis majeurs

Du fait de l'évolution démographique, davantage de personnes d'origine et de langue différentes seront amenées à communiquer avec le canton et à utiliser ses services en ligne. Il faudra notamment veiller à ce qu'il n'y ait pas de fracture numérique avec les personnes âgées et celles étrangères au monde du numérique. La génération Z et les suivantes ont développé des formes de communication, ainsi que des besoins et des connaissances en la matière qui diffèrent de ceux des générations précédentes (tout numérique, pas de ligne fixe, messages écrits/vidéos/chats).

Confédération – canton – communes

La Confédération et le canton ont des tâches similaires. Pour ce qui est du développement et de l'introduction de services numériques dans toute la Suisse (p. ex. eSanté, vote électronique, enregistrement), le canton et les communes sont souvent chargés au préalable de la mise en œuvre. Des instruments uniformes et des interfaces harmonisées sont cependant nécessaires à la réussite de l'évolution numérique aux trois niveaux de l'État.

Traitement des sujets

Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants, ainsi que les compléments techniques apportés par le groupe de travail. Il existe actuellement une stratégie (2019) accompagnée d'un plan de mise en œuvre (mesures). L'évolution numérique, tout comme la communication/l'information sont par nature des thématiques « transversales ».

Nécessité actuelle d'agir

Les défis que présente l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. La nécessité actuelle d'agir est donc minime. Les points suivants pourraient également être examinés :

- Dans les documents stratégiques, les mesures et les projets, désignation des groupes cibles auxquels ils s'adressent, en particulier les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les personnes issues de l'immigration ou allophones
- Problématique liée à la croissance de l'impact environnemental et de la consommation d'énergie liés au recours en hausse aux TIC

- Les besoins en communication et en infrastructure TIC des autres domaines politiques sont-ils connus, et inversement, l'offre de TIC leur est-elle connue ?
- Comment l'État doit-il s'y prendre à l'avenir pour interagir avec les personnes qui n'ont pas recours aux nouvelles technologies, et leur garantir l'accès aux informations et aux services publics ?

5.2.17

Politique en matière de personnel

Vue d'ensemble

Brève description et principales tâches du canton

Chaque jour, 12 000 collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale (chiffre qui inclut la police et la justice, mais ne compte pas le personnel enseignant ni le personnel ecclésiastique) délivrent des prestations importantes aux habitantes et habitants du canton de Berne, aux entreprises et organisations établies dans le canton ainsi qu'aux communes et aux autres autorités.

La politique en matière de personnel comprend la gestion des ressources humaines au sein de l'administration cantonale, le développement et le renforcement des collaboratrices et collaborateurs, le paiement des salaires, la coordination des formations des personnes en apprentissage et le conseil aux Directions et à la Chancellerie d'État pour tout ce qui a trait au droit du personnel.

Des mesures sont prises en ce qui concerne les conditions d'engagement, l'attractivité des employeuses et employeurs et le développement du personnel pour relever les défis liés à l'évolution démographique.

Directions et offices compétents

- Direction des finances (FIN) : Office du personnel (OP)

Exemples de rapports et d'études de base existants

Au total, neuf documents spécifiques au domaine politique ont été retenus lors du passage en revue des rapports, notamment :

- Stratégie relative au personnel du canton de Berne
- Analyse des résultats de la pyramide des âges dans l'administration cantonale
- Conseil aux seniors dans l'administration cantonale
- Enquête auprès des collaboratrices et collaborateurs de plus de 45 ans
- Différents rapports/projets relatifs à la carrière adaptée, aux modèles de carrière et de travail, évolution démographique

Analyse

Composantes

- Principales composantes de l'évolution démographique : vieillissement, hétérogénéité croissante

Impact

- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique : moyen
- Impact sur le canton (compétence/marge de manœuvre) : important

Opportunités

- Organisation du travail plus flexible pour les collaboratrices et collaborateurs seniors ou les personnes qui ont des enfants à charge
- Conditions de travail plus attrayantes pour les femmes (égalité salariale, temps partiel) et les personnes en début de carrière (plus de responsabilités)

Risques

- Perte de savoirs due au départ du personnel expérimenté
- Pénurie de main-d'œuvre qualifiée

Champs d'action	▪ Garantir le transfert de connaissance, notamment en mettant en place des régimes de retraite plus flexibles ▪ Positionner le canton parmi les employeurs attractifs, notamment en facilitant la conciliation entre vie familiale et travail
-----------------	--

Mesures clés	▪ Établir une analyse de la structure par âge ▪ Retenir plus longtemps les personnes au travail (plans de carrière et organisation du travail flexibles et axés sur l'individu) ▪ Assouplir la prévoyance (entretien pour préparer l'avenir, retraite progressive, modèles de caisses de pension) ▪ Conciliation de la vie familiale et du travail, et conditions de travail plus attrayantes pour les femmes (égalité salariale, temps partiel pour les postes de cadres, retour à la vie active, co-financement de l'accueil extrafamilial, possibilité de prendre soin de parents malades/âgés) ▪ Assurer la compétitivité/l'attractivité par rapport à la concurrence directe (Confédération, cantons voisins, anciennes entreprises fédérales proches de l'État, etc.)
--------------	---

Évaluation/appréciation

Défis majeurs	Dans les années qui viennent, la génération des baby-boomers va accéder à la retraite ordinaire, ce qui risque d'entraîner une perte de savoirs et une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Afin de surmonter ces difficultés, il faut se doter de modèles d'organisation du travail et de régimes de retraite plus flexibles. Du fait de l'évolution de la société, les exigences à l'égard du canton en tant qu'employeur changent. Pour rester attractant, celui-ci doit mettre en œuvre des mesures d'encouragement ciblées, notamment pour les femmes qui exercent la fonction de cadre et pour les jeunes en début de carrière.
Confédération – canton – communes	Les offices du personnel de la Confédération et des cantons font fondamentalement face à des défis similaires.
Traitement des sujets	Les opportunités, risques et champs d'action liés à l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants.
Nécessité actuelle d'agir	Les défis que présente l'évolution démographique sont largement traités dans les rapports et études de base existants. La nécessité actuelle d'agir est donc minime. Des mesures visant à différer le départ en retraite et à remédier à la perte de savoirs ont en réalité déjà été mises en œuvre de façon concrète (p. ex. projet-pilote de conseil aux seniors, carrière en arc). Ces mesures pourraient obtenir de meilleurs résultats avec une préparation en amont à la retraite, des hiérarchies plus horizontales (p. ex. directions d'office partagées) et la promotion d'organisations de travail flexibles. Le canton de Berne devrait par ailleurs étoffer ses mesures de soutien (évolution salariale dégressive en début de carrière) et les mettre en œuvre de façon conséquente pour rester un employeur attractif. Des analyses des structures par âge spécifiques aux offices existent, ce qui permet d'adapter les mesures de manière ciblée pour chaque office.

