Programme de la session

Session d'automne 2021
06.09.2021 - 16.09.2021

Légende

Modes de délibération :

Dl	débat libre
Do	débat organisé
Dr	débat réduit
Pé	procédure écrite

Commissions :

CFin	Commission des finances
CGes	Commission de gestion
CJus	Commission de justice
CIRE	Commission des institutions politiques et des relations extérieures
CFor	Commission de la formation
CSoc	Commission de la santé et des affaires sociales
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
CSéc	Commission de la sécurité

Table des matières	Page(s)
Grand Conseil	2 + 3
Direction de la magistrature	3
Chancellerie d'Etat CHA	3
Direction des finances FIN	4
Direction de l'instruction publique et de la culture INC	4
Direction des travaux publics et des transports DTT	4 - 6
Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement DEEE	7 + 8
Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration DSSI	9 + 10
Direction de la sécurité DSE	10 + 11
Direction de l'intérieur et de la justice DIJ	12 - 14
Elections	14 - 16
Interpellations	16 - 19
Questions	19

Préparé par l'Office du soutien au gouvernement et des droits politiques, Chancellerie d'Etat du Canton de Berne / 25.08.2021

13|00|F|v01

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
Grand Conseil								
1	2021.STA.675	Entrée d'un nouveau membre au Grand Conseil : Madame Franziska Fuss-Oehrli (UDC)	Nomination / Election					
2	2021.STA.837	Entrée d'un nouveau membre au Grand Conseil : Monsieur Roman Gimmel (UDC)	Nomination / Election					
3	2021.STA.674	Entrée d'un nouveau membre au Grand Conseil : Madame Aliki Panayides (UDC)	Nomination / Election					
4	2021.STA.912	Entrée d'un nouveau membre au Grand Conseil : Madame Katja Riem (UDC)	Nomination / Election					
5	2021.STA.673	Entrée d'un nouveau membre au Grand Conseil : Madame Karin Berger-Sturm (PS)	Nomination / Election					
6	2021.STA.634	Entrée d'un nouveau membre au Grand Conseil : Madame Dominique Bühler (Les Verts)	Nomination / Election					
7	2021.STA.544	Entrée d'un nouveau membre au Grand Conseil : Madame Melanie Gasser (pvl)	Nomination / Election					
8	2021.RRGR.241	Constitution du canton de Berne (ConstC) (Modification). Révision rendue nécessaire par l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »	Constitution	CIRE		DI	Proposition de la CIRE : adoption 1re lecture	Zaugg-Graf
9	2021.RRGR.242	Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à la convention sur la Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest	Arrêté GC	CIRE		DI	Proposition de la CIRE : approbation	Zaugg-Graf
10	2021.RRGR.243	Rapport d'activité 2020 de la Commission de justice	Rapport GC	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gnägi
11	2021.RRGR.121	Commission de gestion interparlementaire (CGIP) de l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH). Rapport 2020	Rapport de tiers	CSéc		Dr	Proposition de la CSéc : prise de connaissance	Brönnimann

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
12	2020.RRGR.398	304-2020 Schneider (Biel/Bienne, UDC) Transmission vidéo des débats au Grand Conseil	Motion			DI	Proposition du Bureau : adoption	Schlup

Direction de la magistrature

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
13	2021.RRGR.106	Rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne	Rapport de tiers	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gnägi
14	2021.RRGR.245	Rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections 2021	Rapport GC	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gnägi

Chancellerie d'Etat

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
15	2020.STA.457	Constitution du canton de Berne (ConstC) (le droit de vote à 16 ans) (Modification)	Constitution	CIRE		DI	Délibération groupée 1re lecture	Fisli
16	2020.STA.1162	Loi sur les droits politiques (LDP) (le droit de vote à 16 ans) (Modification)	Loi	CIRE		DI	Délibération groupée 1re lecture	Fisli
17	2019.STA.556	Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement (Modification)	Loi	CFin		DI	1re lecture	Wyrsch
18	2021.RRGR.177	108-2021 Urgente PS-JS-PSA (Jordi, Bern) Quelles leçons le Conseil-exécutif retire-t-il de la pandémie de coronavirus ?	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
19	2021.RRGR.198	129-2021 Stucki (Stettlen, pvl) Assurer le financement subsidiaire de la Fondation Gosteli, une institution de recherche d'importance nationale	Motion financière	CFin	Rejet	DI	Proposition de la CFin : adoption	Amstutz

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
Direction des finances								
20	2021.RRGR.120	Recours à des expertes et des experts externes. Résultats des investigations de la Commission de gestion	Rapport GC	CGes		DI	Proposition de la CGes : prise de connaissance	Siegenthaler
21	2021.RRGR.98	073-2021 Freudiger (Langenthal, UDC) Des règles claires pour l'élection des représentants et représentantes de l'employeur aux organes des caisses de pension cantonales	Motion		Rejet	DI		
22	2020.RRGR.399	305-2020 Schneider (Biel/Bienne, UDC) Renforcer la vie associative dans le canton de Berne	Postulat		Rejet	DI		
Direction de l'instruction publique et de la culture								
23	2021.BKD.16484	Rapport de gestion 2020 de l'Université de Berne	Rapport de tiers	CFor	Prise de connaissance	Dr		Abplanalp
24	2021.BKD.15635	Rapport de gestion 2020 de la Haute école spécialisée bernoise (BHF)	Rapport de tiers	CFor	Prise de connaissance	Dr		Arn
25	2020.BKD.54035	Rapport de gestion 2020 de la Haute école pédagogique germanophone (PH Bern)	Rapport de tiers	CFor	Prise de connaissance	Dr		Bütikofer
Direction des travaux publics et des transports								
26	2020.BVD.5282	Berne, BFH, Schwabstrasse 10, Haute école des arts de Berne, HKB, remise en état et adaptations spécifiques à l'exploitation. Crédit d'engagement pour la réalisation	Affaire de crédit GC	CIAT		DI	Référendum financier facultatif	Wandfluh
27	2020.BVD.3882	Berne, Université de Berne, nouveau bâtiment de formation en médecine. Crédit d'engagement pour la préparation et l'organisation d'un concours	Affaire de crédit GC	CIAT		Dr		Dumermuth

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
28	2021.BVD.893	Berne, Ostermundigenstrasse 99, site de remplacement pour l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS). Crédit d'engagement pour le loyer, les charges, les adaptations spécifiques à l'exploitation, l'équipement et le déménagement	Affaire de crédit GC	CIAT		Dr		Bärtschi
29	2020.BVD.7761	Wabern, Seftigenstrasse 310/312, nouveau site de la Collection cantonale d'œuvres d'art. Crédit d'engagement pour la location, les aménagements locatifs et l'équipement	Affaire de crédit GC	CIAT		Dr		Bossard-Jenni
30	2020.BVD.3200	Crédit-cadre d'investissement routier 2022-2025	Affaire de crédit GC	CIAT		DI		Josi
31	2020.BVD.3739	Plan du réseau routier 2022-2037	Autre affaire	CIAT	Prise de connaissance	DI		Josi
32	2020.BVD.997	Berner Oberland-Bahnen AG (BOB) : subvention du canton et du Fonds de loterie destinée au renouvellement de la superstructure du chemin de fer de la Schynige Platte et à la réfection des ateliers de Wilderswil	Affaire de crédit GC	CIAT		DI	Référendum financier facultatif	Flück
33	2021.RRGR.254	BLS SA et exercice de la surveillance par le canton. Audit de la CGes	Rapport GC	CGes		DI	Proposition de la CGes : prise de connaissance	Siegenthaler
34	2021.RRGR.58	033-2021 Riem (Iffwil, Le Centre) Vente du chemin de fer de la Schynige Platte	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
35	2021.RRGR.74	049-2021 de Meuron (Thun, Les Verts) Des bus alimentés par des piles à hydrogène pour accélérer la décarbonation des transports publics	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : adoption	DI	Délibération groupée (Points de l'ordre du jour 35 et 36)	
36	2021.RRGR.76	051-2021 Ritter (Burgdorf, pvl) Accélérer la décarbonation des bus de transports publics	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : adoption	DI	Délibération groupée (Points de l'ordre du jour 35 et 36)	

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
37	2021.RRGR.178	109-2021 Urgente Gerber (Hinterkappelen, Les Verts) Garantir la santé dans les salles de classes en mesurant la qualité de l'air Motion ayant valeur de directive	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : adoption	DI	Délibération groupée (Points de l'ordre du jour 37 et 38)	
38	2021.RRGR.173	104-2021 Urgente Ritter (Burgdorf, pvl) Capteurs de CO2 : équipement des salles de classe à l'étude	Postulat		Adoption	DI	Délibération groupée (Points de l'ordre du jour 37 et 38)	
39	2021.RRGR.84	059-2021 von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) Prendre en compte les personnes à pied sur les routes cantonales traversant des villages Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	Dr		
40	2021.RRGR.68	043-2021 Jordi (Bern, PS) Promotion de la mobilité du futur : les enfants et les jeunes à vélo !	Postulat		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : adoption et classement Chiffre 3 : rejet Chiffre 4 : adoption et classement Chiffre 5 : adoption et classement	DI		
41	2021.RRGR.88	063-2021 Buri (Hasle b. B., UDC) Dispense de redevances pour les captages dans la nappe phréatique de son propre immeuble pour son propre usage	Motion		Rejet	DI		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement								
42	2021.WEU.27	Loi cantonale sur l'énergie (LCEn) (Modification)	Loi	CIAT		DI	1re lecture	Majorité de la commission : Klauser Minorité de la commission : Plusieurs
43	2021.WEU.256	Swiss Center for Design and Health (SCDH AG). Crédit d'objet	Affaire de crédit GC	CFin		DI	Référendum financier facultatif	Imboden
44	2021.WEU.923	Remise de la redevance d'alcool en 2021 pour les établissements de restauration en raison de la pandémie de coronavirus. Renonciation à une recette et versement sur fonds ; groupe de produits 05.13.9101 Préfectures ; dépassement du solde 2021. Crédit supplémentaire	Affaire de crédit GC	CFin		DI	Référendum financier facultatif	Egger
45	2021.WEU.30	Office des forêts et des dangers naturels ; transport de bois organisé par l'Entreprise Forêts domaniales. Autorisation de dépenses ; crédit d'objet 2022-2026	Affaire de crédit GC	CFin		DI	Référendum financier facultatif	Grädel
46	2021.RRGR.56	031-2021 Urgente Ruchti (Seewil, UDC) Gestion de la forêt selon les prescriptions légales dans le canton de Berne Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption et classement	Dr		
47	2021.RRGR.105	079-2021 Urgente Knutti (Weissenburg, UDC) Eviter les retards de paiement des indemnités de réduction de l'horaire de travail	Motion		Rejet	DI		
48	2021.RRGR.180	111-2021 Urgente Schilt (Utzigen, UDC) Adaptation urgente du programme cantonal d'encouragement pour l'efficacité énergétique Motion ayant valeur de directive	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : rejet	Dr		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
49	2021.RRGR.192	123-2021 Urgente Flück (Interlaken, PLR) Mesures de compensation du bruit du trafic aérien dans la région de Brienz et du Haslital	Motion		Adoption	DI		
50	2020.RRGR.381	287-2020 von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) Abolition de la chasse au terrier dans le canton de Berne	Motion		Adoption	DI		
51	2020.RRGR.392	298-2020 Bossard-Jenni (Oberburg, PEV) Priorisation des subventions pour une meilleure réalisation des objectifs de la stratégie énergétique 2006	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : rejet	DI		
52	2020.RRGR.401	307-2020 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) Déclaration obligatoire générale pour les plantations de chanvre	Motion		Rejet	DI	Panayides (Ostermundigen, UDC) (reprise de la motion)	
53	2020.RRGR.411	317-2020 Steiner (Boll, PEV) Promouvoir l'électromobilité durable en installant des bornes de recharge là où il n'y en a pas	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
54	2021.RRGR.69	044-2021 Kohler (Meiringen, Les Verts) Conditions générales de la production d'hydrogène à grande échelle	Motion		Adoption	DI		
55	2021.RRGR.79	054-2021 Mentha (Liebefeld, PS) Promotion des infrastructures destinées au trafic des poids-lourds propulsés à l'hydrogène	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration								
56	2021.RRGR.146	Relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit et des personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne. Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre de la motion 226-2017 Gabi Schönenberger (SP, Schwarzenburg), adoptée sous forme de postulat	Rapport CE	CSoc	Prise de connaissance	Dr		Gabi Schönenberger
57	2016.GEF.516	Rapport sur la politique familiale 2021. Mesures en cours et développement de la politique familiale du canton de Berne	Rapport CE	CSoc	Prise de connaissance	DI		Majorité de la commission : Beutler-Hohenberger Minorité de la commission : Gabi Schönenberger
58	2019.GEF.1320	Le paysage hospitalier bernois en mutation. Rapport final en réponse à la motion 192-2019 (CGes, Siegenthaler)	Rapport de tiers	CGes	Prise de connaissance	DI		Gerber
59	2018.GEF.1607	Centre hospitalier Bienne SA : construction d'un nouvel hôpital. Crédit d'objet	Affaire de crédit GC	CSoc		DI	Référendum financier facultatif	Junker Burkhard
60	2020.RRGR.91	070-2020 de Meuron (Thun, Les Verts) La planification hospitalière régionale et les hôpitaux indispensables à la couverture des soins doivent rester aux mains des pouvoirs publics !	Motion		Rejet	DI		
61	2021.RRGR.95	070-2021 Urgente Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC) Indemnité transitoire pour les prestations d'encadrement des personnes atteintes de démence grave afin de garantir la conformité de l'offre aux besoins	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : adoption et classement	DI		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
62	2021.RRGR.172	103-2021 Urgente Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) Pénurie de main d'oeuvre dans la formation en soins infirmiers ES : il faut un coup de pouce supplémentaire	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
63	2021.RRGR.195	126-2021 Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) Les personnes avec handicap ont besoin d'un porte-voix	Motion financière	CFin	Rejet	DI	Proposition de la CFin : rejet	Majorité de la commission : Bichsel Minorité de la commission : Stucki

Direction de la sécurité

64	2019.POMBSM.78	Loi cantonale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, LCESp)	Loi	CSéc		DI	1re lecture	Majorité de la commission : Moser Minorité de la commission : Plusieurs
65	2021.SIDAJV.176	Office de l'exécution judiciaire ; prestations d'intégration dans les domaines du travail et du logement. Crédit d'engagement 2022-2025, autorisation de dépenses, crédit d'objet	Affaire de crédit GC	CSéc		DI	Référendum financier facultatif	Gerber
66	2018.POM.612	Analyse de la participation du canton de Berne à l'École intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH). Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 166/2018 " École intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat "	Rapport CE	CSéc	Prise de connaissance	DI		Gschwend-Pieren
67	2020.RRGR.325	252-2020 Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Chaos sur la place fédérale – transfert au canton de l'autorité de police en des lieux sensibles de la ville fédérale	Motion		Rejet	DI	Reporté de la session d'été	

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
68	2020.RRGR.410	316-2020 Rappa (Burgdorf, PBD) Plus de sécurité sans la bureaucratie des questions de compétences	Motion		Adoption	DI	Reporté de la session d'été	
69	2020.RRGR.368	274-2020 Imboden (Bern, Les Verts) Renforcer l'indépendance et les principes de l'Etat de droit dans les enquêtes portant sur le travail de la police	Motion		Rejet	DI		
70	2021.RRGR.53	028-2021 Hegg (Lyss, PLR) Répondre de manière efficace et durable à la criminalité autour du centre fédéral pour requérant·e·s d'asile de Lyss/Kappelen !	Motion		Adoption et classement	DI		
71	2021.RRGR.168	099-2021 Urgente Schär (Schönried, PLR) Maintien d'un centre de retour pour les familles sur le site de Boujean, à Bienne	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
72	2020.RRGR.351	264-2020 Graber (La Neuveville, UDC) Pour une baisse des émoluments de l'OCRN	Motion		Rejet	DI		
73	2021.RRGR.5	002-2021 Rappa (Burgdorf, PBD) Introduction du permis de conduire électronique	Postulat		Rejet	DI		
74	2021.RRGR.33	012-2021 Rappa (Burgdorf, Le Centre) Permis de conduire pour bateaux au format carte de crédit	Postulat		Adoption et classement	DI		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
Direction de l'intérieur et de la justice								
75	2017.JGK.924	Constitution du canton de Berne (ConstC) (Dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire et mesures découlant de la deuxième réforme de la justice) (Modification)	Constitution	CJus		DI	Délibération groupée 1re lecture	Majorité de la commission : Gnägi Minorité de la commission : Plusieurs
76	2021.DIJ.1081	Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM) (Dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire et mesures découlant de la deuxième réforme de la justice) (Modification)	Loi	CJus		DI	Délibération groupée 1re lecture	Majorité de la commission : Gnägi Minorité de la commission : Plusieurs
77	2021.RRGR.167	098-2021 Urgente PLR (Reinhard, Thun) Renforcement de la place judiciaire bernoise	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
78	2019.JGK.2993	Loi concernant les impôts sur les mutations (LIMu) (Modification)	Loi	CFin		DI	1re lecture	Majorité de la commission : Lanz Minorité de la commission : Imboden
79	2021.RRGR.137	086-2021 Urgente Roulet Romy (Malleray, PS) La mise en place d'une structure adéquate apte à assurer l'accueil des adolescent-e-s et des jeunes en grande difficulté est urgente et nécessaire Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption et classement	Dr		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
80	2021.RRGR.147	089-2021 Urgente Mentha (Liebefeld, PS) Traitement prioritaire de la procédure d'octroi de concession de la centrale de Trift Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	Dr		
81	2021.RRGR.181	112-2021 Urgente Schilt (Utzigen, UDC) Initiative cantonale : donner une vraie chance à l'énergie du bois en zone agricole	Motion		Rejet	DI		
82	2021.RRGR.191	122-2021 Urgente Flück (Interlaken, PLR) Adapter la législation sur la protection de l'environnement et contre le bruit de manière à ce que les transformations et les nouvelles constructions à proximité immédiate de l'aérodrome militaire de Meiringen restent possibles Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	Dr		
83	2020.RRGR.330	257-2020 Niederhauser (Court, PLR) Procédure d'implantation d'un parc éolien	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
84	2020.RRGR.374	280-2020 Knutti (Weissenburg, UDC) Exempter les installations photovoltaïques mobiles de permis de construire en zone à bâtir et en zone agricole	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
85	2020.RRGR.396	302-2020 Dumermuth (Thun, PS) Inscrire le changement climatique dans le plan directeur cantonal Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	Dr		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
86	2020.RRGR.400	306-2020 Mühlemann (Grasswil, PBD) Il faut compenser la perte de surfaces utiles agricoles	Motion		Rejet	DI		
87	2020.RRGR.412	318-2020 Etter (Treiten, PBD) Camping TCS de Champion : examen de la compatibilité avec la législation sur la protection de l'environnement et changement d'affectation Motion ayant valeur de directive	Motion		Rejet	DI	Amstutz (Sigriswil, UDC) (coautrice) Proposition du Bureau : la motion n'a pas valeur de directive mais d'instruction (art. 30, al. 3 RGC)	
88	2020.RRGR.404	310-2020 Gerber (Hinterkappelen, Les Verts) Parlements communaux dans les communes moyennes et grandes pour une meilleure participation politique au niveau communal	Motion		Rejet	DI		
89	2020.RRGR.407	313-2020 Etter (Treiten, PBD) L'obligation de résidence des ecclésiastiques est dépassée	Motion		Rejet	DI	Aebi (Hellsau, UDC) (coauteur)	

Elections

90	2021.RRGR.257	Election d'un membre PS-JS-PSA de la CFin au 1er octobre 2021	Nomination / Election			Dr		
91	2021.RRGR.258	Election d'un membre PS-JS-PSA de la CFin au 1er octobre 2021	Nomination / Election			Dr		
92	2021.RRGR.259	Election d'un membre PS-JS-PSA de la CGes	Nomination / Election			Dr		
93	2021.RRGR.140	Election d'un membre Les Verts de la CJus	Nomination / Election			Dr		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
94	2021.RRGR.244	Election d'un membre UDC de la CIRE	Nomination / Election			Dr		
95	2021.RRGR.238	Election d'un membre suppléant UDC de la CIRE	Nomination / Election			Dr		
96	2021.RRGR.260	Election d'un membre suppléant PS-JS-PSA de la CIRE au 1er octobre 2021	Nomination / Election			Dr		
97	2021.RRGR.237	Election d'un membre UDC de la CFor	Nomination / Election			Dr		
98	2021.RRGR.261	Election d'un membre suppléant PS-JS-PSA de la CFor au 1er octobre 2021	Nomination / Election			Dr		
99	2021.RRGR.149	Election d'un membre UDC de la CSoc	Nomination / Election			Dr		
100	2021.RRGR.262	Election d'un membre PS-JS-PSA de la CSoc au 1er octobre 2021	Nomination / Election			Dr		
101	2021.RRGR.239	Election d'un membre suppléant pvl de la CSéc	Nomination / Election			Dr		
102	2021.RRGR.246	Election de deux juges germanophones de la Cour suprême à 100 %, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
103	2021.RRGR.247	Election d'un ou d'une juge du Tribunal administratif, Cour de droit administratif à 100 %, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
104	2021.RRGR.248	Election du vice-président ou de la vice-présidente de la Commission des recours en matière fiscale (CRF) à 80-100 %, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
105	2021.RRGR.249	Election d'un-e juge germanophone de tribunal régional à 90 %, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
106	2021.RRGR.250	Election d'un-e juge germanophone de tribunal régional à 80 %, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
107	2021.RRGR.251	Election d'un ou d'une président-e germanophone d'autorité régionale de conciliation à 100 %, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
108	2021.RRGR.252	Election d'un ou d'une juge spécialisé-e germanophone d'autorité régionale de conciliation spécialisé-e dans les litiges relevant du droit du bail, à titre accessoire, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger

Interpellations de la Chancellerie d'Etat

109	2021.RRGR.75	050-2021 Urgente Stucki (Stettlen, pvl) Financement subsidiaire de la Fondation Gosteli : à quand la contribution du canton de Berne ?	Interpellation			Pé		

Interpellations de la Direction des travaux publics et des transports

110	2021.RRGR.4	001-2021 Graber (La Neuveville, UDC) Abandon du contournement Ouest de Bienne par l'autoroute A5	Interpellation			Pé		
111	2021.RRGR.71	046-2021 Feuz (Bern, UDC) Le rapport coût-utilité du projet de tram à Ostermundigen est-il encore satisfaisant ?	Interpellation			Pé		
112	2021.RRGR.83	058-2021 Feuz (Bern, UDC) Les bases de planification de la ligne de tram Bern-Ostermundigen, et l'étude d'opportunité (EO) en particulier, sont-elles encore valables ?	Interpellation			Pé		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
Interpellations de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement								
113	2020.RRGR.371	277-2020 Schilt (Utzigen, UDC) Subventions au remplacement d'anciennes installations de chauffage au bois	Interpellation			Pé		
114	2020.RRGR.379	285-2020 Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Conséquences des initiatives populaires radicales pour le secteur agroalimentaire du canton de Berne	Interpellation			Pé		
115	2020.RRGR.397	303-2020 Dumermuth (Thun, PS) Subventions dommageables à la biodiversité dans le canton de Berne	Interpellation			Pé		
116	2020.RRGR.403	309-2020 Wandfluh (Kandergrund, UDC) Ordonnance sur les dommages causés par la faune sauvage – mettre en œuvre la loi sur les forêts	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Délégation pour les affaires jurassiennes								
117	2021.RRGR.165	096-2021 Urgente Heyer (Perrefitte, PLR) Mouvements de population et irrégularités dans le registre électoral de Moutier : garantir l'intégrité territoriale des communes du Jura bernois	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration								
118	2021.RRGR.150	091-2021 Urgente Imboden (Bern, Les Verts) Suite à la décision de la préfecture de Berne-Mitteland, faut-il annuler immédiatement les coupes dans l'aide sociale accordée aux personnes admises provisoirement ?	Interpellation			Pé		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
119	2021.RRGR.162	093-2021 Urgente Fuhrer-Wyss (Burgistein, PS) Garantir la protection des données lors de l'enregistrement des données des personnes qui vont dans les établissements de restauration	Interpellation			Pé		
120	2021.RRGR.163	094-2021 Urgente Junker Burkhard (Lyss, PS) Apporter plus de clarté dans l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc)	Interpellation			Pé		
121	2021.RRGR.166	097-2021 Urgente von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) Quel est le plan à moyen terme du Conseil-exécutif pour le traçage des contacts ?	Interpellation			Pé		
122	2021.RRGR.171	102-2021 Urgente Ammann (Bern, LG) Protection des données ? La base de données centralisée des établissements de restauration soulève des questions	Interpellation			Pé		
123	2021.RRGR.174	105-2021 Urgente Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) Durée de la protection vaccinale et rappels de vaccin	Interpellation			Pé		
124	2021.RRGR.175	106-2021 Urgente Kocher Hirt (Worben, PS) Quels enseignements le Conseil-exécutif tire-t-il de la pandémie pour les personnes âgées ?	Interpellation			Pé		
125	2021.RRGR.196	127-2021 Urgente Baumann-Berger (Münsingen, UDF) Manque de clarté autour des doses de vaccin contre le coronavirus	Interpellation			Pé		

N°	N° de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur/ Rapporteuse
126	2021.RRGR.100	075-2021 Feuz (Bern, UDC) Dégâts collatéraux causés par les mesures COVID au premier trimestre 2021	Interpellation			Pé		
127	2021.RRGR.101	076-2021 Imboden (Bern, Les Verts) Pourquoi le gouvernement bernois interdit-il les « manifestations politiques » de plus de 15 personnes même en cas de respect des mesures de protection ?	Interpellation			Pé		

Interpellations de la Direction de la sécurité

128	2021.RRGR.144	087-2021 Urgente Kocher Hirt (Worben, PS) Les gens du voyage seulement dans le canton de Berne - pourquoi ?	Interpellation			Pé		
129	2021.RRGR.66	041-2021 Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC) Une famille à sauver !	Interpellation			Pé		
130	2021.RRGR.72	047-2021 Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Effets de la révision de la LPPCi sur le canton de Berne	Interpellation			Pé		
131	2021.RRGR.77	052-2021 Schneider (Biel/Bienne, UDC) Profanation de la synagogue de Bienne : que peut faire le canton de Berne et que doit faire la Confédération ?	Interpellation			Pé		

Questions

132	2021.STA.949	Questions de la session d'automne 2021	Question			Pé		

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	790/2021
Date de la séance du CE :	23 juin 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire :	2021.STA.675
Classification :	Non classifié

Grand Conseil. Démission et remplacement

Le Conseil-exécutif prend acte de la démission de Monsieur le député Jürg Marti, Steffisburg, avec effet au 30 juin 2021.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Madame **Franziska Fuss-Oehrli**, née en 1967, Teuffenthal, inscrite sur la liste 3 : Schweizerische Volkspartei Thun Land, dans le cercle électoral de Thoune,

élue au Grand Conseil au 1er juillet 2021.