5.3 Bilan

Introduction	Les chapitres 5.2.1 à 5.2.17 livrent une analyse et une évaluation des 17 domaines politiques à l'aune de l'évolution démographique. Les résultats de
--------------	--

cette analyse sont dans un premier temps synthétisés ci-dessous. Ils comprennent les risques et les opportunités que l'évolution démographique représente pour les domaines politiques, ainsi que les champs d'action et les principales mesures.

Dans un deuxième temps, les appréciations et avis sont résumés pour chaque domaine politique, selon les quatre volets suivants : « Défis majeurs », « Compétences (Confédération-canton-communes) », « Traitement des sujets (pertinents) » et « Nécessité d'agir ».

Analyse

Composantes

L'évolution démographique est décrite selon quatre composantes ou aspects : « accroissement », « vieillissement », « répartition inégale » et « hétérogénéité ». L'accroissement est un aspect qui concerne la majorité des domaines politiques (14). Le vieillissement de la population a donc un effet sur de nombreux domaines politiques.

Douze domaines politiques sont concernés par l'hétérogénéité croissante de la société en tant que dimension qualitative. Il s'agit de mutations sociétales, comme par exemple la réduction de la taille des ménages, l'apparition d'autres modèles familiaux, une société de plus en plus multiculturelle, etc.

L'accroissement de la population est une composante pertinente pour onze domaines politiques, tandis que l'impact inégal de l'évolution démographique au niveau régional n'est substantiel que pour sept domaines politiques.

Impact

Les quatre domaines politiques que sont « Sécurité sociale », « Santé », « Migration, intégration » et « Enfance, famille, adolescence, troisième âge » sont fortement touchés par l'évolution démographique. Pour les quatre domaines que sont « Culture, sport », « Agriculture, approvisionnement », « Environnement » et « Énergie », l'impact est faible. Pour les onze domaines politiques restants, l'impact a été estimé « moyen » (cf. tableau récapitulatif à la page ci-après).

Opportunités et risques

Certains domaines politiques sont en partie face aux mêmes opportunités et risques, ce qui met en lumière leurs nombreuses interconnexions. Des opportunités similaires se présentent pour la sécurité sociale, les finances publiques, la santé, l'économie et l'emploi – par exemple : participation croissante des seniors et des femmes au marché du travail, nouvelles formes de soins et d'assistance aux personnes âgées. Cette similitude se retrouve au niveau des risques – par exemple : pénurie de personnel et de main-d'œuvre qualifiée, augmentation des dépenses dans les secteurs du social et de la santé.

Des liens transversaux peuvent être dégagés entre les domaines de l'énergie, de l'environnement, du territoire, des transports et du logement, où une augmentation de la demande est attendue (liée au besoin d'électricité, de logements, de ressources, etc.).

Champs d'action et mesures

Il est possible de répartir les champs d'action en trois catégories principales : financement, garantie et promotion de l'offre ainsi que gestion pour influencer sur l'évolution et l'orienter vers le but souhaité. En ce qui concerne le financement, les sujets liés à la répartition entre les niveaux de l'État et les générations sont particulièrement importants. La garantie et la promotion de l'offre recouvrent des champs d'action qui ont notamment trait aux domaines politiques de la santé et de l'énergie (approvisionnement), du sport et de la culture, de l'intégration et du transport (infrastructure).



La gestion des développements inclut par exemple les champs d'action suivants : le travail des femmes et des seniors, la densification du milieu bâti, utilisation durable et économe des matières premières et de l'énergie ainsi que les comportements en matière de mobilité.

Le canton a déjà pris de multiples mesures dans ces divers champs d'action. Ces mesures et leur état d'avancement n'ont cependant pas fait l'objet d'un examen approfondi. Pour résumer, on peut dire, dans l'ensemble, que les mesures intéressent déjà divers champs d'action et que le canton de Berne est d'ores et déjà à la manœuvre pour faire face aux conséquences de l'évolution démographique.

Analyse

Défis majeurs

Les personnes ayant atteint l'âge de la retraite constituent une part croissante de la population tandis que la population active diminue, ce qui accentue la pénurie de main-d'œuvre. Ce phénomène est particulièrement prononcé dans le secteur de la santé et la branche MINT. Dans celui de l'agriculture et celui de la formation (surtout l'école obligatoire), il sera également de plus en plus difficile de pourvoir les postes et d'assurer la relève. La participation élevée des femmes et des seniors au marché du travail ainsi que l'arrivée de main-d'œuvre venue de l'extérieur du canton de Berne revêtent de plus en plus d'importance.

La population active fait quant à elle face à des exigences tendanciuellement plus élevées. La société étant plus hétérogène, différents contextes culturels et linguistiques doivent être pris en compte dans la communication. Du fait de cette hétérogénéité démographique croissante, les personnes actives doivent par exemple être plus attentives à l'intégration des enfants d'origine étrangère dans le système scolaire. Une bonne intégration contribue à lutter contre la pénurie de personnel et de main-d'œuvre qualifiée.

L'hétérogénéité croissante de la société nécessite le développement d'une offre plus personnalisée, notamment pour ce qui est de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, de la sécurité sociale ou du logement. Une offre de logements adaptée aux besoins des personnes âgées revêt une importance croissante.

Compte tenu du vieillissement de la population, le financement du secteur social et du système de santé est un défi de plus en plus grand. Ce phénomène prend une ampleur d'autant plus importante que la part de personnes en âge de travailler diminue. Cela met aussi les finances publiques dans leur ensemble en difficulté, car les dépenses liées à la santé, à la sécurité sociale et à l'éducation sont appelées à augmenter, alors que le risque de voir les recettes de l'impôt sur le revenu diminuer s'accroît en raison de l'évolution de la structure par âge de la population.

Faire s'accorder les différents besoins et priorités d'une population plus nombreuse et plus hétérogène est un défi de taille qui va croissant, en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la planification des transports. La densification du milieu bâti, l'urbanisation durable et la garantie d'un approvisionnement local doivent faire l'objet d'une bonne coordination au niveau régional.

Compétence

L'évolution démographique concerne les trois niveaux de l'État. Toutefois, selon le domaine politique, l'impact sur chacun d'entre eux varie, car les compétences

en matière de législation et d'exécution ne sont pas réparties de la même manière pour chacun des 17 domaines politiques. L'évolution démographique, envisagée à l'aune de quatre composantes ou aspects (vieillesse, accroissement, hétérogénéité croissante et répartition inégale), joue sur la législation et l'exécution.

La Confédération a un rôle prépondérant en matière de législation concernant les domaines suivants : « Économie, emploi », « Agriculture, approvisionnement », « Finances publiques, impôts », « Migration, intégration » et « Environnement ». Dans ces domaines, les cantons sont principalement chargés de l'exécution (parfois en collaboration avec la Confédération).

Dans les domaines tels que « Sécurité sociale », « Culture, sport », « Sécurité publique », « Logement » et « Énergie », la législation et l'exécution sont des charges qui incombent tant à la Confédération et qu'aux cantons.

Dans les domaines « Santé », « Formation », « Politique en matière de personnel », ainsi que « Enfance, adolescence, famille et troisième âge », le canton joue un rôle clé sur le plan de l'exécution et en partie aussi sur celui de la législation.

Pour ce qui est de l'aménagement du territoire, de la planification des transports, du logement et de la formation (école obligatoire), les communes sont elles aussi concernées par les exigences liées à l'hétérogénéité croissante de la société, tant pour ce qui est de l'exécution que de la législation (aménagement local).

Traitement des sujets

L'analyse effectuée pour chacun des 17 domaines politiques a montré que pour neuf d'entre eux, l'évolution démographique est largement abordée et traitée. On compte cinq domaines politiques dans lesquels la question est partiellement traitée et trois (« Finances publiques, impôts », « Agriculture, approvisionnement » et « Logement ») dans lesquels elle ne fait l'objet d'aucune attention particulière.

Nécessité actuelle d'agir

La nécessité actuelle d'agir (minime, réelle) indique dans quelle mesure des efforts supplémentaires doivent être déployés dans un domaine politique donné pour que les enjeux de l'évolution démographique soient suffisamment pris en compte. La nécessité actuelle d'agir est évaluée à la lumière des quatre critères suivants (cf. ch. 2 et 5.1) :

- Compétence/marge de manœuvre du canton
- Impact de l'évolution démographique sur le domaine politique
- Traitement des défis de l'évolution démographique dans les rapports et études de base existants
- Compétence partagée entre Directions pour un domaine politique donné

Fondamentalement, plus il y a de Directions et d'offices responsables d'un domaine politique, plus il est difficile, pour les entités concernées, de traiter et d'appréhender les enjeux de l'évolution démographique dans leur intégralité.

Pour 13 des 17 domaines politiques, la nécessité actuelle d'agir concernant les défis de l'évolution démographique est considérée comme « minime ». Plusieurs raisons à cela : la compétence/marge de manœuvre du canton est limitée ; le domaine politique est faiblement concerné par l'évolution démographique et/ou les défis de l'évolution démographique sont déjà largement appréhendés et traités dans les rapports et études de base existants.

Dans le cas des quatre domaines politiques que sont « Finances publiques, impôts », « Sécurité publique », « Migration, intégration » et « Logement »,

aucun de ces trois critères n'est rempli. Cela veut donc dire, a contrario, que, dans ces quatre domaines, la nécessité actuelle d'agir est réelle. Pour ces domaines politiques, les principales évolutions, les conséquences éventuelles et les champs d'action sont encore trop peu voire pas du tout identifiés. C'est pourquoi il est nécessaire de commencer par procéder à un recensement systématique des conséquences éventuelles de l'évolution démographique dans ces domaines politiques.

Tab. 2 : Aspects relatifs aux défis de l'évolution démographique et nécessité actuelle d'agir pour le canton de Berne

Domaine politique	Compétence/ marge de manœuvre du canton	Impact sur les domaines politiques	Compétence partagée entre plusieurs DIR (nbre de DIR)	Ampleur du traitement du sujet dans les rapports	Nécessité d'agir à l'heure actuelle
Sécurité sociale	moyenne	important	deux	largement	minime
Finances publiques, impôts	moyenne	moyen	une	insuffisamment	réelle
Économie, emploi	faible	moyen	une	partiellement	minime
Formation, scolarité, recherche	moyenne	moyen	deux	largement	minime
Culture, sport	moyenne	faible	deux	partiellement	minime
Sécurité publique	moyenne	moyen	une	partiellement	réelle
Agriculture, approvisionnement	faible	faible	une	insuffisamment	minime
Logement	moyenne	moyen	trois	insuffisamment	réelle
Santé	importante	important	une	largement	minime
Migration, intégration	moyenne	important	deux	partiellement	réelle
Enfance, adolescence, famille, 3e âge	importante	important	trois	largement	minime
Territoire	moyenne	moyen	deux	largement	minime
Environnement	moyenne	faible	deux	partiellement	minime
Énergie	moyenne	faible	deux	largement	minime
Transports	moyenne	moyen	deux	largement	minime
Communication, médias	moyenne	moyen	deux	largement	minime
Politique en matière de personnel	importante	moyen	une	largement	minime

Légende/ Cas de figure :

Si les questions sont largement traitées dans les rapports et études de base liés à un domaine politique et/ou si la marge de manœuvre du canton et/ou l'impact sur le domaine politique est faible, la nécessité actuelle d'agir pour ce domaine politique est qualifiée de **minime**. Si ce n'est pas le cas, cela signifie a contrario que la nécessité actuelle d'agir est **réelle**. Pour plus d'informations concernant la méthodologie, voir le chapitre 2.

6. Synthèse et recommandations

Introduction

Le présent chapitre synthétise les conclusions du rapport et répond aux questions soulevées au chapitre 1.2 en présentant des champs d'action, des pistes d'actions et des recommandations, lesquels sont de nature stratégique et s'inscrivent dans une logique interdirectionnelle.

6.1 Synthèse

Évolution démographique : canton de Berne

Comparé à la moyenne suisse, le canton de Berne connaît une croissance de la population environ deux fois moins importante. Le nombre de personnes en âge de travailler dans le canton diminuera probablement. La part des personnes d'origine étrangère augmentera, mais moins fortement que par rapport à la moyenne suisse. L'accroissement de la population sera tendanciellement plus prononcé dans les arrondissements administratifs Berne-Mitteland et Biel-Bienne que dans les régions rurales. La part de population étrangère augmentera dans tout le pays comme dans le canton. Toutefois, la moyenne du canton restera, comme aujourd'hui, inférieure à la moyenne nationale, et celle des villes de Berne et de Bienne sera supérieure au reste du canton.