Le présent arrêté sera publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

s

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Chancellerie d'Etat

02|00|F|v02

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	888/2021
Date de la séance du CE :	18 août 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire :	2021.STA.837
Classification :	Non classifié

Grand Conseil. Démission et remplacement

Le Conseil-exécutif prend acte de la démission de Monsieur le député Carlo Schlatter, Thoune, avec effet au 31 août 2021.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Monsieur **Roman Gimmel**, né en 1974, Thoune, inscrit sur la liste 4: Schweizerische Volkspartei Thun-Stadt und Seegemeinden, dans le cercle électoral de Thoune,

élu au Grand Conseil au 1er septembre 2021.

Le présent arrêté sera publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Chancellerie d'Etat

02|00|F|v02

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	685/2021
Date de la séance du CE :	9 juin 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire :	2021.STA.674
Classification :	Non classifié

Grand Conseil. Démission et remplacement

Le Conseil-exécutif prend acte de la démission de Madame la députée Sabina Geissbühler-Strupler, Herrenschwanden, avec effet au 18 juin 2021.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Madame **Aliki Panayides**, née en 1964, Ostermundigen, inscrite sur la liste 2, Schweizerische Volkspartei Mittelland Nord, dans le cercle électoral du Mittelland septentrional,

élue au Grand Conseil au 19 juin 2021.

Le présent arrêté sera publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Chancellerie d'Etat

02|00|F|v02

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	887/2021
Date de la séance du CE :	18 août 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire :	2021.STA.912
Classification :	Non classifié

Grand Conseil. Démission et remplacement

Le Conseil-exécutif prend acte de la démission de Monsieur le député Moritz Müller, Bowil, avec effet au 31 août 2021.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Madame **Katja Riem**, née en 1996, Kiesen, inscrite sur la liste 8: SVP Mittelland-Süd, Liste Ost, dans le cercle électoral du Mittelland méridional,

élue au Grand Conseil au 1er septembre 2021.

Le présent arrêté sera publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Chancellerie d'Etat

02|00|F|v02

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	802/2021
Date de la séance du CE :	23 juin 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire :	2021.STA.673
Classification :	Non classifié

Grand Conseil. Démission et remplacement

Le Conseil-exécutif prend acte de la démission de Madame la députée Elisabeth Striffeler-Mürset, Münsingen, avec effet au 30 juin 2021.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Madame **Karin Berger-Sturm**, née en 1956, Grosshöchstetten, inscrite sur la liste 2: Sozialdemokratische Partei und Gewerkschaften - Frauen, dans le cercle électoral du Mittelland méridional,

élue au Grand Conseil au 1er juillet 2021.

Le présent arrêté sera publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Chancellerie d'Etat

02|00|F|v02

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	886/2021
Date de la séance du CE :	18 août 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire :	2021.STA.634
Classification :	Non classifié

Grand Conseil. Démission et remplacement

Le Conseil-exécutif prend acte de la démission de Monsieur le député Antonio Bauen, Münsingen, avec effet au 31 août 2021.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Madame **Dominique Bühler**, née en 1983, Niederscherli, inscrite sur la liste 11: Grüne dans le cercle électoral du Mittelland méridional,

élue au Grand Conseil au 1er septembre 2021.

Le présent arrêté sera publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Chancellerie d'Etat

02|00|F|v02

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	561/2021
Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire :	2021.STA.544
Classification :	Non classifié

Grand Conseil. Démission et remplacement

Le Conseil-exécutif prend acte de la démission de Monsieur le député Luca Alberucci, Ostermundigen, avec effet au 30 juin 2021.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Madame **Melanie Gasser,** née en 1987, Ostermundigen, inscrite sur la liste 8, glp OST, dans le cercle électoral du Mittelland septentrional,

élue au Grand Conseil au 1er juillet 2021.

Le présent arrêté sera publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Chancellerie d'Etat

02|00|F|v02

Proposition de la CIRE pour la première lecture

Initiative parlementaire 285-2017 : In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil

Droit en vigueur	Proposition de la commission I
	Constitution du canton de Berne
	Le Grand Conseil du canton de Berne, après avoir examiné une initiative parlementaire et sur proposition de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures, *arrête:*
	I.
	L'acte législatif 101.1 intitulé Constitution du canton de Berne du 06.06.1993 (ConstC[1)]) (état au 11.12.2013) est modifié comme suit:
Art. 63 Procédure [1] Un projet soumis au vote populaire est accepté lorsqu'il a recueilli la majorité des suffrages valablement exprimés dans le canton.	
[2] Le Grand Conseil peut joindre un projet alternatif à tout projet soumis à la votation facultative ou obligatoire. Si le vote populaire a lieu, le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. Si, en cas de votation facultative, le vote populaire n'est pas demandé, le projet alternatif est caduc.	[2] Le Grand Conseil peut joindre un projet alternatif à tout projet soumis à la votation facultative ou obligatoire. Si le vote populaire a lieu~~,~~ et si aucun projet populaire selon l'article 63, alinéa 3 n'est soumis, le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. Si, en cas de votation facultative, le vote populaire n'est pas demandé ou si un projet populaire est soumis, le projet alternatif est caduc.
[3] 10'000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi ou d'arrêté de principe si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif. Le projet populaire a également la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.	[3] 10'000 citoyens et citoyennes peuvent proposer un projet populaire dans les trois mois qui suivent la publication d'un projet de loi ou d'arrêté de principe~~ si le Grand Conseil renonce à présenter lui-même un projet alternatif~~. Le projet populaire a également la valeur d'une demande de vote populaire sur le projet du Grand Conseil.

[1)] Abréviation non officielle

Droit en vigueur	Proposition de la commission I
[4] Lorsqu'un projet alternatif ou un projet populaire est présenté, le vote a lieu selon la procédure applicable à une initiative avec contre-projet.	
	II.
	Aucune modification d'autres actes.
	III.
	Aucune abrogation d'autres actes.
	IV.
	La présente modification entre en vigueur dès son acceptation par le peuple.
	Berne, le 28 juin 2021 Au nom de la commission, le président: Zaugg-Graf

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

Initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »

Rapport présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil

Sommaire

1. Synthèse ... 3

2. Contexte ... 3
2.1 Situation actuelle ... 3
2.1.1 Projet alternatif ... 3
2.1.2 Projet populaire (contre-projet citoyen) ... 4
2.1.3 Effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire ... 4
2.1.4 Procédure en cas de votation populaire portant sur plusieurs variantes (p. ex. projet alternatif ou projet populaire) ... 4
2.2 Initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil » ... 4
2.3 Préavis de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) ... 5
2.4 Principales conclusions concernant l'utilisation du projet alternatif ... 5
2.5 Examens et interventions parlementaires antérieurs concernant le projet alternatif et le projet populaire ... 9
2.6 Cantons et Confédération ... 9

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation ... 10
3.1 Retournement de l'effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire ... 10
3.2 Alternatives étudiées ... 11
3.2.1 Variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » ... 11
3.2.2 Variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire » ... 12

4. Commentaire des articles ... 13

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes ... 14

6. Conséquences financières ... 14

7. Conséquences pour le personnel et pour l'organisation ... 14

8. Conséquences pour les communes ... 14

9. Conséquences pour l'économie ... 14

10. Résultat de la procédure de consultation ... 14

11. Proposition ... 15

1. Synthèse

Le 3 septembre 2018, le Grand Conseil du canton de Berne a décidé, par 134 voix contre 14 et cinq abstentions, d'accorder son soutien provisoire à l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil ». La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a donc été chargée d'étudier plus en détail le sujet de cette initiative parlementaire.

Le Grand Conseil peut, d'une part, adopter un projet alternatif pour les projets qui sont considérés de manière générale comme nécessaires et qui ne sont, par exemple, contestés que sur un point, et ce faisant soumettre deux variantes au peuple. Dans ce cas, les citoyens et citoyennes peuvent prendre position de manière nuancée sur le point contesté à l'occasion d'une votation populaire. Le Grand Conseil peut, d'autre part, adopter un projet alternatif pour des raisons « tactiques » car, en vertu du droit en vigueur, un projet alternatif exclut tout projet populaire. Il peut donc décider d'adopter un projet alternatif uniquement dans le but d'empêcher le dépôt d'un projet populaire.

L'initiative parlementaire prévoit une modification de l'article 63 de la Constitution du canton de Berne pour retourner l'effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis des projets populaires. Ainsi, à l'avenir, l'adoption d'un projet alternatif ne pourrait plus empêcher le dépôt de projets populaires.

La CIRE a étudié différentes alternatives et mis en consultation deux variantes de modifications supplémentaires élaborées par ses soins, qu'elle présente en complément du droit en vigueur et de la réglementation proposée par l'initiative parlementaire. Au vu des résultats de la procédure de consultation, la CIRE a décidé de poursuivre dans le sens du retournement de l'effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire. Par conséquent, elle propose la présente modification de la Constitution du canton de Berne.

2. Contexte

2.1 Situation actuelle

La dernière révision totale de la Constitution cantonale bernoise est entrée en vigueur le 1er janvier 1995 et comportait des nouveautés importantes concernant les droits populaires. Depuis, les citoyens et citoyennes peuvent entre autres s'exprimer de manière nuancée et ne doivent pas rejeter l'ensemble d'un projet en raison de quelques points contestés (questions du type « tout ou rien »). Cependant, cette révision devait non seulement faire en sorte que le peuple ait la possibilité de choisir entre plusieurs véritables variantes, mais aussi que le référendum législatif facultatif soit conservé[1]. Dans ce contexte, les instruments que sont le projet alternatif et le projet populaire ont été introduits et existent toujours aujourd'hui. Lorsque l'utilisation de ces instruments conduit à une votation populaire, les citoyens et citoyennes peuvent choisir entre plusieurs variantes d'un même projet.

2.1.1 Projet alternatif

Conformément au droit en vigueur, le Grand Conseil peut proposer une autre variante (projet alternatif) pour tout projet soumis à la votation populaire (projet principal). A l'instar du projet principal, le projet alternatif doit être soutenu par la majorité des votants au sein du Grand Conseil. Si une votation populaire est organisée (lorsque le projet est soumis au référendum obligatoire [p. ex. modification de la Constitution] ou

[1] Bolz, Urs (1995) : *Droits politiques*, in : *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne, p. 109 et 114.

lorsque le vote populaire – référendum facultatif – est demandé), le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif. S'il n'y a pas de référendum ou qu'il n'a pas abouti, le projet alternatif est caduc et le projet principal entre en vigueur (art. 63, al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC][2]).

2.1.2 Projet populaire (contre-projet citoyen)

Pour les projets de loi ou d'arrêté de principe, les citoyens et citoyennes peuvent proposer une autre variante (projet populaire) si le Grand Conseil renonce à présenter un projet alternatif. Comme pour les référendums, ils doivent recueillir 10 000 signatures dans les trois mois qui suivent la publication du projet (art. 63, al. 3 ConstC).

Le terme « projet populaire » est utilisé dans le canton de Berne pour désigner un « référendum constructif » et est aussi appelé « contre-projet citoyen » dans la loi sur les droits politiques (art. 1, al. 2, lit. *c* et art. 137 ss de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques [LDP][3]).

2.1.3 Effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire

Les deux instruments « projet alternatif » et « projet populaire » sont liés : le dépôt d'un projet populaire n'est possible que si le Grand Conseil n'a pas adopté de projet alternatif (art. 63, al. 3, 1re phrase ConstC). Grâce à cet effet exclusif, le législateur entendait éviter des votations trop compliquées portant sur plusieurs variantes et a également admis que le Grand Conseil disposait ainsi de certaines options tactiques[4]. Alors que le Grand Conseil ne peut adopter qu'un seul projet alternatif, le nombre de projets populaires n'est pas limité.

2.1.4 Procédure en cas de votation populaire portant sur plusieurs variantes (p. ex. projet alternatif ou projet populaire)

Lorsqu'un projet alternatif ou un projet populaire est présenté à l'occasion d'une votation populaire, le vote a lieu selon la procédure applicable à une initiative avec contre-projet (art. 63, al. 4 ConstC). Par conséquent, les citoyens et citoyennes peuvent approuver ou rejeter les deux projets indépendamment l'un de l'autre. Grâce à une question subsidiaire, ils peuvent en outre indiquer la variante à laquelle ils donnent leur préférence si les deux projets sont acceptés (art. 60, al. 2 ConstC ; art. 28, al. 2 et art. 138 LDP).

La procédure en cas de votation portant sur plusieurs projets populaires est décrite à l'article 139 LDP et requiert une confrontation de toutes les variantes.

2.2 Initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »

L'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil » demande la modification de l'article 63 ConstC afin d'adapter le lien qui unit les projets alternatifs et les projets populaires. Il s'agit de renverser l'effet exclusif des projets alternatifs vis-à-vis des projets populaires : à l'avenir, si un ou plusieurs projets populaires sont déposés, le projet alternatif est

[2] RSB 101.1
[3] RSB 141.1
[4] Bolz, Urs (1995) : commentaire de l'article 63 ConstC, in *: Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne, p. 418 ; Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana (2012) : *Bernisches Staatsrecht*, Berne, p. 131.

caduc et seuls le ou les projets populaires sont soumis au vote du peuple en tant que variantes du projet principal.

Les auteurs de l'initiative parlementaire[5] justifient leur requête comme suit : « Le projet alternatif du Grand Conseil peut actuellement être utilisé de manière constructive mais aussi destructive. Il est constructif par exemple lorsque le Grand Conseil adopte une révision législative qui n'est contestée que sur un point, le reste du projet étant largement considéré comme judicieux et nécessaire. Dans ce cas, un projet alternatif sans ce point contesté prend tout son sens car il permet que les parties non contestées de la révision de loi ne soient pas elles aussi automatiquement rejetées en votation populaire. Aujourd'hui, le Grand Conseil peut aussi délibérément empêcher un projet populaire à l'aide d'un projet alternatif, ce qui s'est produit à plusieurs reprises ces dernières années. Cette situation n'est pas satisfaisante, étant donné que dans notre démocratie directe, dans le doute, les droits populaires doivent primer les intérêts du Parlement. »[6]

2.3 Préavis de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)

L'initiative parlementaire a été déposée le 6 décembre 2017 et la CIRE a été chargée de la préaviser. Sur proposition de la CIRE, le Grand Conseil a décidé, le 3 septembre 2018, d'accorder son soutien provisoire à l'initiative, par 134 voix contre 14 et cinq abstentions[7].

Durant la phase d'étude, la CIRE nouvellement constituée a constaté qu'il était nécessaire de prolonger le délai fixé pour l'examen détaillé de l'initiative parlementaire et pour les consultations et procédures de consultation requises. Le 25 novembre 2019, le Grand Conseil a accepté, à l'unanimité, de prolonger ce délai de deux ans[8].

La CIRE a constitué une section spéciale pour préaviser l'initiative parlementaire et a basé ses travaux sur des examens réalisés précédemment sur le sujet (cf. ch. 2.5). Elle a également chargé le professeur Alexander Trechsel, de l'Université de Lucerne, de réaliser une expertise sur l'application de la disposition actuelle concernant l'effet exclusif des projets alternatifs vis-à-vis des projets populaires[9]. Elle lui a aussi demandé d'étudier en détail les possibles conséquences du renversement de l'effet exclusif, tel que proposé dans l'initiative parlementaire, ainsi que d'autres solutions. Dans l'ensemble, la CIRE a étudié non seulement le droit en vigueur et le renversement de l'effet exclusif qui est demandé dans l'initiative parlementaire 185-2017, mais aussi six autres solutions (cf. ch. 3.2). En outre, elle a entendu les auteurs de l'initiative parlementaire et consulté le Conseil-exécutif. Enfin, la commission a pu consulter les procès-verbaux et les documents ayant fait l'objet de délibérations par la CIRE de l'ancienne législature ainsi que des études scientifiques.

2.4 Principales conclusions concernant l'utilisation du projet alternatif

Pour déterminer comment le projet alternatif est effectivement utilisé, l'expert mandaté par la CIRE a analysé tous les projets alternatifs que le Grand Conseil a traités depuis l'introduction de cet instrument en 1995 jusqu'à fin 2019[10]. Voici les principales conclusions à ce sujet (cf. également Tableau 1 : *récapitulatif des résultats des votes du Grand Conseil pour les projets alternatifs traités jusqu'à fin 2019)* :

[5] Les députés Michael Köpfli (Berne, pvl) (porte-parole), Hannes Zaugg-Graf (Uetendorf, pvl), Ruedi Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV) et Patrick Freudiger (Langenthal, UDC).
[6] Initiative parlementaire 285-2017 du 6 décembre 2017.
[7] Journal 2018 du Grand Conseil du canton de Berne, p. 993-997.
[8] Journal 2019 du Grand Conseil du canton de Berne, cahier 4, p. 6-7.
[9] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»*, Lucerne (en allemand).
[10] Depuis la réalisation de l'expertise, le Grand Conseil a adopté un autre projet alternatif lors de la session d'été 2020, dans le cadre des délibérations sur la loi sur le commerce et l'industrie (LCI).(cf. aussi appel de note[15])

– Dans l'ensemble, le projet alternatif est rarement utilisé : en 24 ans, le Parlement a statué sur huit projets alternatifs, mais une hausse se dessine ces neuf dernières années[11]. Un échantillon correspondant à la législature 2014-2018 révèle que, pendant cette période, environ six pour cent des projets principaux ont été confrontés à un projet alternatif. Selon l'expertise, il s'agissait en règle générale de projets particulièrement conflictuels et « vulnérables au référendum »[12].

– Les projets alternatifs qui parviennent au vote final au Grand Conseil ne sont pas tous adoptés : pour les huit projets susmentionnés, le Grand Conseil a ainsi adopté cinq projets alternatifs et rejeté trois autres[13]. Six de ces huit projets ont ensuite été soumis à une votation populaire, trois accompagnés d'un projet alternatif et trois sans projet alternatif.

– Au final, la majorité du Parlement l'a emporté avec le projet principal pour six des huit projets qui ont été confrontés à un projet alternatif. Dès lors, le Grand Conseil a connu plus de succès avec ses projets principaux qu'avec les votations populaires découlant d'un référendum facultatif sans discussion préalable d'un projet alternatif[14]. Au moment de l'expertise, jamais un projet alternatif ne l'a emporté sur un projet principal lors d'une votation populaire[15].

– Dans l'ensemble, les projets alternatifs ont clairement servi à empêcher le dépôt d'un projet populaire (dans six des huit cas, c.-à-d. dans trois quarts des cas) et n'avaient pas pour but de parvenir, de manière constructive, à un consensus de base. Par conséquent, c'est avant tout la dimension « tactique » de cet instrument qui a été mise à profit[16]. L'expertise indique aussi que cette pratique est souvent appelée « tour de passe-passe » lors des débats du Grand Conseil[17].

– L'expertise a abordé un aspect qui n'avait encore jamais été traité dans la littérature : le lien entre les projets alternatifs et la possibilité qu'a le Grand Conseil de soumettre un projet au référendum obligatoire extraordinaire. Pour les projets soumis à la votation facultative, 100 membres du Grand Conseil peuvent demander une votation obligatoire (référendum obligatoire extraordinaire ; art. 61, al. 2 ConstC)[18]. L'expert indique qu'en cas de référendum obligatoire les projets populaires sont par principe exclus (cf. art. 63, al. 3 ConstC). Le Grand Conseil dispose donc d'une seconde option pour empêcher le dépôt d'un projet populaire.
  Sur les huit projets pour lesquels le Grand Conseil a statué sur un projet alternatif, un a été d'emblée soumis à une votation obligatoire (car il s'agissait d'une modification de la Constitution ; cf. art. 61, al. 1, lit. *a* ConstC) ; les sept autres étaient soumis à une votation facultative. Le Grand Conseil a tenté de soumettre cinq de ces sept projets (c.-à-d. projet principal et éventuel projet alternatif) à une votation obligatoire et a réussi pour deux[19] d'entre eux. En d'autres termes, le Grand Conseil a soumis au référendum obligatoire extraordinaire trois de ces sept projets, excluant ainsi les projets populaires[20]. Dans la plupart des cas, il a motivé sa décision par le fait qu'un référendum obligatoire extraordinaire représentait un gain de temps par rapport à un référendum facultatif, car il faut par exemple attendre l'échéance des délais fixés pour la collecte et l'attestation des signatures en cas de référendum facultatif.
  Si l'effet exclusif du projet alternatif était supprimé, comme cela est demandé dans l'initiative parlementaire 285-2017, le Grand Conseil pourrait toujours recourir au référendum obligatoire extraordinaire.

[11] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 4.
[12] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 6.
[13] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 5.
[14] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 8.
[15] Dans l'intervalle, la votation sur la loi sur le commerce et l'industrie (LCI) s'est déroulée le 7 mars 2021 et pour la première fois un projet alternatif l'a emporté sur un projet principal lors d'une votation populaire.
[16] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 11-14.
[17] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 24.
[18] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 15.
[19] L'expertise mentionne trois projets qui ont été soumis à un référendum obligatoire extraordinaire, mais la loi sur les caisses de pension cantonales a été prise en compte par erreur (cf. Journal 2013 du Grand Conseil du canton de Berne, cahier 4, p. 1133).
[20] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 7.

L’expert suppose que le Grand Conseil en ferait alors peut-être davantage usage pour empêcher le dépôt de projets populaires. Il appelle cette pratique « tour de passe-passe plus »[21], car elle permet aussi d’exclure les projets populaires.

[21] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 15.

Titre de l'affaire du Grand Conseil	Date de l'arrêté du Grand Conseil (projet alternatif)	Nb de députés et de députées	Nb de député-e-s présents lors du vote sur le projet alternatif		Vote du GC concernant le *projet alternatif* final				Vote du GC concernant le *projet principal*			
					Oui	**Non**	**Abstentions**	**Absents**	**Oui**	**Non**	**Abstentions**	**Absents**
Loi sur les impôts 2001	22.11.1999	200	188	Nombre	**111**	**62**	**15**	**12**	**106**	**73**	**8**	**13**
				en % des votants	64 %	36 %			59 %	41 %		
				en % des membres	56 %	31 %	8 %	6 %	53 %	37 %	4 %	7 %
Constitution du canton de Berne ; introduction d'un frein au déficit : frein au déficit sans frein à l'augmentation des impôts	12.09.2001	200	175	Nombre	**76**	**95**	**4**	**25**	**109**	**58**	**7**	**26**
				en % des votants	44 %	56 %			65 %	35 %		
				en % des membres	38 %	48 %	2 %	13 %	55 %	29 %	4 %	13 %
Loi sur les droits politiques : découpage du canton en 14 cercles électoraux *	20.11.2001	200	191	Nombre	**46**	**143**	**2**	**9**	**100**	**63**	**4**	**33**
				en % des votants	24 %	76 %			61 %	39 %		
				en % des membres	23 %	72 %	1 %	5 %	50 %	32 %	2 %	17 %
Loi sur les impôts (LI) *	23.03.2010	160	155	Nombre	**80**	**75**	**0**	**5**	**82**	**72**	**1**	**5**
				en % des votants	52 %	48 %			53 %	47 %		
				en % des membres	50 %	47 %	0 %	3 %	51 %	45 %	1 %	3 %
Loi sur les soins hospitaliers (LSH) *	03.06.2013	160	151	Nombre	**74**	**70**	**7**	**9**	**124**	**5**	**1**	**30**
				en % des votants	51 %	49 %			96 %	4 %		
				en % des membres	46 %	44 %	4 %	6 %	78 %	3 %	1 %	19 %
Loi sur les caisses de pension cantonales (LCPC) *	10.09.2013	160	142	Nombre	**81**	**61**	**0**	**18**	**86**	**42**	**18**	**14**
				en % des votants	57 %	43 %			67 %	33 %		
				en % des membres	51 %	38 %	0 %	11 %	54 %	26 %	11 %	9 %
Loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM) *	22.01.2015	160	146	Nombre	**75**	**70**	**1**	**14**	**86**	**59**	**0**	**15**
				en % des votants	52 %	48 %			59 %	41 %		
				en % des membres	47 %	44 %	1 %	9 %	54 %	37 %	0 %	9 %
Loi sur les impôts (LI) *	28.11.2017	160	152	Nombre	**59**	**80**	**13**	**8**	**91**	**61**	**0**	**8**
				en % des votants	42 %	58 %			60 %	40 %		
				en % des membres	37 %	50 %	8 %	5 %	57 %	38 %	0 %	5 %

Tableau 1 : récapitulatif des résultats des votes du Grand Conseil pour les projets alternatifs traités jusqu'à fin 2019 (*utilisation « tactique » du projet alternatif pour empêcher le dépôt d'un projet populaire selon Trechsel, Alexander [2019], *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 285-2017 : « In dubio pro populo : Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen, Lucerne, p. 11 ss).* Source : Journal du Grand Conseil du canton de Berne.

2.5 Examens et interventions parlementaires antérieurs concernant le projet alternatif et le projet populaire

Dans le cadre de la révision totale de la législation parlementaire, la Commission de révision du droit parlementaire a décidé, à l'issue de ses travaux, de déposer deux initiatives parlementaires (185-2013 « Modification constitutionnelle pour renforcer les pouvoirs du Grand Conseil » et 186-2013 « Réexamen du projet populaire et du projet alternatif »). L'initiative parlementaire 186-2013 était formulée de manière très ouverte et ne donnait aucune indication quant à la direction que devrait prendre une éventuelle nouvelle réglementation. Lors de la session de novembre 2013, le Grand Conseil lui a accordé son soutien provisoire[22]. Les délibérations sur le projet ont débuté après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur le Grand Conseil au 1er juin 2014 et ont été menées par la CIRE nouvellement constituée[23].