L'évolution démographique dans le canton de Berne connaît une évolution légèrement différente par rapport au reste du pays : en 2050, l'accroissement de la population y sera plus modéré, mais il y aura probablement plus de personnes de plus de 80 ans que la moyenne suisse.

Évolution démographique : facteurs

Plusieurs facteurs influent sur l'évolution démographique. Les flux migratoires sont un facteur important. Si la situation économique s'améliore en Europe, l'immigration à destination de la Suisse aura tendance à baisser. Les flux migratoires intercantonaux sont également significatifs et influent sur l'évolution démographique. À ces facteurs s'ajoutent la natalité et l'espérance de vie. Une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée, une plus grande égalité entre la femme et l'homme et une évolution des revenus positive contribuent à redresser le taux de natalité. Une attention croissante à la santé et les progrès médicaux ont en outre des effets positifs sur l'espérance de vie.

Évolution démographique : transversalité

L'évolution démographique représente de multiples opportunités, risques et défis pour les 17 domaines politiques. Certains domaines politiques sont confrontés à des opportunités et à des risques identiques ou similaires. Certains aspects revêtent une importance pour plusieurs domaines politiques à la fois. Citons par exemple l'aggravation de la pénurie de personnel et de main-d'œuvre qualifiée (p. ex. santé, économie, formation), ou encore la participation croissante des seniors et des femmes au marché du travail, ou les nouvelles formes de soins, d'assistance et de logement, qui constituent des opportunités.

Évolution démographique : Directions et offices compétents

Toutes les Directions et un grand nombre d'offices du canton de Berne sont concernés par l'évolution démographique. Pour les domaines politiques relevant de plusieurs Directions, la collaboration interdirectionnelle revêt une importance

centrale. Il en va de même pour les domaines politiques que l'évolution démographique met devant des opportunités et des risques similaires²⁰.

Évolution démographique :
régions et communes

L'évolution démographique concerne non seulement la Confédération et les cantons mais aussi, de multiples façons, les régions et les communes. Pour les questions liées à l'aménagement du territoire et à la planification des transports, mais aussi au logement et à la formation (école obligatoire), ce sont les communes qui se chargent de l'exécution et, en partie, de la législation. L'évolution démographique rendra leur tâche globalement plus complexe, car la population sera de plus en plus hétérogène (multiculturelle, modèles familiaux alternatifs, etc.) et l'augmentation du nombre d'habitantes et d'habitants fera davantage pression sur l'espace. Au vu de cette complexité accrue et des multiples liens transversaux que l'évolution démographique tisse entre les différents domaines politiques, la situation est de plus en plus exigeante pour les communes.

Évolution démographique :
statistiques

Une grande partie des données prises en compte dans le passage en revue des rapports sont des statistiques publiques, nationales, cantonales ou communales. Dans le secteur de la santé, d'importantes améliorations ont été apportées ces dernières années (p. ex. données des hôpitaux et données relatives aux coûts des soins de longue durée). Ces données mériteraient cependant d'être encore améliorées, tant en termes de quantité que de qualité, notamment dans les domaines de la santé, de la politique sociale et familiale, du logement, de l'énergie, de l'économie et de l'emploi. En outre, il est nécessaire de clarifier la coopération avec la Conférence des statistiques du canton de Berne (cf. liste, ch. 4.2.2, p. 24) et le secrétariat Open Government Data (OGD).

Bilan

Pour le canton de Berne, les conclusions particulièrement importantes à retenir sont les suivantes :

- D'après les projections relatives à l'évolution démographique, la population du canton de Berne augmentera un tout petit peu plus modérément que la moyenne nationale, et, en 2050, la part de personnes âgées de plus de 80 ans sera supérieure à la moyenne suisse. Le canton de Berne peut influencer dans une certaine mesure sur l'évolution démographique en prenant des mesures adaptées (p. ex. aménagement de l'imposition des personnes physiques, politique économique de création d'emplois, mesures d'aménagement du territoire favorisant la construction de logements).
- Toutes les Directions sont concernées par l'évolution démographique, et il existe entre elles un grand nombre d'interconnexions. Celles-ci peuvent relever d'un même domaine politique (si plusieurs Directions se partagent la compétence) ou de plusieurs (si les opportunités et les risques sont similaires entre les domaines politiques).
- L'évolution démographique, à l'instar d'autres grandes tendances, contribue à rendre plus complexes la législation et l'exécution. C'est un défi notamment pour les communes, qui, du fait de la taille réduite de leurs structures, disposent généralement de connaissances et de ressources plus limitées.

²⁰ Cf. Conférence de coordination espace – transports – économie (CETE) : Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Politik- und Fachbereiche im Kanton Bern, Ergebnisse einer Umfrage der KRVW [Conférence espace - transports - économie : Conséquences de l'évolution démographique sur les domaines politiques et spécialisés dans le canton Berne, résultats d'une enquête de la CETE, août 2009].

6.2 Champs d'action

Champ d'action 1 : Compléments thématiques

Les deux domaines politiques que sont « Économie, emploi » et « Sécurité publique » sont moyennement affectés par l'évolution démographique. De plus, les défis que représente l'évolution démographique pour ces deux domaines politiques n'ont été traités que partiellement dans les rapports et études de base existants. Les points ci-après mériteraient donc des compléments thématiques.

Pistes d'action :

- Promotion de la participation des seniors et des femmes au marché du travail
- Prise en compte des nouvelles exigences en matière de sécurité et des nouveaux risques que représente une population vieillissante et hétérogène dans les domaines de la communication et de la prévention policières

Champ d'action 2 : organisation, coordination et communication

Toutes les Directions sont concernées par l'évolution démographique ; différentes interconnexions sont identifiées. De plus, l'évolution démographique rend la législation et l'exécution plus complexes. Il est donc central d'adopter une approche intersectorielle dans la gestion des défis liés à l'évolution démographique. Une collaboration interdirectionnelle permet de traiter les opportunités et les risques de façon exhaustive.

Eu égard aux exigences accrues auxquelles elles doivent faire face, les communes pourraient être soulagées d'obtenir l'aide du canton pour ce qui est de l'information et de la sensibilisation. Une collaboration interdirectionnelle autour de l'évolution démographique ainsi qu'un soutien ciblé des communes pour la gestion des défis pourraient être développés en conséquence.

Pistes d'action :

- Rendez-vous périodique pour traiter de l'évolution démographique dans un cadre interdirectionnel (p. ex. mettre en place une conférence de coordination sur les questions territoire/transports/économie prévoyant également une ouverture aux domaines politiques concernés par l'évolution démographique ou envisager la création d'un nouveau cadre)
- Le canton exerce une fonction d'appui, d'information et de sensibilisation vis-à-vis des communes

Champ d'action 3 : ancrage stratégique

L'évolution démographique est déjà bien traitée dans divers domaines politiques du canton de Berne. Cependant, la problématique n'a pas d'ancrage stratégique à l'heure actuelle. Elle pourrait être intégrée, déclinée selon ses quatre composantes ou aspects (accroissement, vieillissement, hétérogénéité grandissante et répartition inégale), dans le programme gouvernemental de législature.

Pistes d'action :

- Ancrage de la problématique transversale qu'est l'évolution démographique dans le programme gouvernemental de législature en tenant compte de ses quatre composantes ou aspects

Champ d'action 4 : moyens d'influence politiques

La société et la politique peuvent, dans une certaine mesure, agir face à l'évolution démographique future. Les outils à disposition comme le marketing local, la politique familiale, l'aménagement du territoire, l'encouragement de l'offre de logements, les impôts, etc. permettent d'influer sur l'évolution démographique future et notamment sur les flux migratoires intercantonaux. Identifier les facteurs qui ont un effet sur l'évolution démographique, évaluer l'ampleur de cet effet et mettre en lumière leurs interdépendances pourraient

Champ d'action 4 (suite)

apporter des informations précieuses pour la gestion de l'évolution démographique.

Pistes d'action :

- Accroître la connaissance : étudier comment fonctionnent les mécanismes qui influent sur l'évolution démographique et quels sont leurs éventuels effets
- Mettre en évidence les possibilités concrètes d'aménagement et d'action qui s'offrent au canton, aux régions et aux communes

Champ d'action 5 : bases de travail

Pour les domaines politiques fortement touchés par l'évolution démographique, il est essentiel que les études de base rendent compte du phénomène. C'est le seul moyen pour la politique cantonale d'anticiper les effets de l'évolution démographique dans les domaines politiques concernés et de mettre en place les mesures nécessaires. Après le passage en revue et l'analyse des rapports existants dans le canton de Berne, l'équipe en charge du projet estime qu'il est nécessaire de traiter davantage la question de l'évolution démographique dans les domaines politiques suivants : logement, finances publiques, impôts, intégration/migration et données/statistiques.

Pistes d'action :

- Créer des bases de travail axées sur l'évolution démographique dans les domaines politiques mentionnés
- Améliorer quantitativement et qualitativement les données dans les domaines suivants : santé, sécurité sociale, famille/troisième âge, logement, énergie, économie/emploi

6.3 Recommandations

Sur la base des champs d'action énoncés précédemment, nous formulons cinq recommandations, chacune accompagnée de deux à quatre actions/mandats d'étude et de clarification : la 1 et la 5 portent sur le fond, tandis que la 2, la 3 et la 4 ont davantage trait à l'aspect institutionnel et organisationnel. Dans le cadre de la présente enquête, il n'a pas été possible de concrétiser de manière approfondie les pistes d'action par des mesures.

1. Inclure d'autres thèmes à l'ordre du jour

- 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 le domaine des soins, de la santé et 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
- 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
- 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 (cf. recommandation 5)

2. Optimiser les interfaces et utiliser les synergies

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

- | | |
|--|---|
| <p>3. Communiquer et récolter des expériences</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Assurer une collaboration interdirectionnelle</u> : dresser un état des lieux des formes de collaboration existantes ainsi que des nouvelles formes possibles (p. ex. données gouvernementales ouvertes (OGD) 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 ▪ <u>Proposer des prestations de soutien, d'information et de sensibilisation</u> aux régions, aux communes et aux tiers ▪ <u>Utiliser les canaux d'échange existants ou en créer de nouveaux si besoin est</u> 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 ▪ <u>Envisager la création d'une plate-forme de connaissances et d'information</u> : assurer l'accessibilité des informations relatives à l'évolution démographique (p. ex. par l'intermédiaire du site Internet « Statistique de la population » du canton de Berne) et communiquer régulièrement sur le sujet ; déterminer si le travail d'information s'adresse à des parties prenantes internes ou au grand public |
| <p>4. Garantir un fort ancrage stratégique à la thématique</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Intégrer au futur programme gouvernemental de législature 2023 à 2026</u> des sujets importants triés sur le volet figurant dans les recommandations²¹ ▪ <u>Reprendre les discussions au Grand Conseil au sujet de la loi sur l'encouragement de l'offre de logements</u> (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) ▪ <u>Veiller à ce que la thématique de l'évolution démographique soit traitée sous tous ses aspects également dans les instruments stratégiques régionaux et communaux</u> (p. ex. dans les principes directeurs, dans la stratégie de développement ou le plan directeur) |
| <p>5. Poser les bases et accroître les connaissances</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Thématiques envisageables en matière de logement</u> : 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, mesures appropriées ▪ <u>Thématiques envisageables en matière de finances publiques et d'impôts</u> : 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) |

²¹ À titre d'exemple, il serait possible d'introduire ou de discuter les modifications suivantes des lignes directrices existantes (toutes les autres thématiques, notamment pour ce qui est de la santé et des soins, figurent d'ores et déjà dans les lignes directrices actuelles) :

- Complément à l'objectif stratégique n°1 (Tisser des liens entre la recherche et l'économie, et faire du canton de Berne un pôle d'innovation) : accroître la participation au marché du travail (notamment des seniors, des femmes et des personnes issues de la migration)
- Complément à l'objectif stratégique n°2 (Prestations efficaces et centre politique national) : donner plus de poids à l'évolution démographique dans la collaboration interdirectionnelle
- Complément à l'objectif stratégique n°3 (Favoriser la cohésion, intégration des personnes défavorisées, soins, attractivité) : élaborer des bases de travail/de données relatives à l'évolution démographique (en particulier en ce qui concerne le logement, les finances publiques, la migration), prise en compte de l'évolution démographique dans la communication policière
- Complément à l'objectif stratégique n°4 (diversité régionale, communes/régions, bilinguisme) : accroissement et hétérogénéité grandissante de la population, répartition inégale > offres concrètes de soutien à destination des régions et des communes en ce qui concerne l'évolution démographique (tendances similaires pour ce qui est du climat, de l'énergie, etc.)