La CIRE a analysé les avantages et les inconvénients des dispositions en vigueur et a procédé à une évaluation du projet alternatif et du projet populaire, notamment en se fondant sur un avis de droit émis par le professeur Andreas Glaser du Zentrum für Demokratie (Centre pour la démocratie) d'Aarau[24]. Elle a également effectué des clarifications concernant la procédure à appliquer pour la votation sur les variantes. Dans ses conclusions, la CIRE a porté, dans sa majorité, un regard positif sur le projet alternatif et le projet populaire ainsi que sur la procédure de votation et a proposé au Grand Conseil de conserver les dispositions en vigueur. Les clarifications de la CIRE n'ont porté qu'indirectement sur des questions liées à une adaptation éventuelle de l'effet exclusif du projet alternatif vis-à-vis du projet populaire.

Dans son évaluation globale des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013, qu'elle a examinées conjointement, la CIRE est parvenue à la conclusion que les adaptations qui seraient à opérer n'étaient pas suffisamment importantes et urgentes pour justifier une révision de la Constitution[25]. Elle a donc proposé au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet. Le Grand Conseil a suivi la recommandation de la commission et a décidé, lors de la session de novembre 2016, de ne pas entrer en matière.

2.6 Cantons et Confédération[26]

Les cantons d'Appenzell-Rhodes extérieures, de Bâle-Campagne, des Grisons, de Lucerne, de Nidwald, de Schaffhouse, de Soleure, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Zoug et de Zurich connaissent les votations sur des variantes telles qu'elles existent dans le canton de Berne avec le projet alternatif. Dans tous ces cantons, les variantes au projet principal doivent être adoptées par décision majoritaire du Parlement. Certains cantons permettent les votations sur des variantes pour tous les projets qui peuvent faire l'objet d'un référendum (constitution, lois, arrêtés), alors que d'autres ne le permettent que pour les modifications de la constitution (p. ex. AR, TI, VD et VS). De plus, certains cantons limitent le nombre de variantes admises (p. ex. GR et ZG).

Seul le canton de Nidwald connaît le référendum constructif tel qu'il est pratiqué dans le canton de Berne avec le projet populaire. Cependant, il existe une différence déterminante entre la situation juridique du canton de Nidwald et celle du canton de Berne : dans le canton de Nidwald, le projet alternatif n'a pas d'ef-

[22] Journal 2013 du Grand Conseil du canton de Berne, p. 1249-1258.
[23] Cf. rapport présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil concernant la modification de la Constitution du canton de Berne (mise en œuvre des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013), Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18. Pour une analyse scientifique de l'initiative parlementaire 186-2013, voir Baumgartner, Céline/Bundi, Christina (2017) : *Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern*, in LEGES 2017/1, p. 83-96.
[24] Andreas Glaser, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). *Volksvorschlag und Eventualantrag*. Avis de droit sur mandat de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne, Aarau.
[25] Rapport présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil concernant la modification de la Constitution du canton de Berne (mise en œuvre des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013), Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18, p. 40.
[26] Rapport présenté par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures au Grand Conseil concernant la modification de la Constitution du canton de Berne (mise en œuvre des initiatives parlementaires 185-2013 et 186-2013), Journal 2016 du Grand Conseil, annexe 18, p. 22 ss ainsi que Glaser, Andreas et al. (2015): *Volksvorschlag und Eventualantrag*. Aarau, p. 13 ss.

fet exclusif vis-à-vis du projet populaire. Cet effet n'existait pas non plus dans le canton de Zurich, qui a introduit le référendum constructif en 2005 lors de la révision totale de sa constitution. Il l'a ensuite aboli en 2012, principalement en raison du nombre élevé de projets populaires soumis (dû au relativement faible nombre de signatures requises), de la complexité de la procédure de votation sur des variantes ainsi que de l'affaiblissement du Parlement. Le référendum constructif a aussi fait l'objet de discussions au niveau fédéral, mais a pour l'instant toujours été rejeté. En 2000, le peuple et les cantons ont en effet refusé une initiative populaire demandant l'introduction de ce type de référendum.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Retournement de l'effet exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire

Le droit en vigueur renforce la position du Parlement et garantit que les projets rallient un consensus de base minimum au sein de la majorité du Parlement. De plus, grâce à l'effet exclusif du projet alternatif, le Grand Conseil peut empêcher le dépôt de projets populaires contraires à l'esprit du système.

Cependant, le droit en vigueur présente un inconvénient de taille : la possibilité d'utiliser le projet alternatif de manière « abusive » est attestée d'un point de vue théorique et pratique. Dans environ trois quarts des cas, le Grand Conseil a en effet recouru au projet alternatif de manière « tactique » pour empêcher le dépôt d'un projet populaire (pratique dite du « tour de passe-passe »). En outre, les cas où le projet alternatif a été utilisé montrent que celui-ci ne constitue pas toujours une « véritable » alternative au projet principal, mais sert uniquement à accroître les chances de succès du projet principal ou encore à rendre le référendum peu attrayant ou risqué sur le plan politique pour la minorité du Parlement[27].

Au vu du résultat clair de la procédure de consultation (cf. ch. 10), la CIRE propose comme l'initiative parlementaire un retournement de l'effet exclusif du projet alternatif vis-à-vis du projet populaire. A l'avenir, si un ou plusieurs projets populaires sont déposés, le projet alternatif devra être abandonné au profit du ou des projets populaires soumis au corps électoral comme variantes du projet principal.

Pour ce faire, une modification constitutionnelle est nécessaire (art. 63, al. 2 et 3). Ainsi, le projet alternatif ne permet plus d'exclure le projet populaire, ce qui empêche le recours à la pratique dite du « tour de passe-passe ». C'est même le contraire : si un projet populaire est déposé, le projet alternatif devient alors caduc. Cette variante affaiblit, par conséquent, la position du Parlement, ce qui peut représenter un inconvénient pour le Grand Conseil. L'expert relève un autre inconvénient : si les projets populaires priment les projets alternatifs, il faut s'attendre à une légère augmentation du nombre de projets populaires, mais l'expert ne table pas sur une avalanche de tels projets[28].

En outre, l'expert attire l'attention sur le fait que le Grand Conseil pourra toujours soumettre un projet au référendum obligatoire extraordinaire en cas de majorité qualifiée (cf. art. 61, al. 2 ConstC) et, ainsi, exclure le projet populaire (pratique dite du « tour de passe-passe plus », voir les explications au ch. 2.4). Cela requiert toutefois l'accord d'au moins 100 membres du Grand Conseil, soit une majorité qualifiée, et donc une large coalition des partis ainsi que l'approbation des voix du centre de l'échiquier politique. Cette condition peut néanmoins être considérée comme un avantage, parce que les projets doivent aussi rallier une partie de la minorité du Parlement et, partant, que des compromis doivent être faits.

[27] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 4.
[28] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 20.

3.2 Alternatives étudiées

Outre le droit en vigueur et l'initiative parlementaire 285-2017, la CIRE a étudié six autres variantes de modifications : (i) égalité entre le projet alternatif et le projet populaire sans effet exclusif ; (ii) suppression du projet alternatif et du projet populaire ; (iii) possibilité d'adopter des projets alternatifs par une minorité du Parlement ; (iv) votation populaire obligatoire en cas de projet alternatif ; (v) introduction d'une majorité qualifiée pour les projets alternatifs et (vi) introduction d'une majorité qualifiée pour les projets alternatifs et votation populaire obligatoire. Elle a discuté des avantages et des inconvénients de chacune de ces variantes et a comparé leurs conséquences présumées du point de vue des droits populaires (et d'une éventuelle minorité au Parlement), d'une part, et du point de vue de la majorité du Grand Conseil, d'autre part.

Sur cette base, la CIRE a identifié deux variantes de modifications qui renforcent les droits populaires, puisqu'elles amoindrissent ou excluent la possibilité d'utiliser le projet alternatif de manière « tactique » pour empêcher le dépôt d'un projet populaire : d'une part, le retournement de l'effet exclusif proposé par l'initiative parlementaire et d'autre part, l'exigence d'une majorité qualifiée (cf. ch. 3.2.1). Par ailleurs, eu égard au risque éventuel de confusion du corps électoral par des votations portant sur différentes variantes, la CIRE a attiré l'attention sur la possibilité d'abolir ces deux instruments (cf. ch. 3.2.2).

3.2.1 Variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif »

Les décisions du Grand Conseil sont adoptées à la majorité des votants, sauf disposition contraire de la Constitution ou de la loi (art. 78 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC][29]). Il n'existe aucune disposition particulière concernant l'adoption d'un projet alternatif. Par conséquent, la majorité des votants est requise.

La variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » aurait imposé des conditions plus exigeantes pour l'adoption des projets alternatifs. La pratique dite du « tour de passe-passe » ne pourra plus être utilisée comme jusqu'ici, car la majorité du Parlement ne pourra plus adopter un projet alternatif à la majorité simple dans le but d'exclure un projet populaire. En effet, la majorité qualifiée aurait été requise et il aurait fallu que les voix du centre de l'échiquier politique se rallient au projet. Pour parvenir à une large coalition entre les parties, le projet alternatif aurait dû tenir compte des préoccupations d'une partie de la minorité du Parlement et constituerait alors une alternative plus crédible au projet principal. Toutefois, le Grand Conseil aurait toujours pu empêcher un projet populaire en ayant recours au référendum obligatoire extraordinaire.

L'expert a estimé que cette variante présente l'inconvénient suivant : le projet principal et le projet alternatif n'ont plus obligatoirement la même légitimité démocratique. Ils rallient certes tous deux une majorité du Parlement, mais le projet alternatif doit répondre à des exigences plus élevées que le projet principal. Dans le même temps, le Parlement doit formuler une recommandation à l'intention du peuple pour la question subsidiaire, qu'il le veuille ou non. S'il recommande d'adopter le projet principal, qui a à peine obtenu la majorité simple et qui bénéficie donc d'un soutien moins important que le projet alternatif, il va forcément créer la confusion au sein du peuple[30]. Il faut cependant relever que cette situation s'est déjà produite sous le droit en vigueur (projet alternatif concernant la loi sur les impôts en 2001 et projet alternatif concernant la loi sur le commerce et l'industrie 2021[31]) et que les objets de votation peuvent malgré tout être présentés clairement aux citoyens et citoyennes. De plus, lors d'autres votations sur des variantes, il est déjà arrivé que le Grand Conseil n'ait, au final, pas recommandé l'adoption du projet principal[32].

[29] RSB 151.21
[30] Trechsel, Alexander (2019) : *Gutachten zuhanden SAK*, p. 17.
[31] Le corps électoral a refusé le projet principal à 53,9 % des voix et accepté le projet alternatif à 72,9 % des voix. Le projet alternatif a également remporté 55,8 % des voix à la question subsidiaire ; celle-ci est toutefois restée sans réponse dans 18 776 cas.
[32] Ce fut le cas pour la loi sur l'utilisation des eaux en 2002 (cf. Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana [2012]) : *Bernisches Staatsrecht*, Berne, p. 129) et pour la loi cantonale sur l'énergie en 2011. Dans les deux cas, le Grand Conseil a recommandé aux citoyens et citoyennes de ne pas donner la préférence à son propre projet, mais au projet populaire.

Comme expliqué plus haut, les décisions du Grand Conseil sont adoptées *normalement* à la *majorité des votants*, mais la Constitution ou la loi peuvent prévoir une disposition contraire (art. 78 LGC). D'autres quorums existent donc déjà pour les décisions du Grand Conseil : la Constitution requiert par exemple l'accord de 70 députés et députées pour soumettre au référendum facultatif les arrêtés du Grand Conseil qui ne portent pas sur une question de procédure, l'accord de 100 députés et députées pour soumettre les projets au référendum obligatoire (cf. art. 62, al. 1, lit. *f* et art. 61, al. 2 ConstC)[33], l'accord de trois cinquièmes des députés et députées (soit 96 députés et députées) pour les freins à l'endettement et l'accord de la majorité des députés et députées (soit 81 députés et députées) pour le frein à l'augmentation des impôts (cf. art. 101a à 101c ConstC). De plus, la reconsidération d'une affaire au Grand Conseil nécessite l'approbation de deux tiers des votants (soit 107 votants si les 160 députés et députées sont présents et qu'aucun d'entre eux ne s'abstient, cf. art. 79 LGC). Des quorums moins élevés sont aussi possibles[34]. En ce qui concerne le projet alternatif, la possibilité d'habiliter une minorité du Grand Conseil à soumettre un tel projet a été étudiée dans le cadre de la modification constitutionnelle de 1995, mais elle a été rejetée par le législateur notamment pour éviter que des coalitions politiques changeantes puissent proposer une multitude de projets[35].

Si la variante « Majorité qualifiée pour le projet alternatif » avait été retenue, la CIRE aurait proposé que l'adoption des projets alternatifs par le Grand Conseil soit soumise à l'approbation de 81 députés et députées. De prime abord, cette exigence semble identique à la majorité simple (81 députés et députées) lorsque tous les membres du Grand Conseil sont présents pour le vote. Cependant, il est rare que les membres du Grand Conseil soient tous présents ; cette exigence aurait donc été, dans les faits, bien plus élevée que celle qui s'applique aujourd'hui (cf. exemples dans le tableau 1). En outre, cette majorité qualifiée aurait correspondu à un quorum qui existe déjà dans la Constitution, à savoir celui pour le frein à l'augmentation des impôts (cf. art. 101c ConstC). Elle s'appuyait, par ailleurs, sur le droit en vigueur concernant le projet alternatif, à la seule différence que l'adoption d'un tel projet par le Grand Conseil n'aurait plus nécessité la majorité des votants, mais la majorité des membres. Enfin, elle aurait permis d'atteindre l'objectif visé en empêchant l'utilisation purement tactique du projet alternatif pour empêcher un projet populaire, car la majorité du Parlement n'aurait pas pu adopter un projet alternatif à la majorité simple. Le Grand Conseil aurait certes pu continuer à utiliser la pratique dite du « tour de passe-passe », car les projets alternatifs auraient exclu les projets populaires, bien que la majorité qualifiée ait été nécessaire. Cependant, il aurait fallu qu'une partie de la minorité du Parlement soutienne le projet, ce qui en aurait fait une alternative plus crédible au projet principal. Ainsi, les citoyens et citoyennes auraient pu statuer sur des variantes « authentiques » en cas de votation. Enfin, le quorum de 81 députés et députées serait resté assez bas pour que les membres du Grand Conseil et les groupes conservent leur marge de manœuvre politique et pour que des projets alternatifs puissent être effectivement adoptés.

De plus amples informations sur le quorum sont disponibles dans le rapport sur la procédure de consultation (p. 7 à 10).

3.2.2 Variante « Suppression du projet alternatif et du projet populaire »

Aussi bien le projet alternatif que le projet populaire augmentent la complexité des votations populaires. Dès qu'un projet principal est soumis au peuple avec un projet populaire ou avec un projet alternatif, le

[33] Ces deux quorums ont été à l'origine fixés de manière « parallèle » lorsque le Grand Conseil comptait encore 200 membres : au moins 80 députés et députées devaient approuver le référendum facultatif et 120 le référendum obligatoire (80 + 120 = 200). Ce parallélisme a été abandonné lorsque le Grand Conseil est passé à 160 membres (70 + 100 = 170 et non 160). En ce qui concerne le quorum originel de 80 pour le référendum facultatif, le législateur était d'avis que cette limite permettait d'éviter que de petits groupes d'opposition au sein du Parlement ne puissent remettre en question une décision majoritaire du Grand Conseil (cf. Bolz, Urs [1995] : *commentaire des articles 61 et 62 ConstC*, in : *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne).

[34] Tant les quorums élevés que les quorums plus bas peuvent aider les minorités : un quorum plus bas permet à une minorité de ne pas avoir à rallier la majorité du Grand Conseil. Cependant, les quorums élevés peuvent aussi servir les minorités : ces dernières ne peuvent certes pas imposer une décision, mais elles disposent d'une « minorité de blocage », car la décision ne peut pas être adoptée uniquement grâce aux voix de la majorité « normale » et requiert donc un soutien plus large. Dans de tels cas, la majorité du Parlement a régulièrement besoin des voix des autres formations politiques (cf. Bundi, Christina [2017] : *Minderheitenrechte im Grossen Rat des Kantons Bern*, in : Parlament/Parlement/Parlamento 1/2017, Berne, p. 32 ss).

[35] Bolz, Urs (1995) : commentaire de l'article 63 ConstC, in : Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne, p. 418. Procès-verbaux des délibérations de la Commission de la révision constitutionnelle 1989 – 1992, p. 1107.

corps électoral doit se prononcer sur les différentes variantes (cf. aussi ch. 2.1.). Une analyse statistique des votations dans le canton de Berne entre 1976 et 2014 montre que le nombre de bulletins blancs et nuls est en moyenne légèrement plus élevé lors de votations portant sur des variantes que lors de votations simples[36]. Cela pourrait être l'expression d'une « confusion » du corps électoral lors de votations portant sur des variantes du même objet. Toutefois, l'étude a également constaté que la différence s'est réduite au fil du temps. Par ailleurs, même si le projet alternatif et le projet populaire avaient été supprimés, les votations portant sur des variantes auraient toujours été possibles : si le Grand Conseil adopte un contre-projet à une initiative populaire déposée, le peuple votera sur deux variantes.

Un autre avantage majeur de la suppression du projet alternatif et du projet populaire aurait résidé dans le fait qu'aucun de ces deux instruments n'est soumis ni à la phase préliminaire habituelle de la procédure législative, ni à la procédure de consultation. En d'autres termes, il y a un risque que le contenu des projets alternatifs et des projets populaires soit moins abouti et n'ait pas fait l'objet de la procédure d'assurance-qualité habituelle. Tout comme pour l'initiative populaire, le Grand Conseil n'a en outre pas la possibilité de modifier la teneur d'un projet populaire. La conformité avec les exigences formelles peut donc ne pas être garantie.

La suppression des deux instruments aurait également eu l'avantage de rendre impossible leur utilisation purement tactique mentionnée ci-avant (cf. « tour de passe-passe » et « tour de passe-passe plus », ch. 3.1).

En ce qui concerne les inconvénients de la suppression du projet populaire et du projet alternatif, on peut citer les arguments de l'expertise : « [la suppression des deux instruments] […] serait une alternative radicale, qui aurait toutefois pour effet probable de limiter fortement les droits populaires. Jusqu'ici, sept projets populaires ont été adoptés par le peuple et, le cas échéant, préférés au projet principal. En revanche, aucune proposition alternative de la part du Grand Conseil n'a jusqu'à aujourd'hui eu la préférence du corps électoral face au projet principal[37]. Pour le Grand Conseil, la suppression simultanée des deux instruments ne changera pas grand-chose, ou du moins, cela semble improbable » (trad.)[38].

4. Commentaire des articles

Comme expliqué précédemment, la proposition de la CIRE demande pour l'essentiel de *renverser* l'*effet exclusif* selon lequel aucun projet populaire ne peut être déposé lorsque le Grand Conseil a adopté un projet alternatif. Cela signifie que le projet alternatif du Grand Conseil devient caduc si un projet populaire est soumis. Ainsi, les projets alternatifs ne peuvent plus être utilisés pour empêcher un projet populaire (« les projets populaires priment les projets alternatifs »). Pour ce faire, il est nécessaire de modifier l'article 63, alinéas 2 et 3 ConstC.

Article 63, alinéas 2 et 3 ConstC
A l'avenir, le projet alternatif éventuellement adopté devient caduc si un projet populaire est soumis. Le texte original de l'initiative parlementaire est précisé à l'alinéa 2 par la mention de l'article 63, alinéa 3 ConstC, car les projets alternatifs et les projets populaires ne portent pas exactement sur les mêmes objets. En effet, le Grand Conseil peut adopter un projet alternatif pour tous les projets qui sont soumis à la votation populaire, alors que les projets populaires ne peuvent concerner qu'une loi ou un arrêté de principe.

[36] Glaser, Andreas, Uwe Serdült et Evren Somer (2015). Volksvorschlag und Eventualantrag. Rechtsgutachten im Auftrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) des Grossen Rates des Kantons Bern (projet populaire et projet alternatif : expertise juridique mandatée par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil du canton de Berne). Aarau, p. 11 ss
[37] Cf. aussi appel de note[15]
[38] Cf. Trechsel, Alexander (2019): *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»* (Expertise à l'intention de la CIRE du canton de Berne relative à l'initiative parlementaire (IP) 185-2017 : « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »), Lucerne. p. 25.

Les autres exigences liées aux projets alternatifs et aux projets populaires ainsi que la procédure de votation restent inchangées, raison pour laquelle aucune autre modification de la Constitution ou d'un autre acte législatif n'est requise (p. ex. exigences liées au formulaire de référendum ou constatation de l'aboutissement et de la validité des projets populaires [art. 125 à 139 LDP, art. 112 RGC] ; cf. aussi l'art. 63, al. 4 ConstC en corrélation avec l'art. 60, al. 2 ConstC).

Dispositions transitoires et entrée en vigueur
L'entrée en vigueur de la proposition ne nécessite aucune adaptation d'autres actes législatifs. La modification de la Constitution peut donc prendre effet dès son acceptation en votation populaire.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le projet n'est pas mentionné dans le programme gouvernemental de législature pour les années 2019 à 2022, car il se base sur une initiative parlementaire du Grand Conseil.

6. Conséquences financières

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences financières.

7. Conséquences pour le personnel et pour l'organisation

Le projet ne devrait pas avoir aucune conséquence pour le personnel et l'organisation.

8. Conséquences pour les communes

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour les communes.

9. Conséquences pour l'économie

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences pour l'économie.

10. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation a eu lieu du 18 novembre 2020 au 3 mars 2021[39].

La CIRE a mis en consultation, outre le status quo, trois variantes de modifications de la procédure de consultation. La première, variante *a*, allait dans le sens de l'initiative parlementaire 285-2017 « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil », retournant l'effet l'exclusif d'un projet alternatif vis-à-vis d'un projet populaire et nécessitant une modification constitutionnelle. La variante *b* aurait pu être mise en œuvre au niveau de la loi et aurait introduit la majorité qualifiée pour l'adoption d'un projet alternatif. Quant à la troisième variante *c,* elle aurait eu pour conséquence de supprimer les deux instruments.

[39] Site de la Chancellerie d'Etat, rubrique « Communiqués de presse » : https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2020/11/20201117_1201_volksrechte_im_fokus [dernière consultation le 16 juin 2021].

Au total 36 avis ont été formulés dans le cadre de la procédure de consultation, dont 16 ne contenaient pas de remarques. Sur les 20 prises de positions sur le contenu, 16 s'exprimaient en faveur d'une modification du droit en vigueur et 4 s'y opposaient. Les partisans, à savoir tous les partis concernés (UDC, PS, PLR, Le Centre, Les Verts, pvl, PEV, UDF), ainsi que le Conseil-exécutif estiment qu'il est surtout nécessaire d'agir pour renforcer les droits populaires étant donnée la possibilité d'utilisation purement tactique du projet alternatif au Grand Conseil. Les opposants, soit quatre groupements d'intérêts (*HEV*[40], UCI[41], PME Bernoises, *Die Berner Arbeitgeber*[42]), ne voient à l'inverse aucune nécessité d'intervenir, arguant entre autre que le Grand Conseil, qui exerce la responsabilité principale en matière de législation, devrait pouvoir faire entendre sa voix sur l'objet d'une consultation populaire.

Une majorité de 11 participants et participantes s'est prononcée pour la variante *a*, correspondant aux membres de l'UDC, du PS, du Centre, du pvl et de l'UDF ainsi que le Conseil-exécutif. La variante *b* a obtenu la préférence de quatre avis exprimés, notamment celles des Verts et du PEV. Enfin, la variante *c* n'a retenu l'attention que d'un seul parti, le PLR ; toutefois, les organisations HEV, UCI et PME Bernoises, qui s'opposent au principe d'une modification du droit en vigueur, auraient soutenu la variante *c* si elles étaient parvenues à la conclusion qu'elle avait des chances de réunir une majorité.

Les participants et les participantes à la procédure de consultation n'ont guère déposé de demandes de modifications ou de propositions. Plusieurs partis (PS, Les Verts, PEV et UDF) ont estimé que le quorum présenté pour la variante *b* était trop bas. A cet égard, le PS a proposé un quorum de 100 voix des membres du Conseil. L'UDC et l'Association des paroisses du canton de Berne étaient d'avis qu'une modification constitutionnelle ne présentait aucun caractère d'urgence et pouvait donc être reportée jusqu'à ce que d'autres adaptations soient nécessaires. Différentes personnes participantes ont présenté chacune d'autres demandes de modifications ou propositions.

11. Proposition

La CIRE propose au Grand Conseil d'accepter le modèle du retournement de l'effet exclusif du projet alternatif vis-à-vis du projet populaire.

Berne, le 28 juin 2021

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

le président : *Zaugg-Graf*

[40] *Hauseigentümerverband Kanton Bern* (association des propriétaires fonciers du canton de Berne)
[41] Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne (UCI).
[42] *Die Berner Arbeitgeber* (faîtière des associations des employeurs et employeuses du canton de Berne)

Convention sur la Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest

du [date]

Acte(s) législatif(s) de la présente publication :

Nouveau : **???.???**

Modifié(s) : –

Abrogé(s) : 151.41-1

Les Grands Conseils des cantons de Berne, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Argovie
concluent la convention suivante:

I.

Art. 1 *But*

[1] La Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest (CI) a pour but de favoriser les échanges d'informations entre les parlements cantonaux du Nord-Ouest de la Suisse et de suivre et de débattre des questions de portée régionale. Des réunions thématiques sont organisées à cet effet.

[2] Elle peut se prononcer publiquement sur des sujets d'actualité et adresser des déclarations, en particulier aux Parlements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest, aux Gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest et à la Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest (CGNO).

Art. 2 *Composition*

[1] La CI se compose des présidents ou présidentes, des vice-présidents ou vice-présidentes, des présidents sortants ou présidentes sortantes à la fin de la période de fonction précédente ainsi que des trois membres permanents des cinq Parlements cantonaux.

[2] Les membres permanents sont élus par les différents Parlements cantonaux.

Art. 3 *Comité de travail*

[1] Les membres permanents de la CI constituent le Comité de travail.

[2] Le Comité de travail prépare notamment la réunion annuelle et les déclarations.

Art. 4 *Présidence*

[1] Les présidents ou présidentes de la CI se succèdent tous les deux ans, à la date du 1er janvier, selon l'ordre suivant : Soleure, Bâle-Campagne, Argovie, Bâle-Ville, Berne.

[2] Le président ou la présidente de la CI préside également le Comité de travail. La CI procède à son élection.

Art. 5 *Réunions*

[1] La CI se réunit tous les ans, en principe le dernier vendredi du mois d'octobre.

[2] Elle est ouverte à tous les membres des Parlements cantonaux associés.

Art. 6 *Déclarations*

[1] Le Comité de travail présente les déclarations à la CI pour qu'elle prenne sa décision.

[2] La CI adopte les déclarations à la majorité des deux tiers, étant précisé qu'au moins deux voix favorables sont requises par canton.

Art. 7 *Secrétariat*

[1] La Chancellerie d'Etat du canton de Bâle-Campagne, qui est également responsable du secrétariat de la CGNO, est également chargée du secrétariat de la CI.

[2] Le secrétariat doit veiller à la libre circulation de l'information entre la CGNO et la CI.

Art. 8 *Frais*

[1] Les cantons participants versent au canton de Bâle-Campagne une somme forfaitaire annuelle au titre des frais du secrétariat de la CI et de la CGNO.

[2] La CGNO en détermine chaque fois le montant, qui est le même pour tous les cantons.

Art. 9 *Entrée en vigueur*

[1] La présente Convention entre en vigueur dès son adoption par tous les Parlements cantonaux concernés.

[2] Elle remplace la Convention du 7 décembre 1978.

II.

Aucune modification d'autres actes.

III.

L'acte législatif 151.41-1 intitulé Convention sur la Conférence interparlementaire du Nord-Ouest de la Suisse du 11.05.1978 (état au 01.01.1979) est abrogé.

IV.

La présente Convention entre en vigueur dès son adoption par tous les Parlements cantonaux concernés.[1)]

Liestal, ■

Au nom de la CI,
le président / la présidente : $$$
le chancelier : Heer Dietrich

[1)] BE : prise de connaissance / adoption le ■ ; SO : prise de connaissance / adoption le ■ ; BS : prise de connaissance / adoption le ■ ; BL : prise de connaissance / adoption le ■ ; AG : prise de connaissance / adoption le ■.

Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à la convention sur la Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest

du [date]

Acte(s) législatif(s) de la présente publication :

Nouveau : **???.???**

Modifié(s) : –

Abrogé(s) : 151.41

Le Grand Conseil du canton de Berne,

vu l'article 74, alinéa 2 de la Constitution cantonale (ConstC)[1)],

arrête :

I.

Art. 1 *Adhésion*

[1] Le canton de Berne adhère à la convention publiée sous le numéro ROB ■■■ du ■■■ sur la Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest.

Art. 2 *Abrogation*

[1] L'arrêté du Grand Conseil du 6 novembre 1978 concernant la conclusion d'une convention sur la Conférence interparlementaire du Nord-Ouest de la Suisse, du 11 mai 1978[2)] est abrogé.

Art. 3 *Entrée en vigueur*

[1] Le présent arrêté entre en vigueur le ■■■.

---

1) RSB 101.1

2) RSB ■■■

II.

Aucune modification d'autres actes.

III.

L'acte législatif 151.41 intitulé Arrêté du Grand Conseil concernant la conclusion d'une convention sur la Conférence interparlementaire du Nord-Ouest de la Suisse, du 11 mai 1978 du 06.11.1978 (état au 01.01.1979) est abrogé.

IV.

Le présent arrêté entre en vigueur le ■■■.

Berne, ■

Au nom du Grand Conseil,
le président :
le secrétaire général :

Rapport

Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à la convention sur la Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest

Table des matières

1. Synthèse 2
2. Situation initiale 2
3. Contenu du traité intercantonal 3
4. Arrêté concernant l'adhésion et explications des dispositions 4
5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 5
6. Conséquences financières 5
7. Répercussions sur le personnel et l'organisation 5
8. Répercussions sur les communes 5
9. Répercussions sur l'économie 5
10. Proposition 5

1. Synthèse

Le présent arrêté du Grand Conseil a pour but l'adoption de la convention intercantonale sur la Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest (CI) dans sa version totalement révisée.

Le Grand Conseil du canton de Berne est membre de la CI depuis 1978. Le projet de révision met à jour notamment l'article définissant le but et crée la base sur laquelle s'appuient les proclamations (« déclarations ») de la CI et précise – en partie dans ce contexte – l'attribution des tâches confiées au Comité de travail. Par ailleurs, un certain nombre d'ajustements d'ordre rédactionnel ont eu lieu.

Pour qu'elle puisse entrer en vigueur, la convention refondue doit être adoptée par tous les parlements cantonaux associés.

Etant donné qu'il s'agit d'un projet revêtant peu d'importance au sens de l'article 5, alinéa 2 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC ; RSB 152.025), il n'y a pas eu lieu de lancer une procédure de consultation.

2. Situation initiale

La convention intercantonale, qui constitue la base conventionnelle de la Conférence interparlementaire du Nord-Ouest de la Suisse (CI), remonte à l'année 1978. Elle a été conclue entre les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, de Berne et Soleure. Ce traité intercantonal en vigueur depuis plus de 40 ans n'a subi aucune modification pendant toute cette période.

La convention règle dans les huit paragraphes le but et l'activité de la conférence, sa composition et son organisation ainsi que les tâches du secrétariat et la clé de répartition des frais dont les cantons doivent s'acquitter. Selon la convention actuellement en vigueur, la CI a pour but de « favoriser les échanges d'informations entre les Parlements des cantons du Nord-Ouest de la Suisse, pour préparer notamment en temps voulu les débats parlementaires sur des questions et projets régionaux »; la plateforme retenue à cette fin est la réunion qui a lieu chaque année à la fin du mois d'octobre.

En 2019, l'organe exécutif de la CI, à savoir le Comité de travail réuni en séance, a débattu pour la première fois d'une éventuelle révision de la convention. En raison de questions procédurales ouvertes et de différentes objections d'ordre matériel, et contrairement à ce qui était prévu, il n'a cependant pas été possible d'adopter un document assorti d'un modèle d'interventions parlementaires dans les cantons associés.

C'est pourquoi le Comité de travail a institué en mars 2020 un groupe de travail chargé non seulement de reprendre cette thématique, mais aussi d'examiner la convention de manière générale. Ce groupe de travail initialement constitué de quatre, puis de cinq membres des différents parlements cantonaux, à savoir Heinrich Ueberwasser, député (BS) / président de la CI en 2020, Michelle Lachenmeier, députée (BS) / présidente de la CI en 2021, Claudia Rohrer, députée (AG), Sarah Gabi Schönenberger, députée (BE) et Walter Schilt, député (BE), a ensuite élaboré un projet de nouvelle convention, approuvé à l'unanimité le 5 mars 2021 par le Comité de travail à l'intention des parlements associés.

Le projet de révision met notamment à jour l'article définissant le but et il crée la base sur laquelle s'appuient les proclamations (« déclarations ») de la CI. Il précise par ailleurs l'attribution des tâches confiées au Comité de travail, notamment dans le contexte des proclamations. Par ailleurs, un certain nombre d'ajustements d'ordre rédactionnel ont eu lieu.

3. Contenu du traité intercantonal

Titre
Le titre de la convention a été partiellement modifié en français. Il n'est plus fait mention de « Nord-Ouest de la Suisse » mais de « Suisse du Nord-Ouest », pour prendre en compte une réalité moins géographique mais plus institutionnelle. Dans d'autres actes législatifs récents, la mention de « Suisse du Nord-Ouest » est également plus souvent utilisée.

Article 1
Le but initial s'étant avéré trop restrictif, les termes dans lesquels le but de la CI est à présent formulé à l'article 1, alinéa 1 sont un peu plus généraux. Il est toujours fait mention des éléments tels que « favoriser les échanges d'informations » et « suivre et de débattre des questions de portée régionale », mais la précision « préparer les débats parlementaires en temps voulu sur des questions et projets régionaux » a été biffée. Si l'idée reste d'identifier, d'engager et d'étendre le débat sur des questions revêtant un intérêt régional dans le cadre de cet échange intercantonal entre les parlementaires, il est clair qu'une organisation qui ne prévoit qu'une seule réunion par an et doit en fixer la thématique dès le printemps ne peut que difficilement aborder « l'actualité au jour le jour » du travail parlementaire ainsi que les affaires et projets régionaux en délibération parlementaire. Parallèlement, les « réunions thématiques » doivent dorénavant être explicitement nommées à l'article définissant le but, en référence au domaine d'activité traditionnel de la CI.

L'alinéa 2 énonce maintenant la possibilité pour la CI de s'exprimer sur des sujets d'actualité et d'effectuer des déclarations notamment à l'attention des Parlements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest, des Gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest et de la Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest (CGNO). Cette adaptation a pour but un renforcement modéré de la CI et le soutien au développement de la Suisse du Nord-Ouest. Voir les autres commentaires à ce sujet à l'article 6.

Article 2
L'alinéa 2 prévoit à présent que les trois membres permanents sont élus par les différents parlements cantonaux.

Article 3
L'alinéa 2 de l'article 3 définit le domaine de compétence du Comité de travail, auquel appartiennent tous les membres permanents de la CI ; ce domaine de compétence n'avait pas encore été détaillé jusque-là. Le Comité de travail est ainsi chargé « notamment de préparer la réunion annuelle et les déclarations ». Dans la pratique actuelle, cette journée est déjà préparée par le Comité de travail ou par un groupe de travail composé de membres issus du Comité de travail. La préparation des déclarations découle du nouvel article définissant le but.

Article 4
L'article 4 reprend la réglementation actuelle. Seules des adaptations d'ordre rédactionnel ont eu lieu.

Article 5
A l'article 5, le terme « réunions », plus approprié, a remplacé celui de « séances ». En reformulant l'alinéa 1, on entend préciser que les réunions sont censées se tenir chaque année – et ce fin octobre « en principe ». Or, les termes actuels de cet article 5 peuvent prêter à confusion : on peut interpréter la tournure « en principe » comme se rapportant à la fréquence des réunions (« annuelles »), mais aussi à la date où ces dernières se tiennent (« en principe le quatrième vendredi du mois d'octobre »). En outre, la nouvelle version précise expressément que la réunion « est ouverte à tous les membres des Parlements cantonaux associés » – ce afin de garantir une pratique uniforme du point de vue des parlements et des services parlementaires. Mais, en fonction de la situation du moment, il doit être possible d'inviter des

membres issus d'autres parlements cantonaux – ce qui a été consigné dans les documents préparatoires.

Article 6
Le nouvel article 6 régit la procédure relative aux déclarations. Le groupe de travail a reconnu lors de ses discussions la forme hétérogène de la CI et donc la nécessité de parer à l'éventualité qu'un canton soit mis en minorité lors de l'adoption d'une déclaration.

L'idée est que les déclarations soient arrêtées par les membres formels de la CI mentionnés à l'article 2, alinéa 1 de la convention. Cette disposition prend en compte les craintes antérieurement articulées par ceux et celles arguant que la réunion est impropre aux prises de décision vu que, à leur avis, les personnes participantes varient selon la thématique et le lieu où elle se déroule. A leurs yeux, la représentativité n'est dès lors pas garantie dans tous les cas. Dans la mesure du possible, les personnes participant aux réunions sont toutefois avisées des décisions en lien avec les déclarations.

Par ailleurs, deux quorums sont institués pour l'adoption des déclarations : premièrement, la majorité des deux tiers des membres de la CI présents doit donner son assentiment, et, deuxièmement, au moins deux voix favorables sont nécessaires par canton. Le groupe de travail a arrêté dans les documents préparatoires que les décisions pouvaient également être prises lors de séances virtuelles ou par voie de circulaire.

Article 7
Anciennement article 6, l'article 7 reprend la réglementation actuelle. Seules des adaptations d'ordre rédactionnel ont eu lieu.

Article 8
Anciennement article 7, l'article 8 reprend la réglementation actuelle. Seules des adaptations d'ordre rédactionnel ont eu lieu.

Article 9
La convention intercantonale est un traité conclu entre les parlements. C'est pourquoi le remplacement d'un traité par un nouveau traité nécessite l'approbation de chacun des parlements cantonaux. La procédure intracantonale se déroule conformément aux dispositions en vigueur respectives. Comme c'est le cas pour les concordats, les modifications unilatérales sont exclues et chaque modification doit recueillir l'approbation de tous les cantons.

4. Arrêté concernant l'adhésion et explications des dispositions

L'adhésion à la CI a lieu par le présent arrêté d'adhésion (art. 1 de l'arrêté du Grand Conseil). L'ancienne convention est abrogée en conséquence (art. 2 de l'arrêté du Grand Conseil). L'arrêté d'adhésion entre en vigueur dès son adoption par le Grand Conseil (art. 3 de l'arrêté du Grand Conseil). La convention en tant que telle entre en vigueur après approbation par chacun des Parlements cantonaux concernés (art. 9 de la convention).

La convention n'est pas soumise à référendum parce qu'elle ne renferme pas d'objet susceptible d'être soumis à un référendum intracantonal (voir art. 61, al. 1, lettre *c* et art. 62 al. 1, lettre *b* de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC ; RSGB101.1]).

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le projet n'est pas mentionné dans le programme gouvernemental de législature pour les années 2019 à 2022, car il s'agit d'une affaire du Grand Conseil.

6. Conséquences financières

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences financières.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet ne devrait pas avoir de répercussions sur le personnel et l'organisation.

8. Répercussions sur les communes

Le projet ne devrait pas avoir de répercussions sur les communes.

9. Répercussions sur l'économie

Le projet ne devrait pas avoir de répercussions sur l'économie.

10. Proposition

La Commission des institutions politiques et des relations extérieures propose au Grand Conseil d'approuver la convention révisée.

Berne, le 16 août 2021

Au nom de la commission

Le président : *Zaugg-Graf*

Annexes
- Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à la Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest
- Convention sur la Conférence interparlementaire de la Suisse du Nord-Ouest

Justizkommission
Commission de justice

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

Rapport d'activité 2020 de la Commission de justice

Table des matières

1 Activités de la Commission de justice 3
1.1 Haute surveillance sur la Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général 3
1.1.1 Budget 2021 / plan intégré « mission-financement » de la Justice 2022-2024 (BU 2021 / PIMF 2022-2024) 3
1.1.2 Rapport de gestion et rapport d'activité 2019 de la justice 3
1.1.3 Autorisation d'activités annexes 4
1.2 Préparation des élections des juges 4
1.3 Préavis d'actes législatifs 5
1.4 Préavis des recours en grâce 5
1.5 Préavis et traitement des pétitions et des requêtes 5

2. Proposition de la Commission de justice 5

ANNEXE : 6

Composition, organisation et charge de travail de la Commission de justice durant l'année sous rapport 6

Par le présent rapport, la Commission de justice (CJus) rend compte, conformément à l'article 50, alinéa 4 du règlement du Grand Conseil (RGC)[1], des activités qu'elle a menées dans l'exercice de son mandat légal au sens de l'article 38 RGC.

1 Activités de la Commission de justice

1.1 Haute surveillance sur la Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général

En 2020, la CJus a contrôlé, sur mandat du Grand Conseil, la gestion des tribunaux cantonaux suprêmes (Cour suprême, Tribunal administratif) et du Parquet général. Les jugements rendus par les tribunaux ne tombent pas sous le coup de ce contrôle. La surveillance porte plutôt sur la conformité aux lois de la gestion de ces autorités judiciaires. La CJus a surtout pour tâche de veiller à ce que les autorités disposent des ressources nécessaires et bénéficient de conditions de travail adéquates pour rendre la justice dans les délais légaux et respecter ainsi les droits des citoyens et citoyennes.

Pendant l'année sous rapport, les sections de la CJus ont procédé à une inspection des autorités judiciaires soumises à leur surveillance. En raison de la pandémie de COVID-19, les inspections ont été réalisées par la voie écrite et non au moyen de visites sur place. Le compte rendu de ces visites a été intégré aux rapports de la CJus sur le rapport de gestion et le rapport d'activité 2019 de la Justice, lesquels ont été traités au Grand Conseil durant la session d'été 2020.

Au printemps et en automne, la CJus a consacré la majeure partie de ses activités à l'examen préliminaire du rapport de gestion et du rapport d'activité de la Justice, ainsi que du budget et du plan intégré « mission-financement » de la Justice.

L'année sous rapport, la CJus s'est intéressée aux thèmes ci-dessous :

1.1.1 Budget 2021 / plan intégré « mission-financement » de la Justice 2022-2024 (BU 2021 / PIMF 2022-2024)

Comme les années précédentes, le bureau de la CJus et la Direction de la magistrature ont eu des échanges nourris pendant tout le processus d'établissement du budget.

Dans son rapport sur le BU 2021 et le PIMF 2022-2024, la CJus a notamment mis l'accent sur les conséquences des modifications apportées à la législation fédérale (adoption de nouveaux textes et révision de textes existants) sur les charges en biens, en services et marchandises et celles de personnel.

Lors de l'examen préliminaire du BU 2021 et du PIMF 2022-2024 de la Justice, une rencontre a eu lieu entre la CJus, la Délégation à la justice du Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature en octobre 2019. Durant cette rencontre, la Direction de la justice a également informé les personnes présentes sur les thématiques d'actualité et en particulier sur la gestion de la pandémie au sein de la Justice.

Le Grand Conseil a approuvé le BU 2021 et le PIMF 2022-2024 lors de sa session d'hiver 2020.

1.1.2 Rapport de gestion et rapport d'activité 2019 de la justice

Au printemps 2020, la CJus s'est vu soumettre les comptes 2019 de la Justice. Le solde était inférieur de 12,7 millions de francs au montant budgétisé en 2019. La Commission de justice n'a pas de remarque par-

[1] Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 151.211)

ticulière à faire sur le rapport de gestion 2019. Elle se félicite en outre du fait que, pour la première fois depuis la réforme de la justice, les comptes n'aient fait l'objet d'aucune remarque de la part du Contrôle des finances, ce que l'on peut légitimement considérer comme une reconnaissance du travail accompli par les autorités judiciaires, le Ministère public et l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature.

Lors des inspections effectuées en 2020, la Justice a renseigné plus précisément la CJus sur différentes thématiques en lien avec le rapport de gestion et le rapport d'activité 2019. Les comptes rendus sont présentés dans les deux rapports de la Commission y relatifs, qui ont été examinés par le Grand Conseil à la session d'été 2020.

1.1.3 Autorisation d'activités annexes

Les juges à titre principal de la Cour suprême et du Tribunal administratif ainsi que les membres du Parquet général doivent pouvoir exercer leurs fonctions en toute indépendance et se consacrer aussi entièrement que possible au service de la justice bernoise. C'est la raison pour laquelle l'exercice d'activités annexes et de charges publiques (pendant les heures de travail et en dehors de celles-ci) est soumis au régime de l'autorisation pour tous les juges de la Cour suprême et du Tribunal administratif, ainsi que pour les membres à titre principal du Parquet général, quel que soit leur taux d'activité.

Durant l'année sous rapport, en application de ses directives, la CJus a traité neuf demandes d'autorisation. Elle les a toutes admises.

1.2 Préparation des élections des juges

La CJus a constitué une section permanente pour la préparation des élections de juges : la section IV. Dans cette section, qui a pour principale tâche d'émettre des recommandations en vue de l'élection, chaque groupe parlementaire est représenté par une personne. La section évalue les candidats et les candidates sur la base de leur dossier, des prises de position reçues, de la présélection et de l'entretien. Dans ce contexte, l'avis donné par les autorités de justice concernées ainsi que par d'autres instances est un critère essentiel dans la procédure de préparation des élections. Pour la section IV, il est primordial que les instances motivent leurs prises de position de manière limpide. Plusieurs élections complémentaires se sont tenues au cours de l'année sous rapport. Pour la période de fonction jusqu'au 31 décembre 2022, les élections suivantes ont été préparées :

– Un ou une juge germanophone de la Cour suprême ;
– Trois juges suppléants ou juges suppléantes germanophones de la Cour suprême ;
– Un ou une juge du Tribunal administratif, Cour de droit administratif ;
– Un ou une juge du Tribunal administratif, Cour des assurances sociales ;
– Un juge spécialisé du Tribunal arbitral des assurances sociales ;
– Deux juges spécialisé·e·s de la Commission des recours en matière fiscale ;
– Quatre juges germanophones des tribunaux régionaux ;
– Deux juges francophones des tribunaux régionaux ;
– Un président ou une présidente germanophone pour les autorités de conciliation régionales ;
– Cinq juges germanophones spécialisé·e·s en droit du travail pour les autorités régionales de conciliation ;
– Une juge germanophone spécialisée dans les litiges relevant de la loi sur l'égalité pour les autorités régionales de conciliation

En raison des incertitudes liées à la pandémie de COVID-19, les élections des juges à la session d'été 2020 ont été annulées et reportées à la session d'automne 2020. Durant l'année sous rapport, 48 entretiens d'embauche ont été menés en vue des élections.

1.3 Préavis d'actes législatifs

Au cours de l'année sous rapport, la CJus a également préavisé deux actes législatifs. Il s'agissait d'une part de la révision partielle de la loi sur le notariat, dont la seconde lecture de l'acte au Grand Conseil a eu lieu durant la session de printemps 2020, et d'autre part d'une modification du décret sur l'attribution des postes de juges et de procureurs et procureures (DPJP), adoptée par le Grand Conseil à la session d'automne 2020.

1.4 Préavis des recours en grâce[2]

Une des attributions de la CJus est de préaviser les recours en grâce et d'adresser des propositions au Grand Conseil. Cette tâche incombe à la section I de la commission. Durant l'année sous rapport, deux recours en grâce ont été soumis à la CJus.

1.5 Préavis et traitement des pétitions et des requêtes[3]

La CJus a la responsabilité de traiter les pétitions et les requêtes adressées au Grand Conseil. Au sein de la commission, l'examen des pétitions et des requêtes incombe à la section II. La CJus a mis au point une pratique pour l'examen des pétitions et des requêtes : les pétitions qui, par leur thématique, doivent être attribuées à une autre commission sont transmises à la commission concernée. C'est ensuite la CJus qui rapporte au Grand Conseil, par le biais du présent document. Les requêtes sont en revanche examinées exclusivement par la CJus. Au besoin, celle-ci peut recueillir des avis, dont elle tient compte dans sa réponse.

Dans l'année sous rapport, huit pétitions ont été soumises à la CJus, qui en a traité deux directement et en a transmises six aux commissions compétentes en la matière pour qu'elles y répondent directement. Les commissions compétentes ont répondu à trois des six pétitions qui leur ont été soumises, le règlement des trois dernières devant être effectué courant 2021. Le traitement des deux pétitions soumises en 2019 encore ouvertes a été achevé, comme cela était attendu, durant l'année sous rapport par les commissions compétentes. Sur les 22 requêtes qu'elle a reçues durant l'année sous rapport, la CJus en a réglé 15 et en a transmis six autres aux autorités compétentes. Elle a également pu boucler les trois requêtes en suspens de l'année précédente.

2. Proposition de la Commission de justice

La CJus propose au Grand Conseil de prendre connaissance de son rapport d'activité 2020.

Berne, le 11 août 2021
Au nom de la Commission de justice

Le vice-président : P. Freudiger
La secrétaire : H. Kauz

[2] Art. 38, al. 2, lit *f* RGC.
[3] Art. 87, al. 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC), en relation avec l'art. 38, al. 3 et l'art. 111 RGC.

ANNEXE : Composition, organisation et charge de travail de la Commission de justice durant l'année sous rapport

Composition

Nom	**Parti**	**Membre de la CJus depuis**
Gygax-Böninger Monika *(présidente jusqu'au 31.05.2020)*	PBD	Décembre 2010 à mai 2020
Gnägi Jan *(président à partir du 03.06.2020)*	PBD	Juin 2020
Freudiger Patrick *(vice-président)*	UDC	Juin 2014
Ammann Christa	LG	Juin 2018
Bauen Antonio	Les Verts	Janvier 2016
Berger Stefan	PS	Juin 2018
Bösiger Beat	UDC	Juin 2018
Buri Urs	UDC	Juin 2018
Feuz Alexander	UDC	Septembre 2020
Gerber Christine	UDC	Juin 2017
Graf Urs	PS	Novembre 2019
Hess Erich	UDC	Juin 2018 à août 2020
Hess Sandra	PLR	Juin 2018
Junker Burkhard Margrit	PS	Novembre 2019
Kocher Hirt Manuela	PS	Juin 2018
Schnegg-Affolter Christine	PEV	Juin 2012 à décembre 2020
Schneider Sandra	UDC	Juin 2018
Stocker Julien	pvl	Juin 2018 à mai 2020
Stucki Barbara	pvl	Juin 2020
Zimmerli Christoph	PLR	Juin 2018

Organisation

Bureau	**Haute surveillance et surveillance financière** Gygax-Böninger Monika *(présidente jusqu'au 31.05.2020)*, Gnägi Jan *(président à partir du 03.06.2020)*, Freudiger Patrick *(vice-président)*, Bauen Antonio *(responsable de section)*, Gerber Christine *(responsable de section)*, Junker Burkhard Margrit *(responsable de section)*
Section I	**Surveillance de la Cour suprême, préavis des recours en grâce** Junker Burkhard Margrit (responsable de section), Buri Urs, Ammann Christa
Section II	**Surveillance du Tribunal administratif, préavis des pétitions et des requêtes** Gerber Christine (responsable de section), Graf Urs, Hess Sandra
Section III	**Surveillance du Parquet général** Bauen Antonio (responsable de section), Bösiger Beat, Berger Stefan
Section IV	**Préparation des élections de juges** Freudiger Patrick (responsable de section), Kocher Hirt Manuela, Zimmerli Christoph, Bauen Antonio, Gnägi Jan (jusqu'au 31.08.2020), Kohli Philip (à partir du 01.09.2020, non-membre de la CJus), Mühlheim Barbara (non-membre de la CJus), Schnegg-Affolter Christine, Schwarz Jakob (non-membre de la CJus)

Charge de travail 2020

En 2020, la commission s'est réunie en six séances plénières. Les sections ont tenu 20 séances et le Bureau, onze.