- 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, actions nécessaires et marge de manœuvre pour agir ainsi que mesures appropriées
- 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/emploi) ; discussion et déduction des actions nécessaires (conduite/intégration de la Conférence des statistiques cantonale)
- 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. leviers accessoires et principaux), déterminer les facteurs d'influence pertinents et les conséquences potentielles (cf. ch. 3.1, p. 12 et ch. 6.1, p. 69)



Annexes

A1 Rapports pris en compte

Tabl. A1 : Rapports pris en compte dans la revue des rapports

Dénomination des rapports	Domaines politiques au sein du canton de Berne	Année	Pages	Directions / Offices concernés	Importance
1 Effets de l'évolution démographique sur les domaines politiques et spécialisées du canton de Berne, résultats de l'enquête	0 Tous domaines confondus	2009	57	CHA-OGDP/ DIJ-OACOT	3
2 Scénarios démographique régionalisés du canton de Berne jusqu'en 2050, édition 2020	0 Tous domaines confondus	2020	51	FIN-AF/Conférence des statistiques	3
3 Statistiques de la ville de Berne, liste de publications et diff. rapports et statistiques	0 Tous domaines confondus	2021	80	FIN-AF/Conférence des statistiques	2
4 Rapport social 2015, La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne	1 Sécurité sociale	2015	106	DSSI-OIAS	3
5 Rapport sur l'aide sociale matérielle 2019	1 Sécurité sociale	2020	54	DSSI-OIAS	2
6 Stratégie de politique familiale du canton de Berne	1,10,11 Sécurité sociale ; Migration, intégration ; Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2009	87	DSSI-OIAS	3
7 Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale du canton de Berne	1,10,11 Sécurité sociale ; Migration, intégration ; Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2014	45	DSSI-OIAS	3
8 Rapport sur la politique familiale 2021, mesures en cours et développement de la politique familiale du canton de Berne	1,10,11 Sécurité sociale ; Migration, intégration ; Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2021	40	DSSI-OIAS	3
9 Politique du 3 ^e âge du canton de Berne 2016	1,9,11 Sécurité sociale ; Santé ; Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2016	92	DSSI-OIAS	3
10 Répartition régionale des places d'EMS	1,9,11 Sécurité sociale ; Santé ; Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2020	14	DSSI-OIAS ; DSSI-ODS	3
11 Politique du 3 ^e âge de la ville de Bienne	1,9,11 Sécurité sociale ; Santé ; Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2008	76	DSSI-OIAS ; DSSI-ODS	3
12 Planification régionale de la politique du 3 ^e âge Bienne-Seeland, état des lieux	1,9,11 Sécurité sociale ; Santé ; Enfance,	2020	42	DSSI-OIAS ; DSSI-ODS	3



Dénomination des rapports	Domaines politiques au sein du canton de Berne	Année	Pages	Directions / Offices concernés	Importance
	adolescence, famille, troisième âge				
13 Ville de Bienne, Évolution population personnes âgées 2020-2040	1,9,11 Sécurité sociale ; Santé ; Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2021	1	DSSI-OIAS ; DSSI-ODS	1
14 Eine Stadt für alle – Schwerpunkt Alter, Altersstrategie 2030 mit Massnahmen 2020–2024 (Une ville pour tous : focus sur l'âge ; stratégie du 3 ^e âge 2030 et mesures pour 2020 à 2024)	1,9,11 Sécurité sociale ; Santé ; Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2020	36	DSSI-OIAS ; DSSI-ODS	3
15 Stratégie économique 2025	3 Économie, emploi	2012	82	DEEE-OEC	2
16 Stratégie des locaux scolaires 2030	4 Formation, scolarité, recherche	2017	82	INC-OMP/SG	2
17 Rapport sur le développement immobilier de l'Université : mise à jour de la stratégie de développement de l'espace bâti de l'Université 3012 et aperçu des projets jusqu'à 2035	4 Formation, scolarité, recherche	2020	19	INC-OENS/SG	2
18 Stratégie de développement spatial 3012 (révision de la stratégie en 2019)	4 Formation, scolarité, recherche	2020	70	INC-OENS/SG	1
19 Évolution des effectifs scolaires et du personnel enseignant	4 Formation, scolarité, recherche	2020	2	INC-SG	1
20 Caisse d'assurance du corps enseignant bernois, rapport annuel 2019	4 Formation, scolarité, recherche	2020	76	INC-SG	2
21 Statistiques de la formation du canton de Berne : données de base 2019	4 Formation, scolarité, recherche	2020	32	INC-SG	3
22 L'éducation en Suisse rapport 2018	4 Formation, scolarité, recherche	2018	39	INC-SG	3
23 Prävention im Schulsetting – Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis für die Kantonspolizei Bern (Prévention en contexte scolaire : connaissances scientifiques et pratiques à l'attention de la Police cantonale bernoise)	4, 6 Formation, scolarité, recherche ; Sécurité publique	2015	87	DSE-poca	1
24 Stratégie sportive du canton de Berne	5 Culture, sport	2017	40	DSE-OSSM	1
25 Stratégie culturelle 2018 du canton de Berne	5,12 Culture, sport ; Territoire	2017	19	INC-OC	3
26 Stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032	6 Sécurité publique	2018	66	DSE-OEJ	2
27 Bericht Zivilschutz Kanton Bern	6 Sécurité publique	2021	21	DSE-OSSM	2



Dénomination des rapports	Domaines politiques au sein du canton de Berne	Année	Pages	Directions / Offices concernés	Importance
(Rapport relatif à la protection civile dans le canton de Berne)					
28 Examen des effectifs de la Police cantonale	6 Sécurité publique	2019	60	DSE-poca	1
29 Statistik der Lärmklagen im Gastgewerbesektor 2020 (Statistique 2020 des plaintes pour nuisances sonores dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration)	6 Sécurité publique	2021	8	DSE-poca	1
30 Statistique des accidents de la circulation dans le canton de Berne, 2020	6 Sécurité publique	2021	42	DSE-poca	1
31 Überprüfung des Präventionsangebots der Kantonspolizei Bern in den Volksschulen (Évaluation des offres de prévention de la Police cantonale bernoise à l'école obligatoire)	6 Sécurité publique	2019	40	DSE-poca	1
32 Kantonale Vertiefungsstudie zur Kriminalität und Opfererfahrungen im Kanton Bern (Étude cantonale approfondie sur la criminalité et les expériences de la population en tant que victimes)	6 Sécurité publique	2016	2	DSE-poca	1
33 Polizeiliche Prävention – eine Herausforderung für die Zukunft (Prévention policière, un défi pour l'avenir)	6 Sécurité publique	2006	30	DSE-poca	1
34 Alcool et violence dans l'espace public (en all., résumé en français)	6 Sécurité publique	2013	99	DSE-poca	1
35 Sinus 2021 bpa	6 Sécurité publique	2021	110	DSE-poca	1
36 Statistique policière de la criminalité (SPC), OFS, rapport 2020 des infractions enregistrées par la police	6 Sécurité publique	2021	88	DSE-poca	1
37 Umsetzung Verfassungsauftrag Wohnen (Mise en œuvre du mandat constitutionnel en matière de logement)	8 Logement	2021	1	DEEE-OEC	1
38 Planification des soins 2016, prévisions actualisées des besoins jusqu'en 2030, soins aigus somatiques, réadaptation, psychiatrie	9 Santé	2020	61	DSSI-ODS	2
39 Planification des soins 2016 selon la loi sur les soins hospitaliers, parties A-D	9 Santé	2016	232	DSSI-ODS	3
40 Statistiques de l'aide et des soins à domicile, OFS	9 Santé	2021	25	DSSI-SG	3