IPH HITZKIRCH
INTERKANTONALE POLIZEISCHULE

Commission de gestion interparlementaire (CGIP) de l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH)

Rapport 2020

Table des matières

1. Mandat de l'EIPH et de la CGIP 3

2. L'EIPH en 2020 4
2.1 Généralités 4
2.2 Prestations de l'EIPH 4
2.3 Projets, mesures et risques 6

3. Les activités de la CGIP en 2020 et leurs résultats 8
3.1 Généralités 8
3.2 Comité Entreprise 8
3.2.1 Amortissements, marchés publics 8
3.2.2 Montants forfaitaires de prestations 8
3.2.3 Impact des changements fondamentaux sur les coûts 10
3.2.4 Utilisation des infrastructures par des tiers 10
3.2.5 Investissement 10
3.2.6 Gestion des immeubles et des équipements 11
3.3 Comité Formation 11

4. Instruments de pilotage 11

5. Problèmes particuliers : formation 13
5.1 Unité de doctrine dans la formation 13
5.2 Grandes classes 13
5.3 Cours dispensés par les formateurs et formatrices internes et les formateurs et formatrices des corps 13
5.4 Plan formatrices/formateurs et stratégie de formation pour la formation de base 13
5.5 Concept général de formation 14
5.6 Formation continue 14
5.7 Formation d'assistant·e de sécurité 14
5.8 Formations non policières et non régaliennes 14
5.9 Autres aspects pertinents pour la formation 15

6. Problématiques particulières : infrastructure 15
6.1 Capacité limitée des équipements 15
6.2 Infrastructures informatiques 15

7. Appréciation générale par la CGIP 15

8. L'EIPH en 2021 16

9. La CGIP en 2021 17

10. Composition de la CGIP au 1.1.2021 18

11. Proposition de la CGIP 18

1. Mandat de l'EIPH et de la CGIP

Onze cantons[1] gèrent à Hitzkirch l'Ecole intercantonale de police (EIPH), établissement autonome de droit public qui assure la formation de base et la formation continue des membres des corps de police de langue allemande. Les membres concordataires ont l'obligation de faire former leurs agent·e·s de police germanophones à Hitzkirch. Il en va en principe de même pour la formation continue, pour autant que l'EIPH propose de tels cours. Les élèves sont admis·e·s aux formations sur la base de critères définis par les cantons concordataires eux-mêmes. Ces derniers ont en outre l'obligation de mettre à la disposition de l'EIPH un personnel de formation qualifié issu de leurs corps de police respectifs.

La base légale de l'institution est le concordat du 25 juin 2003 sur l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch.

La Commission de gestion interparlementaire (CGIP) est l'organe de haute surveillance interparlementaire de l'EIPH. Elle se compose de deux représentant·e·s de chacun des cantons concordataires (22 membres[2] au total en 2020). Les changements de représentation au sein de la CGIP sont fréquents en raison de la non-correspondance des législatures des cantons concordataires. La CGIP a pour principales tâches de vérifier les objectifs de l'EIPH et leur mise en œuvre et de contrôler la planification financière pluriannuelle, le compte des coûts et des prestations et le rapport du bureau de révision externe. Elle peut émettre des recommandations à l'autorité concordataire et rend chaque année compte de ses activités aux parlements des membres du concordat.

L'année 2020 ayant été marquée par la pandémie de COVID-19, l'EIPH et la CGIP ont toutes deux été confrontées à des situations et à des défis inédits.

[1] AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG
[2] Pour la composition de la CGIP au 01.01.2020, voir ch. 10 ci-après.

2. L'EIPH en 2020

2.1 Généralités

La présidence de l'autorité concordataire est toujours assurée par le conseiller d'Etat Paul Winiker (LU) et celle du conseil d'école par Thomas Zuber (commandant de la POCA SO). Le directeur Alex Birrer est entré en fonction en août 2019. Thomas Staub a continué d'exercer en tant que conseiller financier pour l'autorité concordataire et se tient à la disposition de l'EIPH pour toute question.

Au cours de l'année sous rapport, l'EIPH a maintenu la formation de base des policiers et policières des cantons concordataires à un haut niveau de qualité. Cette formation s'appuie sur le plan de formation Police, qui a été élaboré dans le cadre du projet Concept général de formation (CGF) 2020 et prévoit une formation sur deux ans. L'EIPH continue d'accorder une priorité claire à l'école sans pour autant négliger les autres aspects pourvoyeurs de ressources, en particulier le centre de séminaires. Celui-ci permet à l'EIPH de réaliser, lors des années normales, une marge contributive (EBITDA) d'un montant de 200 000 à 300 000 francs, calculée sur la base d'une révision détaillée des clés de répartition du compte des groupes de prestations. En cette année 2020 marquée par la pandémie, cette part a basculé dans le négatif.

2.2 Prestations de l'EIPH

C'est en septembre 2007 que l'école a démarré ses activités ; 2020 est donc sa treizième année complète.

Avec 249 aspirant·e·s, les volées 20-1 et 20-2 confirment la tendance à la hausse observée l'année précédente (2019 : 220 ; 2018 : 181 ; 2017 : 191 ; 2016 : 189 ; 2015 : 259 ; 2014 : 275 ; 2013 : 292 ; 2012 : 266 ; 2011 : 276). Les aspirant·e·s se répartissent sur deux volées annuelles, qui débutent respectivement en avril et en octobre et s'étendent chacune sur environ dix mois. Sur les 220 élèves des volées 19-1 et 19-2, 212 ont passé l'examen professionnel selon les conditions de promotion internes de l'école (dont 28,8 % de femmes) et 207 ont réussi le brevet fédéral (97,6 % de réussite). Ainsi, un personnel bien formé a pu rejoindre les rangs des différents corps. Les diplômé·e·s ont de nouveau eu l'occasion d'évaluer la formation selon le système d'évaluation modifié en 2018, focalisé notamment sur l'environnement d'apprentissage. Par rapport à l'année précédente, les aspirant·e·s ont émis un avis plus favorable dans sept cas sur dix et un avis moins favorable a été recensé dans un cas sur dix seulement. La communication en temps utile des changements d'ordre organisationnel a été le point le plus critiqué. L'introduction concrète des nouvelles recrues sur le terrain reste la tâche des différents corps cantonaux.

L'EIPH a réalisé un bénéfice de 1 017 766 au cours de l'exercice 2020 (elle avait déjà clôturé sur un bénéfice de 2 174 559 francs, 2 571 453 francs, 1 977 671 francs, 1 263 268 francs et 575 791 francs les cinq années précédentes) ; le budget prévoyait un bénéfice de 951 000 francs. Ce résultat d'exploitation est donc très proche de ce qui avait été budgété. Les minorations de recettes dans le domaine des séminaires et de la gastronomie ont été en partie compensées par des réductions de dépenses en denrées alimentaires, matériels, locaux et personnel. Les fonds propres ont ainsi pu être augmentés à 10 946 546 francs, soit une part de capital propre de 23 pour cent.

En 2020, pour la formation de base, les montants forfaitaires de prestations des cantons étaient les suivants :

Canton	***Pourcentage 2020***	***Montant en CHF***
Argovie	17,4	2 265 980
Bâle-Campagne	7,0	914 708
Bâle-Ville	9,8	1 268 860
Berne	33,6	4 367 073
Lucerne	13,8	1 796 517
Nidwald	1,4	177 093
Obwald	1,1	144 785
Schwyz	4,2	552 462
Soleure	5,9	762 542
Uri	1,4	176 549
Zoug	4,4	573 431
Total	**100,0**	**13 000 000**

Les coûts moyens de la formation de base par élève diplômé·e varient en fonction du nombre effectif d'élèves diplômé·e·s : plus leur nombre est faible, plus les coûts sont élevés. En 2020, ces coûts se chiffraient à 56 255 francs (2019 : 65 214 francs ; 2018 : 58 918 francs ; 2017 : 73 446 francs ; 2016 : 68 783 francs ; 2015 : 51 793 francs ; 2014 : 43 685 francs).

Il suffit d'examiner le nombre d'aspirant·e·s de police et les montants forfaitaires de prestations payés par les cantons à l'EIPH pour la formation policière de base au cours de la période 2007-2020 pour voir que les cantons participent aux frais de manière plus ou moins proportionnelle au nombre de leurs aspirant·e·s de police.

Police cantonale de :	***Aspirant·e·s***	***Montant forf. de prest. total***	***Moyenne par asp.***	***Pourcentage d'asp.***	***Pourcentage de part. aux coûts***
Argovie	434	25 693 574	59 202	14,3	14,8
Bâle-Campagne	187	13 145 542	70 297	6,2	7,6
Bâle-Ville	447	21 041 780	47 073	14,7	12,2
Berne (y compris ville)	1045	59 480 932	56 920	34,5	34,3
Lucerne (y compris ville)	391	22 025 263	56 331	12,9	12,7
Nidwald	63	2 744 085	43 557	2,1	1,6
Obwald	29	1 712 838	59 063	1,0	1,0
Schwyz	111	7 053 276	63 543	3,7	4,1
Soleure	170	11 461 421	67 420	5,6	6,6
Uri	46	2 394 358	52 051	1,5	1,4
Zoug	108	6 414 096	59 390	3,6	3,7
Total	3031	173 167 165	57 132	100,0	100,0

(pour les cantons de BE et de LU, les corps de police communaux sont compris car ils figuraient encore comme unités indépendantes dans la phase de démarrage de l'EIPH)

L'EIPH publie son rapport d'activité sur son site, où il est consultable (en allemand) sous l'onglet « Fakten&Zahlen » (« faits et chiffres »).

2.3 Projets, mesures et risques

La CGIP confirme une nouvelle fois que l'école fonctionne bien et que la qualité et le volume des prestations répondent aux attentes. Les projets, risques et mesures présentés ci-après ont retenu l'essentiel de l'attention dans l'année sous revue :

- Pour l'EIPH aussi, la **pandémie de COVID-19** a représenté un défi de taille. Conformément aux décisions du Conseil fédéral, aucun enseignement n'a pu être donné en présentiel du 18 mars au 6 juin, puis à partir de la fin octobre. Pendant ces périodes, la partie théorique de la formation, normalement abordée en classe, a été enseignée à distance. Aucune formation pratique n'a pu être délivrée avant le 6 juin. Un rattrapage a pu être réalisé au prix d'importants efforts, en prenant en partie sur les samedis, et en se concentrant sur les disciplines pratiques que sont la sécurité et l'entraînement à l'engagement ainsi que la criminalistique et la circulation. La volée 19-2 a ainsi pu boucler le programme à la mi-août comme prévu. Parce qu'elle est incontournable, la formation pratique a pu se poursuivre après fin octobre, dans le respect de règles sanitaires strictes. A la fin de l'année 2020, la formation consistait en des blocs de trois jours, à moitié à distance, à moitié sur place à Hitzkirch pour ce qui est du volet pratique. Il est pour l'instant prévu de maintenir cette formule jusqu'à avril 2021. Les changements rapides dans les dispositions officielles ont contraint l'IEPH à faire preuve d'une grande flexibilité, comme en témoigne le triple changement de la grille horaire. Les mesures déployées par l'IEPH ont permis de maintenir la qualité de la formation ; certains sacrifices ont tout au plus été nécessaires dans le domaine du sport seulement.
- Le projet de « **développement de l'organisation** », qui avait été adopté par l'autorité concordataire en avril 2017, est maintenant pleinement appliquée.
- L'élaboration d'une **stratégie d'entreprise** avait à l'époque été provisoirement reportée en raison de la vacance à la tête de la direction. La stratégie d'entreprise a désormais été intégrée dans les nouveaux objectifs stratégiques 2022-2025 de manière à ce qu'il n'y ait plus qu'un seul document pour l'ensemble de l'exploitation.
- Les travaux sur les nouveaux **objectifs stratégiques 2022-2025** ont démarré au début de l'année sous rapport et sont principalement menés par la direction et le conseil d'école. Les objectifs sont élaborés dans le cadre d'un processus itératif, avec également une consultation des autorités politiques et une adoption finale par l'autorité concordataire lors de leur séance de fin avril 2021.
- La **stratégie immobilière**, adoptée en avril 2017, qui prévoit un assainissement par étapes de l'ensemble des bâtiments du campus, est toujours en phase de **mise en œuvre** progressive. Au cours de l'année sous rapport ont été entreprises la réfection de la façade et la rénovation du premier des bâtiments situés sur le campus avec atelier et logement. En raison d'une objection maintenue, l'agrandissement du parking n'a toujours pas pu être réalisé. Le gros problème de parking de l'IEPH n'a donc toujours pas été résolu. L'exécution des prochains grands projets – la rénovation et la transformation du bâtiment scolaire et du bâtiment d'habitation – est prévue à partir de 2022.

- Contrairement aux années précédentes, le flux de trésorerie de l'activité commerciale n'a plus suffi à financer tous les **coûts** en raison de la mise en œuvre de la **stratégie immobilière**. Le budget 2021 présente un flux de trésorerie disponible de -1,25 millions de francs ; ce montant doit être financé d'une autre manière. A la fin de l'année 2020, l'EIPH disposait de 4 603 496 francs de liquidités pouvant contribuer au financement, et des dettes peuvent encore être remboursées.
- Dans le contexte d'un éventuel agrandissement du **centre d'entraînement d'Aabach**, qui date de l'ouverture de l'école, des vérifications additionnelles quant aux capacités supplémentaires s'imposent. Celles-ci pourraient être nécessaires dans le cas où des corps de police cantonaux souhaiteraient organiser davantage de formations dans le centre. A certaines occasions, les locaux sont déjà venus à manquer.
- Les **priorités** définies l'année précédente par l'EIPH en lien avec son activité quotidienne restent au centre de son activité. Il s'agit notamment de savoir dans quelle mesure l'école doit ouvrir son offre de formation à des tiers et de fixer les critères selon lesquels des locaux peuvent être mis à disposition pour des manifestations externes (cf. rapport annuel 2018 de la CGIP pour davantage de précisions).
- Les conditions générales du **recrutement** des aspirant·e·s souhaitant rejoindre les corps de police n'ont pas connu de changement majeur. Cependant, on constate une inversion claire de la tendance en ce qui concerne le nombre de recrues à former à l'EIPH de Hitzkirch (chiffre qui est communiqué chaque semestre par les corps) : une augmentation se profile jusqu'en 2022. Les années suivantes, ce nombre ne diminuera que légèrement. L'EIPH est en mesure de réagir de manière flexible à cette situation. Il y aura six classes au printemps et en automne 2021, puis cinq au printemps et six en automne en 2022.
- Les fluctuations de **coûts** et, partant, le résultat des comptes de l'EIPH dépendent fortement du nombre d'étudiant·e·s à former. Un nombre élevé de diplômé·e·s influe directement sur l'étendue des charges de biens et d'utilisation, et sur les coûts des formateurs ou formatrices des corps de police engagé·e·s. Avec un montant forfaitaire qui reste le même, un nombre d'aspirant·e·s élevé se traduit par des bénéfices d'exploitation plus faibles.
- Parmi les **facteurs d'incertitude budgétaire** d'actualité figure notamment le rapport entre les leçons données par le personnel de l'EIPH et celles données par les formateurs et formatrices externes des corps de police ; des retards imprévus dans la mise en œuvre de la stratégie immobilière pourraient également avoir un impact sur les finances.

3. Les activités de la CGIP en 2020 et leurs résultats

3.1 Généralités

Malgré la situation particulière liée à la pandémie de COVID-19, la CGIP est parvenue à assumer ses tâches d'organe de haute surveillance parlementaire avec l'EIPH, qui la tient informée de l'émergence de nouveaux problèmes et questions.

Il était prévu que la Commission se réunisse à deux reprises au cours de l'exercice, mais ces séances n'ont pas pu se tenir physiquement. Celle du printemps a été réalisée par voie de correspondance, avec les questions écrites de la CGIP et les réponses écrites de l'EIPH. Les décisions qui ne pouvaient être reportées ont été prises par courriel par les membres de la Commission. La séance d'automne de la CGIP, qui a été organisée conformément à la procédure habituelle mais par visioconférence, a réuni de nombreux membres et recueilli des avis positifs.

Conformément aux décisions de principe prises par le passé, les deux comités (Formation et Entreprise) n'ont tenu aucune séance. Ces deux comités ne sont convoqués que lorsqu'une investigation spéciale est nécessaire ou que le plénum doit aborder la vérification des reportings de l'EIPH thème par thème.

La présidence et la vice-présidence de la Commission sont toujours assurées respectivement par le député Flurin Burkard (AG) et la députée Jacqueline Wunderer (BL).

Etant donné que les législatures des cantons concordataires ne sont pas synchrones, les changements dans la composition de la Commission sont fréquents. Avec six départs et cinq entrées, l'année sous rapport a été marquée par de très importantes fluctuations de personnel[3].

Avec la CGIP, les cantons sont dotés d'un organe de haute surveillance parlementaire qui accompagne l'EIPH. La Commission dispose de son propre secrétariat et rend compte chaque année de ses activités devant les parlements des membres du concordat (via le présent rapport). Ses séances et leurs procès-verbaux ne sont pas publics.

3.2 Comité Entreprise

Au cours de l'année sous rapport, le comité Entreprise n'a tenu aucune séance.

3.2.1 Amortissements, marchés publics

Il n'y a pas eu de changement dans ce domaine. Les taux d'amortissement sont définis dans le manuel de comptabilité ainsi que dans le rapport de l'EIPH pour l'année 2020 (p. 33).

3.2.2 Montants forfaitaires de prestations

[3] cf. ch 10 ci-après.

Il n'y a pas eu de remboursement de montants forfaitaires (désormais intitulés montants forfaitaires de prestations) au cours de l'exercice. Conformément aux objectifs stratégiques et au plan financier, l'autorité concordataire s'efforce de maintenir le montant forfaitaire actuel de 13 millions de francs.

Corps	*Total des coûts de la formation de base en 2020, en CHF*	*2020 : coûts par élève en CHF*	*2020 : coûts par jour de formation en CHF*	*2020 : nombre d'élèves à la formation de base*
AG	2 088 577	50 941	268	42
BL	843 096	70 258	370	12
BS	1 169 521	61 554	324	19
BE	4 025 176	52 963	279	76
LU	1 655 868	55 196	291	30
NW	163 228	40 807	215	4
OW	133 450	66 725	351	2
SZ	509 210	50 921	268	10
SO	702 843	100 406	528	7
UR	162 727	54 242	285	3
ZG	528 537	58 726	309	9
Total	**11 982 234**	**Ø 56 255**	**Ø 296**	**213**

Comme le montre le tableau ci-dessus, les coûts par élève et par canton peuvent être très différents des coûts par jour de formation et par canton. Cela est dû à la formule définie dans le concordat. Selon cette formule, 70 pour cent du montant forfaitaire sont portés au compte des membres concordataires suivant le principe de proportionnalité, qui tient compte dans la même mesure du total des places de formation occupées au cours des cinq dernières années, de la population et de la taille du corps de police. Seuls 30 pour cent sont fonction des places de formation effectivement occupées ; par conséquent, le prix final ne dépend que de manière indirecte des prestations effectivement perçues[4]. Les variations importantes des coûts par élève d'une année à l'autre sont dues en première ligne aux fluctuations du nombre de diplômé·e·s.

[4] Le calcul du montant forfaitaire est décrit comme suit à l'art. 24, al. 3 et 4 du concordat :

[3] Les coûts de la formation de base et de la formation continue seront portés au compte des membres concordataires sous la forme d'un montant forfaitaire de prestations. Celui-ci est établi par l'autorité concordataire parallèlement au budget quadriennal. 70 pour cent du montant forfaitaire de prestations sont portés au compte des membres concordataires selon le principe de proportionnalité (pour un tiers en fonction du total des jours de formation accumulés sur quatre ans, pour un deuxième tiers en fonction de la population et pour le dernier tiers en fonction de la taille du corps de police). 30 pour cent du montant forfaitaire de prestations sont portés au compte des membres concordataires en fonction des prestations fournies (jours de formation de l'année précédente).

[4] Durant les quatre premières années après l'entrée en fonction de l'école, l'étalon de mesure pour le principe de proportionnalité ne sera pas les jours de formation mais le nombre d'élèves diplômés sur les cinq années précédentes. Le même étalon de mesure s'appliquera la première année pour le calcul des prestations fournies.

Etant donné les résultats très positifs des comptes ces dernières années, l'autorité concordataire a discuté de la question d'une éventuelle réduction des montants forfaitaires de prestations devant être versés par les cantons. Chargé de la question par l'autorité, le comité directeur, qui compte quatre membres, a décidé en octobre 2019, à l'unanimité, de maintenir le montant actuel de 13 millions de francs. La raison principale de cette décision réside dans le fait qu'une réduction d'un million de francs aurait presque équilibré le budget ; or, les liquidités servent à financer la stratégie immobilière et à réduire autant que possible le recours aux capitaux de tiers.

3.2.3 Impact des changements fondamentaux sur les coûts

La nouvelle stratégie de formation de l'EIPH 2012, ainsi que l'introduction de la nouvelle formation de base sur deux ans, ont été financées dans la limite des compétences financières de l'autorité concordataire, donc sans augmentation des montants forfaitaires de prestations. Les investissements sont financés par la trésorerie quand le solde des comptes est positif ; si, comme c'est le cas actuellement dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie immobilière, celui-ci ne suffit pas, le solde est prélevé sur les liquidités, dont le montant est très élevé.

3.2.4 Utilisation des infrastructures par des tiers

L'EIPH entend exploiter encore mieux ses infrastructures et développer en conséquence le volume de locations. Les coûts des locaux vides sur le campus sont actuellement couverts par les montants forfaitaires de prestations. C'est pourquoi l'école s'emploie en continu à développer sa clientèle, même si elle vise particulièrement les organisations et institutions du domaine des prestations de sécurité. Vu les constructions à réaliser au cours des deux années à venir, l'infrastructure en place ne pourra pas être utilisée dans sa totalité.

3.2.5 Investissement

C'est à l'autorité concordataire qu'il appartient d'approuver les investissements et d'assurer leur financement, quels que soient les montants engagés et le type d'investissement en question. Les coûts induits doivent être refinancés par le compte de résultats de l'EIPH. L'autorité concordataire, en tant que propriétaire de l'école, est l'autorité suprême de celle-ci et elle décide sous sa propre responsabilité, mais ses compétences de commanditaire de prestations de formation s'inscrivent dans les limites définies dans le concordat. Si les coûts induits par un investissement devaient amener l'autorité concordataire à dépasser sa compétence à fixer les montants forfaitaires de prestations, les autorités cantonales disposeraient d'un moyen d'influence indirect sur les décisions d'investissement par le biais des montants forfaitaires de prestations et non pas directement par le budget.

L'EIPH poursuit toujours l'objectif consistant à financer au minimum le maintien de la valeur à l'aide du flux de trésorerie disponible. Aucune provision n'est constituée pour des investissements. En raison de la mise en œuvre des projets de la stratégie immobilière, le flux de trésorerie de certains exercices est insuffisant pour les investissements de réfection et de transformation. Du fait de l'importance des liquidités actuelles (environ 4,6 millions fin 2020) il n'est pas nécessaire pour le moment de financer les investissements devant être réalisés dans le contexte de la stratégie immobilière en contractant auprès de tiers des emprunts portant intérêt. Cela va changer

au cours des étapes coûteuses à venir. Jusqu'ici, l'objectif explicite de l'EIPH en la matière a été d'assumer le rôle d'exemplarité qui lui incombe en tant qu'institution publique.

3.2.6 Gestion des immeubles et des équipements

Ce domaine n'a fait l'objet d'aucun changement ni d'aucune investigation de la CGIP au cours de l'exercice sous rapport.

3.3 Comité Formation

Le comité Formation n'a tenu aucune séance au cours de l'exercice.

Les questions de fond liées au plan de formation sont traitées en détail au chiffre 5.4, le concept général de formation au chiffre 5.5, la formation continue au chiffre 5.6, la formation d'assistant·e de sécurité au chiffre 5.7.

4. Instruments de pilotage

Dans le cadre de la réorganisation de la gouvernance (projet de développement de l'organisation), de nouveaux instruments de pilotage ont été définis, parmi lesquels figure notamment le document « Objectifs stratégiques » (actuellement en vigueur pour la période 2018-2021). Cet instrument fixe les objectifs et les paramètres que l'EIPH est tenue d'atteindre ou d'appliquer dans les années qui suivent. Il s'agit d'une part d'objectifs fixés par l'autorité concordataire en tant que propriétaire et d'autre part d'objectifs internes à l'EIPH. Le conseil d'école et l'autorité concordataire ont décidé que les objectifs du propriétaire et les objectifs internes figureraient sur le même tableau de bord prospectif et que les rapports seraient soumis par l'intermédiaire de ce tableau.

Au cours de l'année sous rapport, la Commission a pu à nouveau disposer des instruments nouvellement créés en matière de pilotage, de contrôle et de présentation de rapports, ainsi que du nouveau tableau de bord prospectif. Conformément à ce qu'elle souhaitait, la Commission a été informée de l'évolution de l'ensemble des différents indicateurs sur plusieurs années. Faute d'indicateurs définis, il est difficile d'établir des comparaisons avec d'autres écoles de police. Ces établissements sont si différents les uns des autres qu'il est pratiquement impossible de faire des comparaisons pertinentes. En sa qualité d'établissement de droit public autonome, l'EIPH est une école de police unique en son genre. Même si la plupart des écoles forment plusieurs corps de police, elles sont en pratique rattachées à l'un d'eux et sont donc loin de couvrir un champ opérationnel aussi large que celui de l'EIPH. Des comparaisons fiables entre les écoles sont possibles tout au plus quant aux taux de réussite à l'examen professionnel.

La CGIP a par ailleurs pu prendre connaissance de l'existence d'un document Cartographie / matrice des risques, qui répertorie les différents risques en les classant par thème et en précisant leur probabilité de réalisation, les dommages potentiels qu'ils causeraient ainsi que les instruments et mesures nécessaires pour les gérer. Dans la matrice, le risque de pandémie figure dans la catégorie « Santé, accidents du travail, risques environnementaux et situations de crise institutionnelle ». La fréquence d'occurrence d'une pandémie est estimée plutôt basse et l'ampleur des dommages très élevée mais elle n'est pas considérée comme un risque qui menace l'existence de l'organisation. D'après la matrice des risques de l'EIPH, les dommages causés dans de tels cas se chiffrent entre 500 000 francs et 2 000 000 francs. D'après les extrapolations et les

variantes, les dommages causés par la pandémie de COVID-19 se situent, pour l'EIPH, dans une fourchette entre 250 000 francs et 1 200 000 francs.

En sa qualité d'organe interparlementaire de haute surveillance, la CGIP n'a pas vocation à se mêler des détails opérationnels de l'école. Il lui appartient néanmoins de s'assurer que les instruments de direction et de pilotage nécessaires soient disponibles.

Parmi les instruments de pilotage figurent également les évaluations, dont la CGIP a eu une vue d'ensemble au cours de l'année sous revue. L'EIPH dispose d'un plan d'évaluation qui s'appuie sur deux principaux recueils d'indicateurs : les objectifs de la propriétaire, soit de l'autorité concordataire, qui figurent dans les objectifs stratégiques, et ceux liés à la certification des organismes de formation tels qu'énoncés dans la norme eduQua:2012. Les indicateurs et leurs résultats s'appuient sur différentes enquêtes menées auprès du personnel enseignant et des personnes en formation. L'offre de formation et de formation continue est à chaque fois évaluée en discussion avec la commission spécialisée, composée des responsables de formation. Vis-à-vis de l'offre de séminaire, la satisfaction des aspirant·e·s inscrit·e·s à la formation de base et des personnes qui suivent les cours de formation continue d'être mesurée. Tous les trois ou quatre ans, un sondage également inscrit dans les objectifs stratégiques est effectué au sein du personnel. Celui-ci a pris la forme d'un formulaire avec une soixantaine de questions portant sur la motivation au travail, l'attachement, la motivation à rester, l'engagement, l'activité, l'organisation du travail, la collaboration, l'aménagement du poste de travail, le temps et la charge de travail, la rémunération, l'information et la communication, l'encadrement, la formation continue et le développement personnel, la satisfaction, le degré de responsabilité, l'attractivité de l'employeur, l'équilibre vie professionnelle-vie privée, ainsi que la santé au travail. A tout cela s'ajoutent d'autres mesures visant à recueillir régulièrement et parfois informellement les retours d'informations.

Sur le terrain de l'évaluation, le chantier en cours est la saisie de données concernant l'efficacité de l'enseignement sur le long terme pour les diplômé·e·s de l'EIPH ainsi que l'évaluation du Concept général de formation 2020 au niveau national.

5. Problèmes particuliers : formation

Les explications ci-après donnent une vue d'ensemble des principaux sujets de préoccupation de la CGIP dans le domaine de la formation dans l'année sous rapport.

5.1 Unité de doctrine dans la formation

La refonte d'une formation sur deux ans, lancée suite à l'examen du Concept général de formation, a permis de franchir un nouveau pas en direction d'une harmonisation de la formation au niveau national. Des adaptations en fonction des besoins des différents corps resteront possibles lors de la deuxième année de formation.

5.2 Grandes classes

Ce domaine n'a fait l'objet d'aucune investigation de la CGIP en 2020. Pendant l'année sous rapport, les élèves étaient réparti·e·s en cinq et six classes ordinaires respectivement ; en 2021, leur nombre passera à deux fois six classes ordinaires. Les grandes classes ne sont pas compatibles avec les mesures de lutte contre le COVID-19.

5.3 Cours dispensés par les formateurs et formatrices internes et les formateurs et formatrices des corps

Le nouveau plan formatrices/formateurs pose aussi de nouvelles exigences aux formateurs et formatrices. Le personnel de formation se répartit à présent entre les catégories suivantes :

- formateurs et formatrices engagé·e·s par l'EIPH ;
- formateurs et formatrices engagé·e·s par les corps ;
- chargé-e-s de cours, engagé·e·s auprès des corps ;
- maîtres et maîtresses de stage engagé·e·s auprès des corps.

L'EIPH tend à augmenter le nombre de cours donnés par les formateurs et formatrices qu'elle a engagé·e·s, car le recours aux externes entraîne des frais supplémentaires. Plus il y a d'aspirant·e·s qui effectuent leur formation à Hitzkirch, plus il est coûteux de faire appel à des formateurs et formatrices externes.

5.4 Plan formatrices/formateurs et stratégie de formation pour la formation de base

Pour l'EIPH, la mise en œuvre du Concept général de formation 2020 est terminée. Au cours de l'année sous rapport, l'EIPH a pu s'appuyer sur le nouveau système en place, qu'elle a toutefois dû adapter au calendrier. La durée de la formation de l'IEPH restera de 10,5 mois. Le plan de formation de l'EIPH s'appuie sur le Plan de formation Police (PFP) et les enseignements sont axés sur le profil de qualité associé. Ce plan décrit de façon détaillée les compétences qu'un policier ou une policière doit avoir acquises à l'issue de sa formation. L'enseignement orienté sur les compétences associé à ce plan sera amélioré au fur et à mesure, à la lumière des expériences

des premières volées. L'EIPH jouit d'une certaine liberté pour ce qui est de ses choix méthodologiques et didactiques et, de façon limitée, de la conception des enseignements, ce qui lui permet dans une certaine mesure d'adapter la formation aux besoins des corps de police. Une position uniforme des onze corps est préalablement nécessaire.

Les policiers et policières de langue française du canton de Berne continuent d'être formé·e·s à Ittigen. L'EIPH fournit ses prestations selon un contrat de licence conclu avec la police cantonale bernoise. Sur le fond, la formation est analogue à celle dispensée à Hitzkirch. La formation au service d'ordre est assurée conjointement avec les Alémaniques à Hitzkirch. Le contrat de licence inclut également un plan d'assurance-qualité, condition de l'intégration de la formation en langue française au programme de Hitzkirch.

5.5 Concept général de formation

L'organe national de coordination de l'Institut suisse de police (ISP), organisation d'entraide des cantons sise à Neuchâtel, qui existe depuis 75 ans, pilote et coordonne l'harmonisation des formations. La Commission pour la formation de la police de la CCDJP a officiellement chargé l'ISP d'évaluer le Concept général de formation. Dès 2017, le choix s'est porté sur un modèle sanctionné lui aussi par un brevet fédéral, modèle qui a ensuite été mis en œuvre. Toutefois, la formation complète ne durera plus un an mais deux ; la première année se déroulera principalement à l'école, mais sera interrompue par un stage. La première année s'achève sur l'examen préliminaire du brevet fédéral. Le nouveau système pour toute la Suisse est en place depuis l'automne 2019. La volée 20-01 sera la première à suivre la formation sur deux ans avant de pouvoir passer l'examen principal du brevet fédéral.

Au niveau de l'ISP, les travaux destinés à mettre sur pied le premier examen conformément au nouveau Concept général de formation suivaient encore leur cours à la fin de l'année sous revue. L'EIPH sera l'une des premières écoles en Suisse à organiser ce nouvel examen. Pour ce faire, un règlement d'examen et une directive doivent être élaborées par l'ISP.

5.6 Formation continue

L'EIPH continue de proposer un éventail important de cours de formation continue, que ce soit pour les cantons concordataires ou pour toute autre personne intéressée ; elle dispose de l'infrastructure nécessaire et est prête à organiser des cours décentralisés. Elle met par ailleurs son infrastructure à disposition de tiers afin qu'ils puissent proposer des formations continues selon leurs principes.

Une refonte du nouveau format est prévue pour 2021 sous le nom de « Forum EIPH ».

5.7 Formation d'assistant·e de sécurité

La formation d'assistant·e de sécurité a toujours lieu à Ittigen sous l'égide du canton de Berne.

5.8 Formations non policières et non régaliennes

Au cours de l'année sous revue, ce domaine n'a fait l'objet d'aucun changement ni d'aucune investigation de la CGIP. L'EIPH s'en tient à son intention première de ne pas former de services de sécurité privés. Cela n'exclut cependant pas que de telles entreprises puissent louer les locaux de l'école pour y organiser leurs cours de formation. On ignore encore l'évolution future dans ce domaine.

5.9 Autres aspects pertinents pour la formation

La mise en place d'un réseau de savoir institutionnalisé reste en suspens.

Les bases de la cybercriminalité prendront une place croissante dans la formation de base. Ici aussi, c'est l'ISP qui est responsable d'établir le contenu des enseignements, qu'elle définit dans le plan de formation Police (PFP) et dans le profil qualitatif. La mise en œuvre, sur le plan méthodologique et didactique, est du ressort de chaque école de police.

En ce qui concerne l'assurance-qualité, la certification à eduQua 2012 a été renouvelée avec succès en août 2020 et l'EIPH peut attester une pleine conformité aux exigences de la norme.

6. Problématiques particulières : infrastructure

6.1 Capacité limitée des équipements

L'infrastructure de formation ne présente actuellement pas de lacune significative. L'EIPH s'efforce d'exploiter entièrement le potentiel de son infrastructure en accueillant des cours de formation continue interne des corps des différents cantons concordataires ainsi que les manifestations de tiers. Pour améliorer les processus, une démarche qui s'inscrit dans la stratégie immobilière, l'agrandissement de l'installation d'entraînement d'Aabach est en discussion. La planification d'un tel chantier ne sera lancée qu'une fois que les retours d'expérience sur le Concept général de formation 2020 seront à disposition.

6.2 Infrastructures informatiques

La CGIP n'a pas procédé à des clarifications dans ce domaine au cours de l'exercice.

7. Appréciation générale par la CGIP

La CGIP donne son appréciation sur une situation qui n'a pas beaucoup changé au fil des années. Ses observations sont les suivantes :

- les prestations de l'EIPH dans la formation de base de policier 1 restent très bonnes ; le nouveau plan formatrices/formateurs sur deux ans fournit une base actualisée pour la formation ;
- du fait des mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19, l'EIPH a dû procéder de manière répétée à des changements profonds et rapides dans la formation, et la situation a manifestement été gérée brillamment, grâce à la flexibilité et à l'engagement de l'ensemble des parties prenantes ;

- l'EIPH dispose des instruments de direction et de contrôle nécessaires, les finances sont gérées de manière stable et les décisions portant sur des mesures d'économie sont prises par ordre de priorité ;
- les travaux stratégiques ne sont pas encore achevés et ceux concernant la stratégie d'entreprise seront poursuivis ultérieurement ;
- les efforts déployés par l'EIPH en matière de formation continue sont louables, notamment en ce qui concerne les aspects novateurs ; toutefois, de l'avis de la Commission, il serait souhaitable que les corps recourent davantage aux offres de l'école ;
- le centre de séminaires et sa marge contributive constituent un volet important de l'école, et il ne saurait être question d'y renoncer.

La CGIP souhaite que les indicateurs et objectifs fondant les nouveaux instruments de pilotage et de reporting s'inscrivent dans la durée parce qu'il ne sera possible de tirer de conclusions pertinentes qu'en s'appuyant sur des valeurs comparatives portant sur plusieurs années.

8. L'EIPH en 2021

Le budget 2021 prévoit le maintien à 13 millions de francs des montants forfaitaires de prestations versés par les cantons concordataires. Selon le concordat, l'EIPH pourrait aller jusqu'à 15 millions de francs. Si elle n'a pas tiré parti de cette compétence financière maximale, c'est qu'elle s'est toujours efforcée de maintenir les montants forfaitaires de prestations au niveau le plus bas possible, notamment avec les gains du centre de séminaires.

Les besoins en matière d'investissements se chiffrent à 4 307 000 francs, principalement pour les immobilisations corporelles immeubles à 3 822 000 francs (immobilisations corporelles meubles : 308 000 francs, immobilisations incorporelles : 177 000 francs). Bien qu'inférieure aux montants des trois années précédentes, il s'agit d'une somme d'investissement relativement importante ; le montant prévu ne peut pas être couvert avec le flux de trésorerie (différence de 1 325 000 francs). La majeure partie des investissements concerne les installations extérieures du campus (1 355 000 francs) ainsi que la réfection des bâtiments (hôtel : CHF 650 000, bâtiment scolaire CHF 580 000, bâtiment d'habitation CHF 500 000).

Les valeurs financières de référence selon le budget prévisionnel / compte des résultats 2021 se présentent comme suit (entre parenthèses, les valeurs inscrites au budget précédent) :

- montants forfaitaires 2021	CHF	**13 000 000**	(13 000 000)
- résultat de l'entreprise (budget) 2021	CHF	**553 000**	(952 000)
- amortissements prévus au budget en 2021	CHF	**2 456 000**	(2 402 000)
- flux de trésorerie prévu en 2020	CHF	**2 982 000**	(3 240 000)
- investissement ordinaire prévu en 2021	CHF	**4 307 000**	(4 792 000)

Part des montants forfaitaires au chiffre d'affaires total 2021 : **75,6 %** (objectif : ≤ 75 %)
(budget 2018 : 77,5 % ; budget 2019 : 76,5 % ; budget 2020 75.3 %)

Sa bonne connaissance de la matière et la qualité des informations mises à sa disposition amènent la CGIP à considérer qu'il faut conserver une continuité dans le financement de l'EIPH vu

que le flux de trésorerie ne suffira pas à financer les investissements et les charges d'entretien et de réfection des bâtiments au cours des deux prochains exercices. Elle est donc satisfaite d'apprendre que le plan financier prévoit toujours de stabiliser les montants forfaitaires des cantons à 13 millions de francs.

9. La CGIP en 2021

En 2021, la CGIP continuera de s'acquitter des tâches qui lui ont été assignées dans le concordat. Elle se penchera par ailleurs sur la mise en œuvre des stratégies de l'EIPH, sur les enseignements supplémentaires à tirer de la formation sur deux ans ainsi que sur les nouveaux objectifs stratégiques de l'EIPH. Enfin, elle suivra attentivement les nouveaux développements, et notamment les discussions menées au niveau fédéral lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir un impact sur les différentes écoles de police.

10. Composition de la CGIP au 1.1.2021

(En italiques, les membres qui ont rejoint la CGIP en 2020.)

M.	Amstad Urs (NW)
M.	*Arnold Pascal (UR)*
M.	*Bättig Daniel (SZ)*
Mme	Bartholdi Johanna (SO)
M.	Burkard Flurin (AG), président CGIP
M.	Clavadetscher Gianni (NW)
M.	Dillier Benno (OW)
M.	*Dubach Georg (LU)*
M.	Fanger Remo (OW)
M.	Gander Thomas (BS)
M.	Heini Urs (SZ)
Mme	Isler Beatrice (BS)
Mme	*Kissling Karin (SO)*
Mme	Maag-Streit Bianca (BL)
M.	Moser Werner (BE)
M.	Nussbaumer Karl (ZG)
M.	Schmassmann Norbert (LU)
Mme	Stocker Cornelia (ZG)
M.	Wetzel Michael (AG)
Mme	Wunderer Jacqueline (BL), Vice-présidente CGIP
M.	*Wyrsch Ruedi (UR)*

1 siège (délégation du canton de Berne) était vacant au 1er janvier 2021.

11. Proposition de la CGIP

La Commission de gestion interparlementaire (CGIP) de l'EIPH propose aux parlements des cantons concordataires de prendre connaissance du rapport annuel 2020 de la CGIP.

Hitzkirch, le 7 mai 2021

Commission de gestion interparlementaire (CGIP) de l'EIPH

Le président	Le secrétaire
Flurin Burkard, député du canton d'Argovie	Christian Moser

Intervention parlementaire

Réponse du Bureau du Grand Conseil

N° de l'intervention :	304-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.398
Déposée le :	02.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Schneider (Biel/Bienne, UDC) (porte-parole) von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) Kohli (Bern, PBD) Reinhard (Thun, PLR) Stampfli (Bern, PS) de Meuron (Thun, Les Verts) Feuz (Bern, UDC) Kullmann (Thun, UDF) Bossard-Jenni (Oberburg, PEV)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
Séance du Bureau du Grand Conseil :	24.05.2021
Proposition du Bureau du Grand Conseil :	**Adoption**

Transmission vidéo des débats au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif est chargé de passer à une transmission vidéo des débats du Grand Conseil sur Internet.

Développement :

Les personnes intéressées peuvent actuellement suivre les débats du Grand Conseil en direct sur Internet grâce à la transmission audio. Il serait tout à fait possible, et à moindre coût, de monter d'un cran en offrant une transmission vidéo. Le canton dispose par ailleurs déjà d'une chaîne YouTube. Sur le site du canton de Berne, à la rubrique « Réseaux sociaux », on peut lire que « le dialogue est au centre des réseaux sociaux ». La transmission vidéo pourrait renforcer ce dialogue.

Réponse du Bureau du Grand Conseil

La transmission vidéo en direct des débats parlementaires est habituelle dans la plupart des cantons et à la Confédération. Les volumes et la qualité varient en revanche considérablement.

Le canton de Berne règle l'information du public dans l'article 13 de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Selon l'article 13, alinéa 3 LGC, les débats du Grand Conseil peuvent être retransmis par voie électronique. Outre le procès-verbal écrit, les débats du Grand Conseil sont actuellement accessibles à la population par retransmission audio. Par ailleurs, le tableau présentant les résultats des votations dans la

salle du Grand Conseil s'affiche également en direct en ligne. Le flux est suivi en moyenne par une centaine de visiteuses et visiteurs au cours d'une journée de session. Les archives des enregistrements de toutes les sessions sont consultées environ 2400 fois par année. Par conséquent, le Bureau se prononce en faveur d'une extension de la transmission audio à la transmission vidéo et donc en faveur de la mise en œuvre de la motion.

Une extension du système actuel, qui permettrait de rendre les oratrices et orateurs visibles, peut être mise en œuvre à moindre frais, tant au niveau des adaptations de l'infrastructure informatique que du bâti. Il faut prévoir des charges financières uniques d'environ 120 000 francs, auxquelles s'ajouteront chaque année environ 20 000 francs. Il n'est pas nécessaire de renforcer les ressources en personnel ni de modifier la législation. Un examen approfondi des questions liées à la protection des données est néanmoins nécessaire, puisqu'il existe des limites au stockage des données issues d'enregistrements vidéo.

Dans l'hypothèse où la variante de mise en œuvre bon marché mentionnée ci-dessus est poursuivie**, le Bureau propose d'adopter la motion**.

Destinataires
– Grand Conseil

Rapport d'activité 2020

des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne



Rapport d'activité 2020

des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne

Aperçu 6

Direction de la magistrature 11

Juridictions civile et pénale 29

Juridiction administrative 67

Ministère public 93

LISTE DES ABREVIATIONS
RAPPORT D'ACTIVITE 2020

AA	Assurance-accidents
AC	Assurance-chômage
AF	Allocations familiales
AFA	Allocations familiales dans l'agriculture
AI	Assurance-invalidité
AM	Assurance militaire
AMal	Assurance-maladie
APG	Allocations pour perte de gain
AS LP	Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite (Cour suprême)
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CAF	Commission des améliorations foncières du canton de Berne
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CALF	Cour des affaires de langue française (Tribunal administratif)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
CEE	Commission d'estimation en matière d'expropriation du canton de Berne
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
ComBE	Office de la communication (Chancellerie d'État du canton de Berne)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CPS	Conférence des procureurs de Suisse
CRF	Commission des recours en matière fiscale du canton de Berne
CRMLCR	Commission de recours du canton de Berne contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière
CS	Cour suprême du canton de Berne
CT	Classe de traitement
DIJ	Direction de l'intérieur et de la justice
DSE	Direction de la sécurité du canton de Berne
DTT	Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne
EEP	Entretien d'évaluation périodique
EMR	État-major des ressources (Direction de la magistrature)
ERP	Enterprise Resource Planning System (solution logicielle de gestion d'entreprise)
FIN	Direction des finances du canton de Berne
FIS	Système d'informations financières du canton de Berne (logiciel)
HIJP	Programme « Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale » (www.his-programm.ch)
HRM2	Modèle comptable harmonisé 2
JAB	Jurisprudence administrative bernoise
JUS	Autorités judiciaires et Ministère public du canton de Berne
LA	Loi cantonale du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates (RSB 168.11)
LCR	Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01)
LiCPM	Loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (RSB 271.1)
LOJM	Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1)
NeVo (Rialto)	Nouvelle application spécialisée du Ministère public et de la police cantonale
OExA	Ordonnance du 25 octobre 2006 sur l'examen d'avocat (RSB 168.221.1)
OIC	Office des immeubles et des constructions de la ➔ DTT
OIO	Office d'informatique et d'organisation de la ➔ FIN
OPers	Ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel (RSB 153.011.1)
PAFA	Placement à des fins d'assistance
PC	Prestations complémentaires
PCM	Procédure de contrôle des mesures
PEKO	Conférence des responsables du personnel
PM	Procureur/procureure des mineurs
PP	Prévoyance professionnelle
PTC	Poste de travail informatique cantonal
QM Pilot	Logiciel pour l'élaboration de descriptifs de processus
RH	Ressources humaines

RI CPM	Règlement du 12 novembre 2010 sur l'information par les autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs (RSB 162.13)
RIPOL	Recherches informatisées de la police
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
SCI	Système de contrôle interne
SERCO	Service de coordination chargé du casier judiciaire et des profils d'ADN
STPS	Sécurité au travail et protection de la santé
SVA	Cour des assurances sociales (Tribunal administratif)
Tarb	Tribunal arbitral des assurances sociales
TPEA	Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte (Cour suprême)
TR BM	Tribunal régional de Berne-Mittelland
TR EHA	Tribunal régional de l'Emmental-Haute Argovie
TR JBS	Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
TR OB	Tribunal régional de l'Oberland
VOSTRA	Casier judiciaire informatisé
VRA	Cour de droit administratif (Tribunal administratif)
WTO	World Trade Organisation (Organisation mondiale du commerce)

1. Éléments essentiels de l'exercice 2020 de la justice du canton de Berne

L'année passée, les tribunaux du canton de Berne ont liquidé au total 36'383 (année précédente : 37'767) procédures. Le Ministère public du canton de Berne a rendu 76'841 (année précédente : 86'253) ordonnances pénales et ouvert 9'373 (année précédente : 8'976) instructions. Les autorités de conciliation ont en outre donné 19'717 (année précédente : 19'235) conseils juridiques.

Les autorités judiciaires et le Ministère public ont enregistré des charges totales de CHF 202 millions (année précédente : 200 mio) et des revenus de CHF 71 millions (année précédente : CHF 80 mio). Le solde s'élève à CHF 131 millions (année précédente : 119,6 mio).

En fin d'année, 957 (année précédente : 941) personnes travaillaient au sein des autorités judiciaires et du Ministère public (juges à titre accessoire non compris). 51,1 % de ces personnes (année précédente : 48,4 %) travaillaient à temps partiel, le pourcentage de femmes pour tous les domaines s'élevait à 71,1 % (année précédente : 69,7 %) et l'âge moyen était de 42,2 ans (année précédente : 42,1).

2. Juridictions civile et pénale

Évolution des affaires

En 2020, les juridictions civile et pénale ont jugé au total 33'245 cas (année précédente : 35'001) et donné 19'717 conseils juridiques (année précédente : 19'235).

Comme les années précédentes, près de 90 % des cas reçus étaient des procédures civiles et environ 10 % des cas des procédures pénales. La juridiction civile (autorités de conciliation comprises) a dans l'ensemble bien clôturé l'année sous revue, car elle a pu statuer sur la majorité des cas et ce malgré la pandémie de Covid-19. La tendance constatée dans le domaine des procédures civiles, qui sont nettement plus complexes et fastidieuses à tous les niveaux, s'est maintenue en 2020. Par conséquent, la durée de procédure et les affaires pendantes ont partiellement augmenté.

Dans le domaine de la juridiction pénale, le nombre d'affaires reçues a de nouveau été très élevé. Depuis 2011, elles ont augmenté d'environ 29 % (pour la Cour suprême uniquement : hausse de 57 %). Le nombre d'affaires liquidées par les tribunaux pénaux a également augmenté en parallèle au nombre de cas. La durée des procédures pénales s'est maintenue à un niveau élevé. La pandémie de Covid-19 a entraîné des retards dans le domaine pénal auquel s'applique le principe (limité) d'immédiateté qui exclut par conséquent les audiences par téléphone et par écrit.

L'application de l'expulsion suscite toujours beaucoup d'intérêt dans l'opinion publique. Les tribunaux pénaux de première instance ont prononcé 243 expulsions obligatoires (année précédente : 204). Le taux d'application s'est élevé à 85 %, celui des cas de rigueur à 4 % (année précédente : 9 %). Sur 34 procédures d'appel, les Chambres pénales ont confirmé dans 29 cas l'expulsion ordonnée. Dans deux cas, elles ont confirmé la non-application, et dans deux cas ordonné l'expulsion en instance supérieure. Dans un cas, elles ont annulé l'expulsion.

Thèmes centraux

En 2020, la pandémie de Covid-19 a eu de fortes répercussions sur les juridictions civile et pénale. Elle a d'une part influencé l'évolution des affaires (cf. les explications ci-dessus). D'autre part, il a fallu développer des mesures pour gérer la pandémie et les adapter régulièrement. Ces mesures concernaient notamment la manière d'organiser les audiences ainsi que le contact avec les parties et le public. Les collaborateurs ont également posé des questions en lien avec le modèle de travail, questions qui ont été résolues en fonction de la situation pandémique (p. ex. télétravail, congés de courte durée).

Finances

Le compte de résultats des juridictions civile et pénale présente en 2020 un solde de perte de CHF 68,7 millions. Il est donc inférieur à concurrence de CHF 2,7 millions à la valeur budgétée (CHF 71,4 mio). Par rapport à l'année précédente, le solde de perte est resté pratiquement inchangé.

Personnel

En 2020, neuf juges de première instance et une juge à la Cour suprême ont débuté dans leurs fonctions.

L'introduction, début 2020, de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les juges de la Cour suprême fonctionne bien.

3. Juridiction administrative

Evolution des affaires

Au cours de l'exercice, 1'419 nouveaux cas ont été enregistrés, dont 476 en droit administratif et 943 en assurances sociales (en français et en allemand). 1'606 cas ont été liquidés et 824 reportés à l'année suivante.