Dénomination des rapports	Domaines politiques au sein du canton de Berne	Année	Pages	Directions / Offices concernés	Importance
41 Chiffres clés des institutions médico-sociales de type A (EMS)	9, Santé ; Enfance, 11 adolescence, famille, troisième âge	2017	11	DSSI-SG	2
42 Modèle d'intégration à trois degrés pour les personnes étrangères récemment arrivées dans le canton de Berne	10 Migration, intégration	2020	24	DSSI-OIAS	1
43 Programme d'intégration cantonal 2022-2023 (PIC 2bis)	10 Migration, intégration	2021	22	DSSI-OIAS	1
44 Statistiques de la migration de la Direction des finances du canton de Berne	10 Migration, intégration	2020	1	FIN-AF	1
45 Jahresbericht Amt für Bevölkerungsdienste ABEV, Jahr 2020 (Rapport annuel 2020 de l'Office de la population)	10 Migration, intégration	2020	23	DSE-OPOP	1
46 Prestations particulières d'encouragement et de protection dans le canton de Berne, rapport sur les données de 2020	11 Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2021	35	DIJ-OM	1
47 Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf, Analyse in den Regionen Biel und Seeland (Prestations destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection, analyse concernant les régions de Bienne et du Seeland)	11 Enfance, adolescence, famille, troisième âge	2020	27	DIJ-OM	1
48 Stadtentwicklungskonzept (STEK) 2016, Vertiefungsbericht Mobilität (Conception du développement de la Ville de Berne, STEK 2016, rapport détaillé sur la mobilité)	12 Territoire	2016	80	DTT-OTP	2
49 Stadtentwicklungskonzept (STEK) 2016, Vertiefungsbericht Siedlung und Freiraum (Conception du développement de la Ville de Berne, STEK 2016, rapport détaillé sur l'urbanisation et les espaces libres)	12 Territoire	2016	104	DTT-OTP	2
50 Stadtentwicklungskonzept (STEK) 2016, Gesamtbericht (Conception du développement de la Ville de Berne, STEK 2016, rapport complet)	12 Territoire	2016	92	DTT-OTP	3
51 Wohnstrategie mit Massnahmen, Wohnstadt der Vielfalt (Stratégie en matière d'habitat et mesures, ville de la diversité)	12 Territoire	2018	32	Ville de Berne	3



Dénomination des rapports	Domaines politiques au sein du canton de Berne	Année	Pages	Directions / Offices concernés	Importance
52 Modèle global des transports du canton de Berne, rapport sur l'actualisation 2016 du modèle (en all.)	12,15 Territoire ; Transports	2019	114	DTT-OTP	2
53 Arbeitspapier zum Projekt S-Bahn 2040 (Document de travail relatif au projet S-Bahn 2040)	12,15 Territoire ; Transports	2020	39	DTT-OTP	1
54 Projet d'agglomération « transports et urbanisation » Berne, 3 ^e génération ; CRTU Berne-Mittelland, 2 ^e génération	12,15 Territoire ; Transports	2016	205	DIJ-OACOT/ DTT-OTP/OPC	2
55 CRTU Emmental, 2 ^e génération	12,15 Territoire ; Transports	2016	71	DIJ-OACOT/ DTT-OTP/OPC	2
56 Plan directeur/CRTU Bienne-Seeland, 2 ^e génération ; projet d'agglomération Bienne/Lyss, 3 ^e génération	12,15 Territoire ; Transports	2016	126	DIJ-OACOT/ DTT-OTP/OPC	2
57 CRTU Haute-Argovie, 2 ^e génération	12,15 Territoire ; Transports	2016	273	DIJ-OACOT/ DTT-OTP/OPC	2
58 CRTU Oberland-Est, 2 ^e génération ; plan directeur « Regionaler Verkehrs- und Siedlungsrichtplan Oberland-Ost 2016 »	12,15 Territoire ; Transports	2016	126	DIJ-OACOT/ DTT-OTP/OPC	2
59 CRTU Thoun-Oberland-Ouest, 2 ^e génération	12,15 Territoire ; Transports	2016	117	DIJ-OACOT/ DTT-OTP/OPC	2
60 CRTU Jura bernois, 2021, Rapport explicatif, Version approuvée 2021	12,15 Territoire ; Transports	2021	112	DIJ-OACOT/ DTT-OTP/OPC	2
61 Plan sectoriel déchets	13 Environnement	2017	76	DTT-OED	2
62 Stratégie énergétique 2006 du canton de Berne	14 Énergie	2006	48	DEEE-OEE	1
63 Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne, rapport 2019	16 Communication, médias	2019	25	CHA-SAN	2
64 Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne, ACE 2019	16 Communication, médias	2019	2	CHA	1
65 Rapport sur les possibilités d'aide aux médias par le canton de Berne	16 Communication, médias	2019	32	CHA-ComBE	1
66 Seniorberatung in der Kantonsverwaltung (Conseil aux seniors dans l'administration cantonale)	17 Politique en matière de personnel	2013	22	FIN-OP	2
67 Demografischer Wandel, Projektstart und Bildung der Projektorganisation (Évolution démographique, mise en route du projet et mise en place de l'organisation)	17 Politique en matière de personnel	2009	9	FIN-OP	2
68 Demografischer Wandel, Befragung 45 PLUS, Förderung berufliche	17 Politique en matière de personnel	2012	11	FIN-OP	3