Thèmes centraux

En droit administratif général, le nombre de nouveaux cas a augmenté d'environ 10 pour cent par rapport à l'année précédente. L'accroisse-ment des affaires a principalement touché les domaines du droit des étrangers, du droit de la construction et de l'aménagement, ainsi que les finances publiques. En droit des assurances sociales, le nombre des nouveaux cas ne s'est pas fondamentalement modifié par rapport à l'année précédente. La tendance allant vers une plus grande complexité des procédures s'est à nouveau confirmée, avec des dossiers toujours plus volumineux et des mesures probatoires complémentaires compliquées. Un nombre toujours aussi élevé de requêtes d'assistance judiciaire n'apparaît pas séparément dans la statistique. Leur traitement nécessite un travail supplémentaire considérable.

L'exercice a été marqué par des défis et des impondérables dus à la pandémie. Le directoire a pris en temps voulu les mesures nécessaires et édicté les prescriptions qui s'imposaient. Le fonctionnement du Tribunal a pu être garanti sans interruption et sans retards importants dans la tâche juridictionnelle qui lui incombe. Il faut néanmoins relever que les échanges internes de points de vues, les discussions et les contacts personnels entre collaboratrices et collaborateurs du Tribunal revêtent une importance inestimable dans le contexte d'une autorité collégiale. Ils garantissent un processus judiciaire de haute qualité empreint de confiance mutuelle. A cet égard, plus la situation particulière durait, plus il se révélait que les moyens techniques à disposition ne peuvent remplacer le contact et les échanges personnels directs. Dans cette situation, c'est uniquement grâce à la compréhension importante et aux efforts personnels énormes de toutes les collaboratrices et de tous les collaborateurs de la juridiction administrative que la haute qualité habituelle de la jurisprudence a pu être maintenue.

Finances

Le total des charges de la juridiction administrative se monte à CHF 15'134'090. En raison d'une modification nécessaire de la base de calcul des montants transitoires des avances de frais et des dépôts et du solde négatif de CHF 297'558 qui s'ensuit, le total des produits a diminué de CHF 1'825'700 par rapport au budget. Pour la juridiction administrative, Il en résulte un solde négatif de 2,9 pour cent par rapport au budget. Les recettes effectives provenant des émoluments et des restitutions se montent à CHF 1'380'222.

Ressources humaines

Au cours de l'exercice, une juge administrative à la Cour des assurances sociales et un juge administratif à la Cour de droit administratif ont pris leurs fonctions respectives, en remplacement de membres qui ont pris leur retraite. Dans l'ensemble, les fluctuations de personnel se situent dans la moyenne des années précédentes. Comme chaque année, plusieurs avocatsstagiaires et avocatesstagiaires ont eu l'occasion d'effectuer un stage au sein des trois Cours du Tribunal administratif et des apprenantes et apprenants s'y sont préparés à leurs examens de fin d'apprentissage.

4. Ministère public

Évolution des affaires

En 2020, malgré les restrictions liés au coronavirus, le Ministère public a rempli son mandat sans diminution importante du rendement ou de la qualité. La gestion de la crise a fonctionné. La situation sanitaire est heureusement restée très bonne. La pandémie de Covid-19 a eu une influence sur l'exercice. Des effets ont été ressentis dans le cadre de l'activité principale (cadre quantitatif, efficacité et quantité) ainsi que dans le domaine de la culture d'entreprise. Le recul des dénonciations est dû à la pandémie, les priorités ayant dû être adaptées dans le cadre de la chaîne pénale. Les procédures d'ordonnance pénale reçues ont par conséquent diminué ; le taux d'opposition est resté bas. Dans les régions, une augmentation des ouvertures d'instructions plus modérée que les années précédente a été enregistrée en raison du coronavirus. La charge de travail d'instruction a de nouveau augmenté dans cette situation particulière, malgré un bon taux d'affaires liquidées. Par conséquent, le nombre de cas de plus d'une année a également augmenté. Cela reflète la pénurie des ressources au sein du Ministère public. L'évolution des indicateurs montre, malgré la prise en compte des effets du coronavirus, que la charge de travail au niveau régional est variable et trop élevée depuis un certain temps.

Thèmes centraux

Le Ministère public a défini les structures pour la lutte contre la cybercriminalité, la prestation d'entraide judiciaire internationale et la résorption des produits des crimes (projet « Spécialisation et centralisation »). Ces tâches incomberont depuis le 1er avril 2021 au Ministère public chargé des tâches spéciales. Des personnalités motivées et professionnellement qualifiées ont pu être engagées pour cela. Les nouvelles formes de criminalité doivent être combattues en tant que tâche commune entre la police et les autorités partenaires. En raison de l'évolution dynamique, des adaptations seront indispensables d'un point de vue technique et au niveau des ressources.

La nouvelle gestion des dossiers Rialto (projet NeVo) basée sur SAP reste un lien important entre la police et le Ministère public, également eu égard à Justitia 4.0 et aux applications HIJP. Dans le cadre de ces projets d'envergure, le Ministère public est co-responsable de l'aménagement des futures conditions-cadres. Le projet NeVo se trouvait en 2020 dans la phase de réalisation. La partie application du Ministère public sera développée – conformément à la chaîne pénale – de manière légèrement décalée par rapport au locataire de la police cantonale. La mise en service de Rialto par la police cantonale est prévue pour l'autonome 2021. Le Ministère public envisage le go-live en 2022. D'ici-là, les applications aujourd'hui utilisées restent disponibles.

Le Ministère public a pu s'impliquer dans des projets législatifs en cours. Dans le cadre de la révision du Code de procédure pénale, il est prévu de maintenir les dispositions concernant les droits de participation qui constituent une solution acceptable. Les modifications concernant la mise sous scellés et les dispositions ADN sont considérées comme un succès. Un autre projet de loi concerne l'auto-administration de la justice cantonale (évaluation de la réforme de la justice II). L'ancrage de l'auto-administration dans la constitution cantonale renforce l'indépendance du troisième pouvoir étatique.

Finances

Le budget à disposition du Ministère public, de CHF 51,6 millions, a quasiment été épuisé. Le Ministère public a utilisé CHF 50,1 millions, soit 1,5 million de moins que prévu. Le solde du calcul des marges contributives s'élève à CHF 25,0 millions avec un découvert prévu de CHF 24,2 millions.

Personnel

La mise en œuvre des prescriptions en lien avec la pandémie de Covid-19, le recrutement des fonctions spéciales et la préparation du dossier personnel électronique ont influencé l'année sous revue. De plus, des postes ont pu être repourvus dans le cadre de la fluctuation ; les prescriptions concernant la gestion des postes (postes théoriques) ont été respectées.

Direction de la magistrature

Table des matières
Direction de la magistrature

1 Direction de la magistrature 15

2 État-major des ressources 17

3 Commission pour la formation continue 20

Annexe :
Indicateurs financiers et relatifs au personnel 22

1 DIRECTION DE LA MAGISTRATURE

1.1 Composition

Michel-André Fels, procureur général, président

Annemarie Hubschmid Volz, présidente de la Cour suprême, vice-présidente

Ivo Schwegler, Dr en droit, président du Tribunal administratif

Frédéric Kohler, chef de l'état-major des ressources

1.2 Activité

Avec la Direction de la magistrature, les autorités judiciaires et le Ministère public disposent depuis la dernière réforme de la justice d'un organe commun (art. 17, al. 1 LOJM). Cette autorité est l'interlocutrice du Grand Conseil et du Conseil-exécutif pour toutes les questions concernant aussi bien les autorités judiciaires que le Ministère public. Elle établit le budget, le plan intégré « mission-financement », le rapport de gestion et le rapport d'activité et les défend devant le Parlement. Elle est responsable d'édicter des directives stratégiques applicables au personnel, aux finances, à la comptabilité ainsi qu'à la gestion de l'informatique. En outre, elle assume pour les autorités judiciaires et le Ministère public les tâches que la législation sur le pilotage des finances et des prestations attribue au Conseil-exécutif pour le domaine de l'administration (art. 18 LOJM). Pour l'accomplissement des tâches, la Direction de la magistrature est soutenue par l'état-major des ressources (art. 19 LOJM).

Durant l'année sous revue, la Direction de la magistrature a tenu onze séances ordinaires et a régulièrement approuvé par voie de circulation des affaires simples – surtout la majorité des 96 prises de position (2019 : 79 ; 2018 : 82 ; 2017 : 78 ; 2016 : 81 ; 2015 : 70 ; 2014 : 50).

A partir du mois de mars, la pandémie de coronavirus a placé toutes les unités d'organisation de la justice devant de nombreux défis, souvent changeants. Au niveau de la Direction de la magistrature, un échange réciproque et rapide d'informations a eu lieu concernant les mesures prises dans les groupes de produits.

Lors de la séance de février, la Direction de la magistrature de ComBE a reçu des informations concernant le projet cantonal « newweb@be » En mars, elle a pu donner le mandat de projet à l'interne et elle a approuvé la structure de base du nouveau site web en novembre.

En juin, la Direction de la magistrature s'est réunie avec les directoires des tribunaux suprêmes et du Parquet général pour une séance d'information sur le thème de l'organisation RH. André Matthey, Dr rer. pol., directeur de l'Office du personnel du canton de Berne, a présenté le modèle d'affaires RH prévu au niveau cantonal. Daniel Hügli, directeur de l'Office des services et des ressources de la Direction de l'intérieur et de la justice, a fourni des informations sur l'introduction du modèle d'affaires RH au sein de sa Direction. L'arrière-plan est constitué par le recommandation ou l'invitation du Conseil-exécutif faite aux Directions et à la justice de se baser à l'avenir sur le modèle d'affaires RH pour l'introduction de SAP et la standardisation des processus qui en découle. La séance a permis d'avoir un très bon aperçu des points essentiels du modèle d'affaires RH. Il est cependant aussi apparu clairement que le besoin d'adaptation résultant de l'introduction de SAP n'est pas encore suffisamment concret pour pouvoir en déduire un besoin de réorganisation impératif au sein de la justice.

Finances

Les premiers mois de l'année, il est apparu qu'un troisième crédit supplémentaire accordé par le Grand Conseil serait nécessaire pour clôturer avec succès le projet NeVo/Rialto. Avec un deuxième crédit supplémentaire de CHF 500'000 sous forme de crédit transitoire, la Direction de la magistrature a permis la poursuite du projet jusqu'à la décision du Conseil.

Concernant les travaux liés au budget, la Direction de la magistrature s'est à nouveau efforcée de prendre en compte dans toutes les réflexions les possibilités du budget cantonal en tant que condition-cadre. Le Conseil-exécutif a décidé de bonne heure que les éventuels effets corona seraient estimés séparément dans le cadre d'un processus cantonal sous la forme de scénarios négatifs. La Cour suprême a finalement intégré les effets corona dans le budget des juridictions civile et pénale (variante de plan 3). Ces effets n'ont pas été pris en compte pour les autres groupes de produits en raison de leur manque de prévisibilité.

Personnel

Dans le cadre de plusieurs séances, la Direction de la magistrature a procédé à l'assermentation de 16 (2019 : 15 ; 2018 : 17 ; 2017 : 20 ; 2016 : 61 ; 2015 : 7 ; 2014 : 12) juges nouvellement élus (art. 23 LOJM) et statué sur onze (2019 : 13 ; 2018 : 23 ; 2017 : 18 ; 2016 : 12 ; 2015 : 8 ; 2014 : 13) affectations à une classe de traitement de juges et de procureurs ou procureures (art. 38, al. 2 OPers).

La Direction de la magistrature s'est notamment occupée de l'adaptation des directives concernant l'horaire de travail et le remboursement des frais (en raison de nouvelles prescriptions cantonales), de l'adaptation technique de la directive relative au télétravail, ainsi que de divers rapports concernant l'état des postes, les indicateurs relatifs au personnel, la progression des traitements et le monitoring des départs.

Sur la base du projet de l'Office cantonal du personnel, la Direction de la magistrature a chargé l'état-major de numériser tous les dossiers personnels à la justice. La numérisation a lieu dans tout le canton en vue de l'introduction de SAP. Malheureusement, les bases légales ne semblent pas (encore) suffisantes pour la primauté numérique prévue, de sorte qu'il en est résulté des chevauchements indésirables, de nombreux documents importants devant encore être archivés sous format papier. La Direction de la magistrature demande instamment la clarification au niveau cantonal de cette question centrale qui se pose pour tous.

Lors de sa séance du 10 décembre 2020, la Direction de la magistrature a élu Ronnie Bettler, juge à la Cour suprême, en tant que nouveau président de la Commission pour la formation continue suite à la démission de PD Dr iur. Christoph Hurni, juge à la Cour suprême qui a été élu au Tribunal fédéral. Sarah Wildi, procureure, a été élue nouvelle membre de la Commission.

Informatique

Lors de plusieurs séances, la Direction de la magistrature s'est penchée sur des questions stratégiques dans le domaine de l'informatique, dont régulièrement sur le projet lancé par la CCDJP et le Tribunal fédéral concernant l'introduction coordonnée des transactions électroniques (projet Justitia 4.0), ainsi que le remplacement de la version 3 de Tribuna, techniquement obsolète.

Les autorités judiciaires et le Ministère public du canton de Berne sont derrière le projet Justitia 4.0 et le soutiennent en mettant à disposition aussi bien des ressources financières que personnelles – en s'impliquant activement au sein des organes du projet, toujours dans le cadre des possibilités à côté de l'activité principale de la justice. On peut dès aujourd'hui prévoir que l'engagement nécessaire augmentera à tous les niveaux au cours des années à venir.

En mai, la Direction de la magistrature a approuvé le crédit-cadre TIC 2021–2023 à l'attention du Grand Conseil.

Interprétariat

La police cantonale, le Ministère public du canton de Berne et les autorités judiciaires du canton de Berne doivent recourir à des interprètes pour l'exécution de leurs tâches. En vue de garantir une qualité minimale, les unités d'organisation mentionnées proposent une formation orientée tâches et interventions, sur mandat de la Direction de la magistrature et de la Direction de la sécurité. Les interprètes qui ont suivi la formation, passé l'examen avec succès et qui remplissent les conditions personnelles peuvent se faire inscrire sur une liste. La liste des interprètes est gérée de manière centralisée par la police cantonale et est à disposition des autorités judiciaires et de poursuite pénale. En été 2020, la Direction de la magistrature et la DSE ont conclu un accord sur l'interprétariat au sein de la police cantonale, du Ministère public et des autorités judiciaires. L'accord officialise la solide collaboration et la structure de formation établie. En outre, il simplifie l'indemnisation des interprètes en introduisant un tarif unitaire. Pour l'interprétariat en français, le canton de Berne travaille en étroite collaboration avec les cantons de Neuchâtel et du Jura.

1.3 Contacts et collaboration avec les autorités politiques

Grand Conseil, Commission de justice

Pendant l'année sous revue, la Direction de la magistrature s'est à nouveau réunie régulièrement avec la direction de la Commission de justice. Une fois de plus, l'échange a eu lieu dans une atmosphère respectueuse et constructive. Les visites de surveillance concernant le rapport d'activité 2019 ainsi que le rapport de gestion 2019 se sont déroulées par écrit en raison de la pandémie du coronavirus. La visite de surveillance des finances en relation avec le budget 2021 et le plan intégré mission-financement 2022–2024 a eu lieu le 17 août 2020. Le 21 octobre 2020, le « dialogue trilatéral » annuel entre la Commission de justice, la délégation à la justice du Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature s'est tenu pour la septième fois.

Les réponses de la Direction de la magistrature et du Conseil-exécutif relatives à l'interpellation Hess concernant l'expulsion (I 147-2019 : Renvoi des criminels étrangers – les cas de rigueur ne doivent pas devenir la règle ! (Hess, UDC)) ont pu être portées à l'ordre du jour de la session de printemps 2020.

Pendant l'année, une nouvelle intervention parlementaire a été remise pour réponse à la Direction de la magistrature et au Conseil exécutif (interpellation I 262-2020 : Mise en œuvre du renvoi des criminels étrangers : 40 % d'exceptions ? (Geissbühler-Strupler, UDC)). L'urgence demandée a été refusée par le bureau du Grand Conseil. La réponse sera donnée en 2021.

Conseil-exécutif

La rencontre annuelle entre la Direction de la magistrature et la délégation à la justice du Conseil-exécutif a eu lieu le 27 octobre 2020 (par Skype). La Direction de la magistrature salue le fait de pouvoir échanger ainsi de manière périodique et au niveau stratégique sur des thèmes fondamentaux. Elle considère également que l'échange qui a lieu deux fois à trois par année avec la DIJ est précieux.

Contrôle des finances

Pendant l'année sous revue, deux séances ordinaires ont eu lieu avec une délégation du Contrôle des finances. Les audits des services ainsi que les évolutions actuelles ont constitué l'objet principal des discussions.

Tribunal fédéral

La vice-présidente de la Direction de la magistrature et présidente de la Cour suprême a représenté la justice bernoise lors de la conférence de la justice et lors de l'assemblée annuelle du projet « Dossier électronique tribunaux » (Justitia 4.0), qui, en raison de la pandémie du coronavirus, n'ont toutes deux pas eu lieu à Schaffhouse, mais par voie de circulation.

Association du Personnel de l'Etat de Berne

Comme les années précédentes, la Direction de la magistrature a rencontré en milieu d'année les représentants de l'Association du Personnel de l'État de Berne pour discuter de thèmes de droit et de politique du personnel.

2 ETAT-MAJOR DES RESSOURCES

2.1 Direction et administration

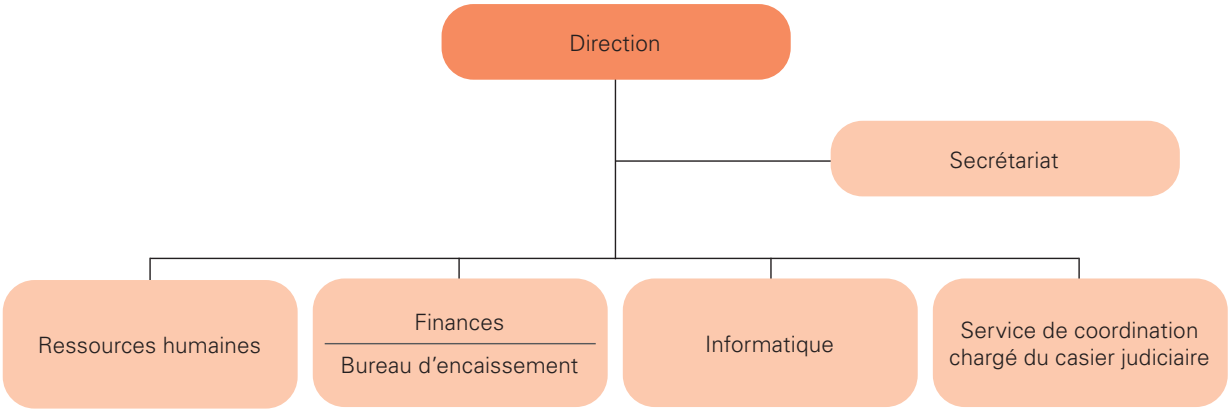
En plus de préparer et de suivre les affaires de la Direction de la magistrature, le chef de l'état-major et sa suppléante (ou la suppléante de celle-ci en raison d'un congé maternité) ont représenté les autorités judiciaires et le Ministère public dans le comité stratégique TIC (SIA), au sein de la Conférence cantonale des secrétaires généraux et dans des groupes de travail cantonaux (Conférence cantonale des achats, conférence web, Rollout@BE, ICT-Gov@BE, stratégie ITC, sécurité de l'information BE, conférence administration numérique). Les projets « newweb@be » (nouveau site web) et « Assainissement Amthaus Berne » ont généré de nouvelles tâches importantes. Des affaires concernant l'administration de la justice ont été régulièrement planifiées, organisées et coordonnées dans le cadre de la Conférence des secrétaires généraux interne à la justice. Le chef de l'état-major des ressources est membre du comité de pilotage Justitia 4.0 au niveau suisse.

2.2 Finances et comptabilité et encaissement des amendes

En plus des affaires courantes, de nombreuses tâches supplémentaires ont pu être effectuées pendant l'année sous revue. Voici quelques exemples mentionnés en raison de leur importance et/ou volume :

- projet NeVo/Rialto : collaboration au test des interfaces importantes pour le bureau d'encaissement des amendes en vue du remplacement de Tribuna ;
- nombreuses améliorations du système de contrôle interne et de la gestion de processus (p. ex. uniformisation des rapports SCI JUS, EMR et bureau d'encaissement des amendes, présentation complète des processus du bureau d'encaissement des amendes dans QM Pilot) ;
- mise en œuvre d'une nouvelle structure d'objet dans la comptabilité de l'EMR, qui permettra à l'avenir une meilleur analyse de l'état réel et théorique ;

Organigramme de l'état-major des ressources EMR



– conception d'un nouveau site Internet pour le bureau d'encaissement des amendes (mise en œuvre en janvier 2021) ;
– assistance pour les responsables spécialisés des groupes de produits, si nécessaire ou souhaité.

Le responsable des finances a représenté les autorités judiciaires et le Ministère public au sein d'organes cantonaux et de projets, ainsi que dans le comité de projet ERP cantonal.

Le domaine du bureau d'encaissement des amendes agit en tant qu'organe d'exécution central pour encaisser les créances financières (peines pécuniaires, amendes et frais de procédure) des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires du canton de Berne.

Le bureau d'encaissement des amendes a établi pendant l'année sous revue 75'302 factures (2019 : 85'691 ; 2018 : 88'263 ; 2017 : 92'745 ; 2016 : 92'054 ; 2015 : 84'181), soit au total 52,0 millions de francs (2019 : 57,9 ; 2018 : 63,4 ; 2017 : 56,0 ; 2016 : 56,9 ; 2015 : 53,2).

Le responsable du bureau d'encaissement des amendes préside la Commission de gestion peines privatives de liberté de substitution entre les directions.

2.3 Gestion des ressources humaines

En plus de la liquidation des affaires courantes, les ressources humaines ont élaboré des bases conceptuelles dans le cadre de nombreux projets et/ou mis en œuvre des mesures concrètes :

– Comme les séances d'introduction n'ont pas pu avoir lieu en raison de la pandémie du coronavirus, les informations ont été mises en ligne sur Intranet et l'état-major a initialisé la conception d'une solution Podcast.
– L'enseignement dans le cadre de la formation professionnelle a eu lieu virtuellement et a été considéré comme positif par les apprenants et les référents.
– Pour la journée Futur en tous genres, il était prévu de mettre en œuvre le projet spécial au niveau cantonal « Un jour en tant que spécialiste du personnel » dans tous les groupes de produits. L'annulation due à la pandémie a été regrettée.
– Le projet « Dossier électronique personnel » a démarré avec succès. La phase pilote est terminée et les 137 premiers dossiers ont été triés et numérisés avec succès par Bedag Informatik AG.
– La rotation des postes a été simplifiée (notamment par l'introduction d'une bourse de rotation des postes).
– Élaboration et mise en ligne d'informations concernant la protection du travail et de la santé (STPS) sur Intranet (informations de base, modèles de concept de sécurité et de guide en cas d'urgence, liste avec les responsables aux sites JUS).
– Assistance pour les responsables spécialisés des groupes de produits, si nécessaire ou souhaité.

La responsable RH et son équipe ont représenté les autorités judiciaires et le Ministère public dans le cadre de comités RH cantonaux (PEKO, com-

mission d'évaluation, groupe spécialisé développement du personnel et formation professionnelle, comité interdirectionnel STPS) et dans différents groupes de travail (EEP+ (solution numérique), et système d'évaluation EEP, Justitia 4.0, groupe spécialisé « Communication et transformation »).

2.4 Informatique

Les autorités judiciaires et le Ministère public se procurent l'approvisionnement de base en TIC auprès de l'Office cantonal d'informatique et d'organisation OIO. En revanche, ils sont eux-mêmes responsables des applications spécialisées spécifiques à la justice.

Les projets suivants sont dignes d'être mentionnés en raison de leur importance et/ou volume :

- Introduction du nouveau poste de travail cantonal (PTC). Il a fallu passer au système d'exploitation Microsoft Windows 10 et Office 2016. Tous les postes de travail informatisés ont été équipés de notebooks selon la stratégie Client de la JUS. Une mise à niveau de l'application spécialisée JUGIS a dû avoir lieu afin de garantir la compatibilité avec le nouveau PTC. La plateforme TSE jusque-là autorisée a pu être mise hors service.
- Collaboration dans des groupes spécialisés du projet « Justitia 4.0 ».
- Coordination des mesures techniques de tous les sites de la JUS pour le raccordement global avec WLAN.
- Soutien TIC de différentes mesures de construction (p. ex. aménagement du grenier assaini de la Cour suprême avec de nouveaux postes de travail, LAN et WLAN, équipement de salles de tribunal temporaires avec l'infrastructure TIC requise, remplacement du système de fermeture à l'Effingerstrasse 34).
- Introduction de la fonction d'enregistrement d'image et de son sur Skype pour les audiences de tribunal et équipement de l'ensemble des juridictions civile et pénale avec le logiciel Verbalix pour la prise de son lors d'audiences.
- Évaluation et introduction d'une solution spécifique pour l'anonymisation des documents d'examen d'avocats (numérisation et outil de traitement/d'anonymisation des documents numérisés).
- Planification des renouvellements de bases de données pour Tribuna ainsi que clarifications en lien avec le remplacement de la version Tribuna actuellement utilisée.
- Autres migrations de données vers la nouvelle solution de bibliothèque NetBiblio.
- Planification et soutien du renouvellement technique de la plateforme pour le registre électronique des avocats (mise en ligne prévue en mars 2021).
- Adaptations dans le cadre de la gestion des changements, sur la base du rapport d'audit du Contrôle des finances.
- Collaboration au projet NeVo-Rialto ou à différents projets partiels et soutien du Parquet général.
- Introduction du service « Lettres R-online » au Tribunal administratif.
- Collaboration au projet cantonal RBMx@BE (gestion des rôles et des autorisations).

Dans l'exploitation TIC, tous les releases prévus ont pu être effectués, aussi bien dans le domaine de l'approvisionnement de base que des applications spécialisées. En raison des risques plus élevés (au niveau mondial) liés aux maliciels et à des lacunes de sécurité, des releases supplémentaires ont à nouveau dû être effectués, parfois d'urgence, ce qui a entraîné une importante charge de travail supplémentaire pour les collaborateurs et collaboratrices – travail de nuit et le week-end.