Dénomination des rapports	Domaines politiques au sein du canton de Berne	Année	Pages	Directions / Offices concernés	Importance
Perspektiven von Mitarbeitenden der Verwaltung (Évolution démographique, enquête auprès de la tranche d'âge 45 ans et plus, promotion des perspectives professionnelles du personnel de l'administration)					
69 Ergebnisse Altersstrukturanalyse der Verwaltung Kanton Bern, Handlungsfelder Personalmanagement (Analyse des résultats de la pyramide des âges dans l'administration cantonale, champs d'action dans la gestion du personnel)	17	Politique en matière de personnel	2009	242 FIN-OP	2
70 Stratégie relative au personnel du canton de Berne, 2016 à 2019	17	Politique en matière de personnel	2015	9 FIN-OP	1
71 Bogenkarriere, Schlussbericht, Leistungsvereinbarung 2019/Projektziel Nr. 21 (Carrière en arc, rapport final, convention de prestations 2019/objectif n° 21)	17	Politique en matière de personnel	2019	6 FIN-OP	2
72 Projektpraktikum, Laufbahn- und Arbeitsmodelle: Bedürfnisse der Mitarbeitenden im 3. Abschnitt ihrer Erwerbstätigkeit (Stage de projet, modèles de carrière et de travail: besoins du personnel dans la 3 ^e phase de l'activité professionnelle)	17	Politique en matière de personnel	2019	81 FIN-OP	2
73 Enquête auprès des collaboratrices et collaborateurs de plus de 45 ans, résultats	17	Politique en matière de personnel	2011	62 FIN-OP	3
74 Stratégie relative au personnel du canton de Berne, 2020 à 2023	17	Politique en matière de personnel	2020	16 FIN-OP	2

Remarque : La liste constitue la base (population de base) du passage en revue des rapports. Les variables suivantes, entre autres, sont attribuées à chaque rapport : n°/nom du rapport, domaines politiques, année de publication, volume (nombre de pages), Directions / offices concernés, importance par rapport aux défis de l'évolution démographique (3 = grande, 2 = moyenne, 1 = faible).

Tabl. A2 : Autres rapports consultés (hors passage en revue des rapports)

Dénomination du rapport	Domaine politique au sein du canton de Berne	Année	Pages	Directions / Offices concernés	Importance
75 Stratégie de la formation 2016	4 Formation, scolarité, recherche	2016	54	INC-SG	3
76 Plan directeur cantonal	12,15 Territoire ; Transports	2021	322	DIJ-OACOT / DTT-OTP / OPC	3
77 Plan sectoriel cantonal pour le trafic cycliste	12,15 Territoire ; Transports	2020	128	DIJ-OACOT / DTT-OTP / OPC	2
78 Plan sectoriel cantonal des itinéraires de randonnée pédestre	12,15 Territoire ; Transports	2019	120	DIJ-OACOT / DTT-OTP / OPC	2
79 Stratégie de l'eau 2010	13 Environnement	2010	24	DTT-OED	2



Dénomination du rapport		Domaine politique au sein du canton de Berne	Année	Pages	Directions / Offices concernés	Importance
80	Schéma d'offre pour les transports publics	15 Transports	2016	153	DTT-OTP	2
81	Sondage 2021 de la Police cantonale bernoise auprès de la population	6 Sécurité publique	2021	59	DSE-poca	2

Remarque : Ces sept rapports ont été ajoutés par le groupe de travail après le passage en revue des rapports. Les contenus centraux de ces rapports n'ont pas été pris en compte dans le passage en revue, mais ont été utilisés qualitativement par le groupe de travail et pris en compte en conséquence dans la présente étude.

A2 Tableau croisé des offices, domaines politiques et rapports

Tabl. A3 : Attribution des rapports aux domaines politiques et des domaines politiques aux Directions/offices ainsi qu'impact général de l'évolution démographique sur les offices (estimation du groupe de travail)

Direction/Office	Direction/Office ayant au min. 1 rapport attribué (revue)	Importance de l'évolution démographique pour la DDT/office	Sécurité sociale	Finances publiques, impôts	Économie, travail	Formation, éducation, recherche	Culture, sport	Sécurité publique	Agriculture, approvisionnement	Logement	Santé	Migration, intégration	Enfance, adolescence, famille, troisième âge	Territoire	Environnement	Énergie	Transports	Communication, médias	Politique en matière de personnel
Domaine politique ayant au moins 1 rapport attribué (revue)																			
Direction/office attribué au champ politique																			
1 Direction des travaux publics et des transports DTT																			
1.01 Secrétariat général DTT																			
1.02 Office juridique DTT																			
1.03 Office des eaux et des déchets (OED)																			
1.04 Office des ponts et chaussées (OPC)																			
1.05 Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP)																			
1.06 Office des immeubles et des constructions (OIC)																			
2 Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)																			
2.01 Secrétariat général DIJ																			
2.02 Déléguée aux affaires ecclésiastiques et religieuses (DAER)																			
2.03 Office des services et des ressources (OSR)																			
2.04 Office de l'information géographique (OIG)																			
2.05 Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)																			
2.06 Office des mineurs (OM)																			
2.07 Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA)																			
2.08 Office juridique DIJ																			
2.09 Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données (BPD)																			
2.10 Office des assurances sociales (OAS)																			
3 Dir. de l'instruction publique et de la culture (INC)																			
3.01 Secrétariat général INC																			
3.02 Office de l'école obligatoire et du conseil (OECO)																			
3.03 Office des écoles moyennes et de la formation professionnelle (OMP)																			
3.04 Office de l'enseignement supérieur (OENS)																			
3.05 Office de la culture (OC)																			
3.06 Office des services centralisés (OSC)																			
4 Direction de la sécurité (DSE)																			
4.01 Secrétariat général DSE																			
Fonds et autorisations																			
Service bernois de lutte contre la violence domestique (SLVD)																			
4.02 Police cantonale (poca)																			
4.03 Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)																			
4.04 Office de la population (OPOP)																			
4.05 Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM)																			
4.06 Office de l'exécution judiciaire (OEJ)																			
5 Direction des finances (FIN)																			
5.01 Secrétariat général FIN																			
5.02 Administration des finances (AF)																			
5.03 Intendance des impôts (ICI)																			
5.04 Office du personnel (OP)																			
5.05 Office d'informatique et d'organisation (OIO)																			
6 Dir. de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE)																			
6.01 Secrétariat général DEEE																			
6.02 Office de l'économie (OEC)																			
6.03 Office de l'assurance-chômage (OAC)																			
6.04 Office de l'agriculture et de la nature (OAN)																			
6.05 Office de l'environnement et de l'énergie (OEE)																			
6.06 Office des forêts et des dangers naturels (OFDN)																			
6.07 Office des affaires vétérinaires (OVET)																			
6.08 Laboratoire cantonal (LC)																			
7 Dir. de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI)																			
7.01 Secrétariat général DSSI																			
7.02 Office de la santé (ODS)																			
7.03 Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS)																			