Le responsable informatique représente les autorités judiciaires et le Ministère public dans de nombreux comités, par exemple au sein du comité TIC opérationnel, du groupe spécialisée architecture TIC ainsi qu'au niveau suisse dans le programme HIJP (harmonisation de l'informatique dans la justice pénale) et dans l'alliance Tribuna. De plus, l'informatique de la justice est représentée dans les groupes spécialisés cantonaux sécurité de l'information et approvisionnement de base.

2.5 Service de coordination chargé du casier judiciaire et des profils d'ADN (SERCO)

Le SERCO saisit pour le Ministère public et la juridiction pénale tous les jugements pénaux et les décisions ultérieures dans la banque de données du casier judiciaire suisse (VOSTRA). De plus, il transmet des communications de radiation des données signalétiques à l'autorité fédérale compétente AFIS DNA Services.

Le nombre total d'affaires traitées pendant l'année sous revue a diminué de 9 % par rapport à l'année précédente à 27'216 au total (2019 : 29'244 ; 2018 : 29'244 ; 2017 : 26'392 ; 2016 : 25'031 ; 2015 : 25'812 ; 2014 : 26'475 ; 2013 : 23'617 ; 2012 : 21'029 ; 2011 : 19'025).

Le nombre de jugements à traiter a diminué de près de 12 % et s'est élevé à 13'367. Lors de la saisie des jugements, des clarifications effectuées cette année par le SERCO concernant des données personnelles, articles de loi, états de fait, heures où les faits ont été commis, etc., ont entraîné des compléments et/ou corrections dans près de 22 % (année précédente : 19 %) des cas.

En 2020, le nombre de cas de récidive traités s'est élevé à 732 (année précédente : 965) ; 271 ont été transmis aux autorités correspondantes. La programmation lacunaire de l'application fédérale VOSTRA nécessite de la part du SERCO un examen attentif avant l'envoi.

Le nombre d'annonces d'instructions pénales a augmenté de 10 % à 5'548 (année précédente : 5'035). Ce chiffre ne comprend pas la correction régulière des instructions pénales ouvertes sans numéro de référence par l'Office fédéral de la justice.

Pendant l'exercice, 3'443 communications de radiation ADN et 4'123 communications de radiation d'autres données signalétiques ont été traitées.

Sur demande d'autorités habilitées, 861 extraits de casier judiciaire ont été établis (année précédente : 790).

Pendant l'année, le SERCO a enregistré un nombre inhabituellement élevé de longues absences de collaborateurs pour cause de maladie ou d'accident.

Le président

Michel-André Fels

3 COMMISSION POUR LA FORMATION CONTINUE

La pandémie du coronavirus a également laissé des traces profondes au sein de la Commission pour la formation continue. En effet, quasiment tous les cours prévus pour l'année 2020 ont dû être annulés. Les rares cours organisés ont suscité un intérêt d'autant plus vif.

Fait positif, la nouvelle conception du magazine interne « Be N'ius » a pu être définitivement réalisée. En juin 2020, le premier numéro est paru sous une forme plus moderne et numérique sur www.benius.ch (le site web de la Commission pour la formation continue se trouve sous www.justice.be.ch). La deuxième édition 2020 sera mise en ligne en janvier 2021.

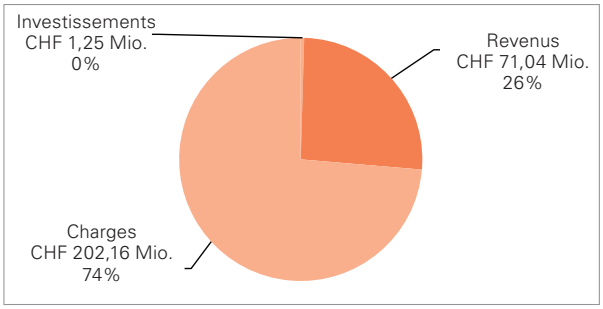
Chef de l'état-major des ressources

Frédéric Kohler

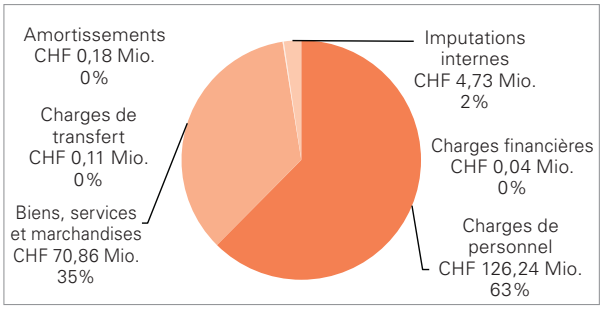
Annexe : INDICATEURS FINANCIERS ET RELATIFS AU PERSONNEL

1 Charges, revenus et investissements Autorités judiciaires et Ministère public

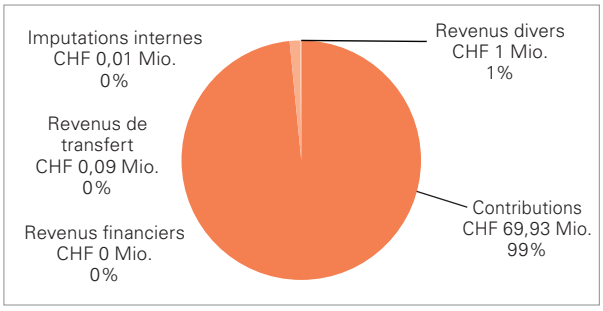
Compte 2020 – Charges/Revenus/Investissements
Total CHF 274,45 Mio.



Compte 2020 – Charges
Total CHF 202,16 Mio.

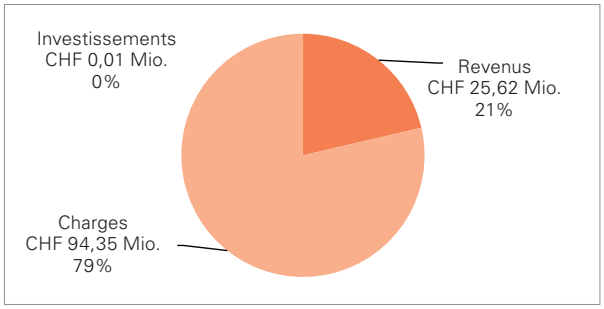


Compte 2020 – Revenus
Total CHF 71,04 Mio.

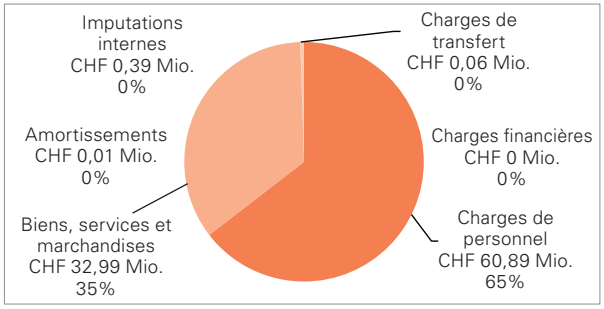


2 Charges, revenus et investissements Juridictions civile et pénale

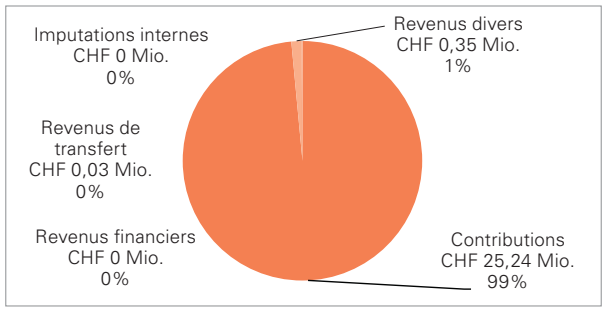
Compte 2020 – Charges/Revenus/Investissements
Total CHF 119,98 Mio.



Compte 2020 – Charges
Total CHF 94,35 Mio.

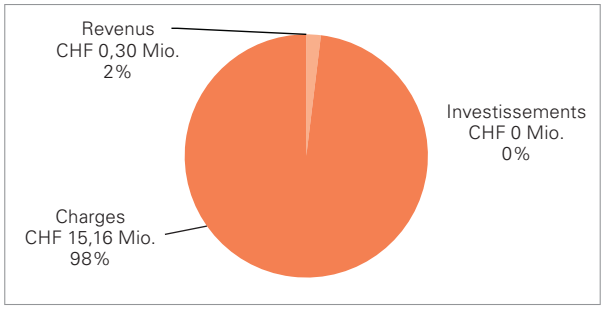


Compte 2020 – Revenus
Total CHF 25,62 Mio.

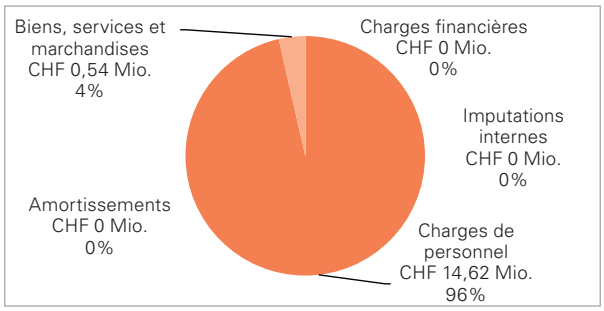


3 Charges, revenus et investissements Juridiction administrative

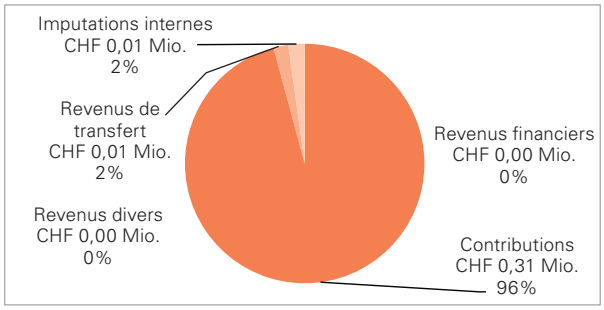
Compte 2020 – Charges/Revenus/Investissements
Total CHF 14,86 Mio.



Compte 2020 – Charges
Total CHF 15,16 Mio.

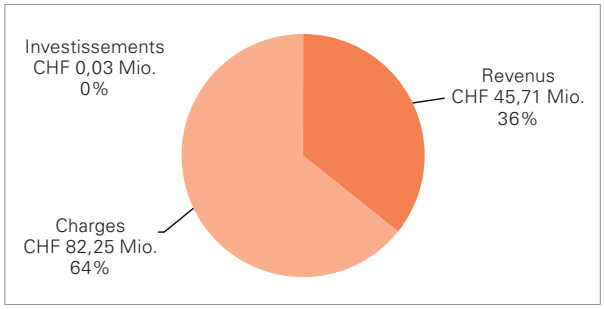


Compte 2020 – Revenus
Total CHF 0,3 Mio.

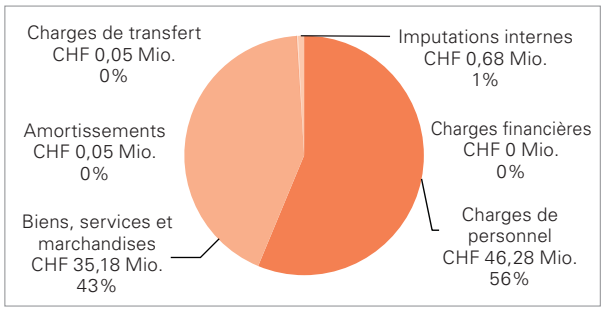


4 Charges, revenus et investissements Ministère public

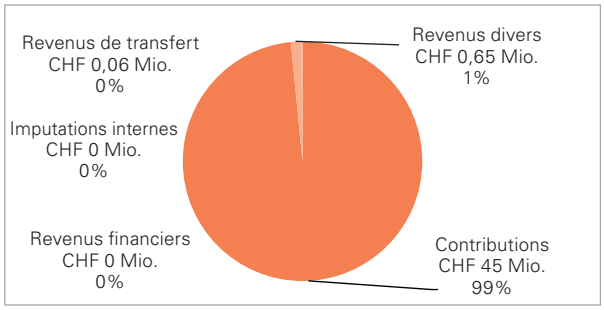
Compte 2020 – Charges/Revenus/Investissements
Total CHF 127,99 Mio.



Compte 2020 – Charges
Total CHF 82,25 Mio.



Compte 2020 – Revenus
Total CHF 45,71 Mio.



5 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel des autorités judiciaires et du Ministère public 2020

(Situation 31 décembre 2020)
Valeurs entre parenthèses : ensemble de l'administration cantonale[1]
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs[2]	279	678	957
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d'occupation < 90 %[3]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	35,3 %	58,1 %	55,1 %
CT 19–23	45,2 %	58,0 %	54,0 %
CT 24–30	22,7 %	64,7 %	44,1 %
Total (CT 01-30)	32,3 % (18,2 %)	58,7 % (60,6 %)	51,1 % (38,4 %)
Structure d'âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0 %	0,8 %	0,5 %(0,3 %)
20–29 ans	8,0 %	16,4 %	14,0 % (10,9 %)
30–39 ans	25,1 %	31,5 %	29,7 % (24,9 %)
40–49 ans	23,6 %	27,8 %	26,6 % (25,7 %)
50–59 ans	27,8 %	20,1 %	22,3 % (29,0 %)
Plus de 60 ans	15,6 %	3,4 %	6,9 % (9,2 %)
Total	100 %	100 %	100 %
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	13,1 %	86,9 %	100 %
CT 19–23	31,6 %	68,4 %	100 %
CT 24–30	49,0 %	51,0 %	100 %
Total	28,9 % (52,5 %)	71,1 % (47,5 %)	100 %
Age moyen	46,2 (45,8)	40,5 (43,0)	42,2 (44,5)
Taux de fluctuation[4]	5,0 %	6,6 %	6,1 % (6,9 %)

Différences d'arrondissement possibles

[1] A partir du rapport 2015, hautes écoles non comprises
[2] Y compris 40 collaborateurs et collaboratrices de l'état-major des ressources (Direction de la magistrature)
[3] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant : temps partiel = taux d'occupation ≤ 90 %
[4] Taux de fluctuation brut

6 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel des juridictions civile et pénale 2020

(Situation au 31 décembre 2020)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	123	354	477
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d'occupation < 90 %[5]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	21,7 %	59,6 %	54,4 %
CT 19–23	45,7 %	57,0 %	54,4 %
CT 24–30	19,6 %	72,7 %	48,4 %
Total	28,1% (32,3 %)	60,4% (58,7 %)	51,9% (51,1 %)
Structure d'âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0 %	0,9 %	0,7% (0,5 %)
20–29 ans	7,0 %	14,2 %	12,4% (14,0 %)
30–39 ans	30,7 %	35,6 %	34,3% (29,7 %)
40–49 ans	17,5 %	25,7 %	23,6% (26,6 %)
50–59 ans	24,6 %	18,9 %	20,4% (22,3 %)
Plus de 60 ans	20,2 %	4,6 %	8,7% (6,9 %)
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	13,6 %	86,4 %	100,0 %
CT 19–23	23,5 %	76,5 %	100,0 %
CT 24–30	45,9 %	54,1 %	100,0 %
Total	26,1% (28,9 %)	73,9% (71,1 %)	100,0 %
Age moyen	46,4 (46,2)	40,6 (40,5)	42,2 (42,2)
Taux de fluctuation	5,4%	5,9%	5,8% (6,1%)

Différences d'arrondissement possibles

[5] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant : temps partiel = taux d'occupation ≤ 90 %

7 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel de la juridiction administrative 2020

(Situation au 31 décembre 2020)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	41	50	91
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d'occupation < 90 %[6]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	0,0 %	66,7 %	61,5 %
CT 19–23	43,5 %	66,7 %	56,6 %
CT 24–30	23,5 %	37,5 %	28,0 %
Total	34,1 % (32,3 %)	62,0 % (58,7 %)	49,5 % (51,1 %)
Structure d'âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0 %	0,0 %	0,0 % (0,5 %)
20–29 ans	9,8 %	14,0 %	12,1 % (14,0 %)
30–39 ans	19,5 %	28,0 %	24,2 % (29,7 %)
40–49 ans	31,7 %	30,0 %	30,8 % (26,6 %)
50–59 ans	19,5 %	24,0 %	22,0 % (22,3 %)
Plus de 60 ans	19,5 %	4,0 %	11,0 % (6,9 %)
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	7,7 %	92,3 %	100,0 %
CT 19–23	43,4 %	56,6 %	100,0 %
CT 24–30	68,0 %	32,0 %	100,0 %
Total	45,1 % (28,9 %)	54,9 % (71,1 %)	100,0 %
Age moyen	**46,1 (46,2)**	**41,7 (40,5)**	**43,7 (42,2)**
Taux de fluctuation	**6,9 %**	**11,5 %**	**9,5 % (6,1 %)**

Différences d'arrondissement possibles

[6] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant : temps partiel = taux d'occupation ≤ 90 %

8 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel du Ministère public 2020

(Situation au 31 décembre 2020)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	99	253	352
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d'occupation < 90 %[7]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	41,7 %	56,3 %	54,5 %
CT 19–23	50,0 %	60,6 %	57,1 %
CT 24–30	26,9 %	62,5 %	45,4 %
Total	34,8% (32,3 %)	57,7% (58,7 %)	51,6% (51,1 %)
Structure d'âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0 %	0,8 %	0,6% (0,5 %)
20–29 ans	8,7 %	19,0 %	16,2% (14,0 %)
30–39 ans	18,5 %	28,9 %	26,1% (29,7 %)
40–49 ans	27,2 %	31,6 %	30,4% (26,6 %)
50–59 ans	34,8 %	18,2 %	22,6% (22,3 %)
Plus de 60 ans	10,9 %	1,6 %	4,1% (6,9 %)
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	12,6 %	87,4 %	100,0 %
CT 19–23	32,0 %	68,0 %	100,0 %
CT 24–30	48,1 %	51,9 %	100,0 %
Total	26,7 % (28,9 %)	73,3 % (71,1 %)	100,0 %
Age moyen	46,7 (46,2)	39,8 (40,5)	41,7 (42,2)
Taux de fluctuation	3,5%	6,5%	5,7% (6,1%)

Différences d'arrondissement possibles

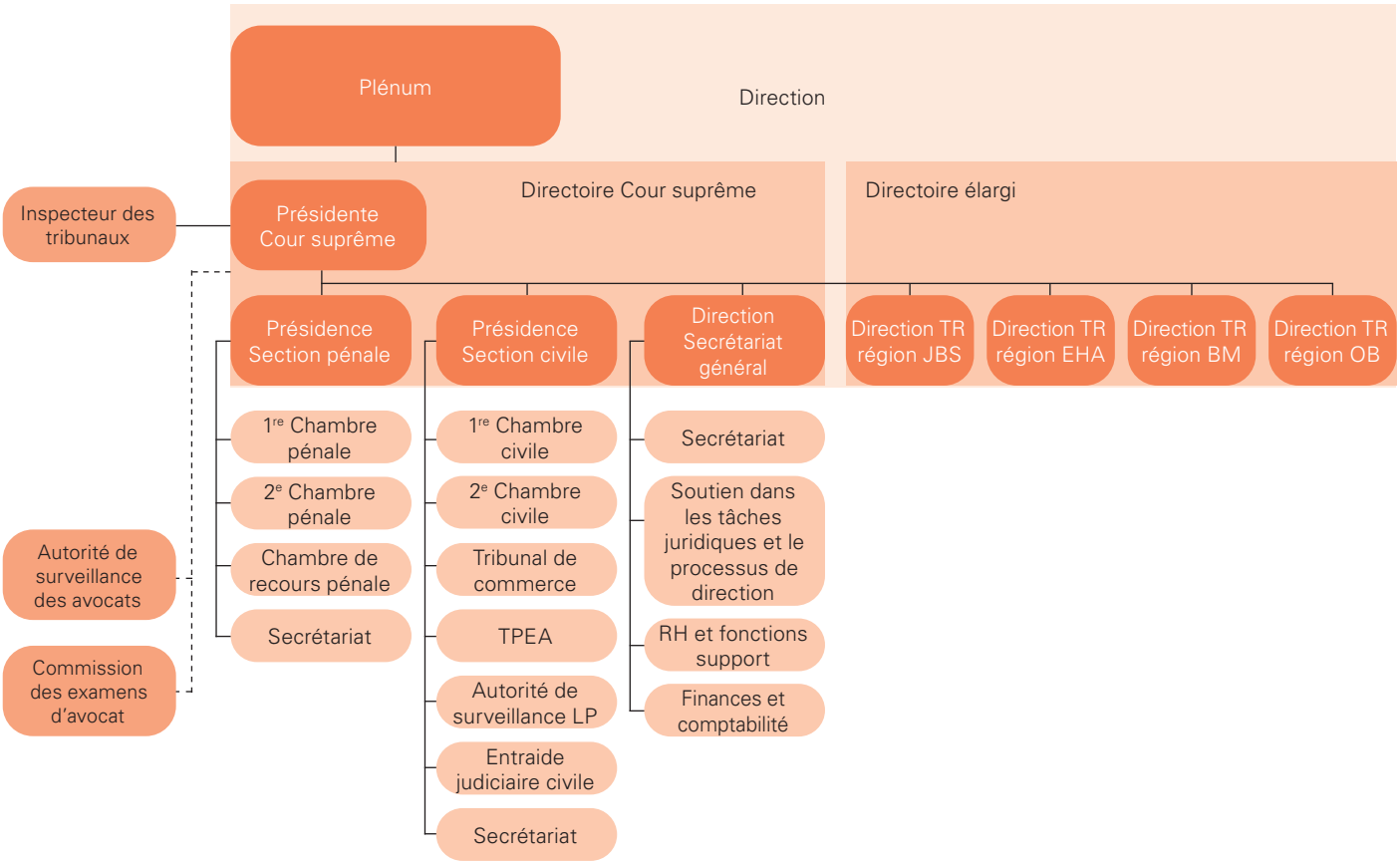
[7] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant : temps partiel = taux d'occupation ≤ 90 %

Juridictions civile et pénale

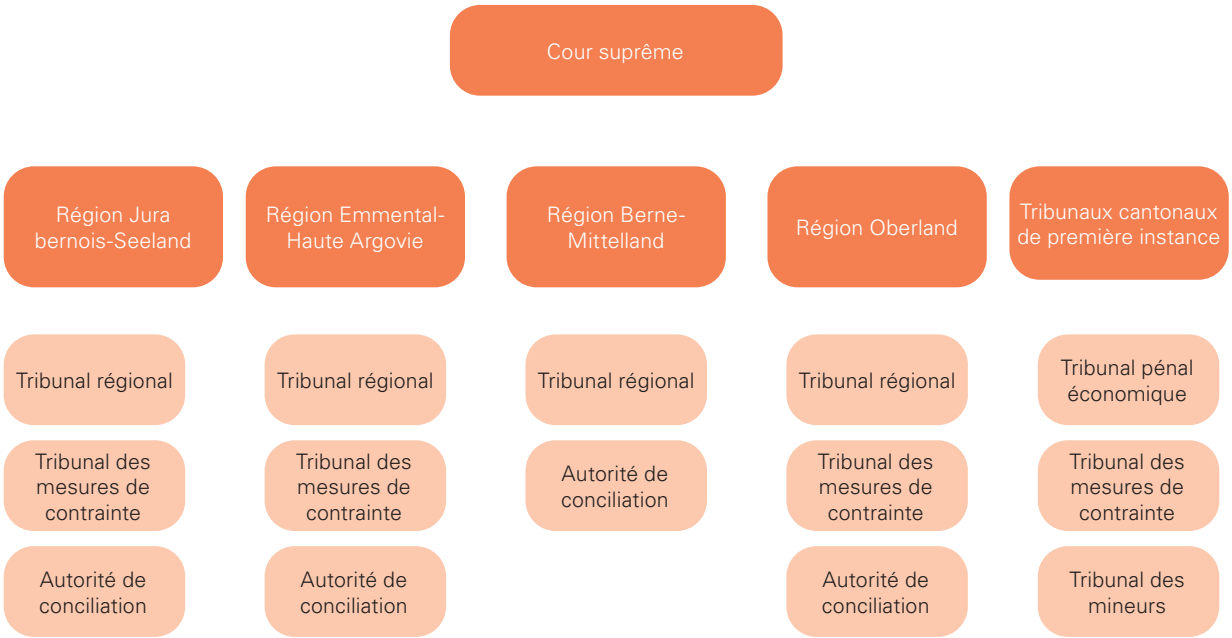
Table des matières
Juridictions civile et pénale

1	Introduction	33
2	Cour suprême	35
3	Autorités judiciaires de première instance	46
	Annexe : Statistiques	52

Cour suprême du canton de Berne



Juridictions civile et pénale



1 INTRODUCTION

1.1. Généralités

En 2020, les juridictions civile et pénale ont jugé au total 33'245 cas (année précédente : 35'001) et donné 19'717 conseils juridiques (année précédente : 19'235).

Comme les années précédentes, près de 90 % des cas reçus étaient des procédures civiles et environ 10 % des cas des procédures pénales. La juridiction civile (autorités de conciliation comprises) a dans l'ensemble bien clôturé l'année sous revue, car elle a pu statuer sur la majorité des cas et ce malgré la pandémie de Covid-19. En comparaison avec l'année précédente, le nombre de procédures reçues a légèrement diminué. La tendance constatée dans le domaine des procédures civiles, à savoir des procédures nettement plus complexes et fastidieuses à tous les niveaux, s'est maintenue en 2020. Par conséquent, la durée de procédure et les affaires pendantes ont partiellement augmenté.

Dans le domaine de la juridiction pénale, le nombre d'affaires reçues a de nouveau été très élevé. Depuis 2011, elles ont augmenté d'environ 29 % (pour la Cour suprême uniquement : hausse de 57 %). En parallèle au nombre de cas, le nombre d'affaires liquidées par les tribunaux pénaux a également augmenté. La durée des procédures pénales s'est maintenue à un niveau élevé. Dans le domaine pénal particulièrement, où le principe (limité) d'immédiateté s'applique ce qui exclut par conséquent les audiences par téléphone et par écrit, la pandémie de Covid-19 a entraîné des retards. Les audiences n'ont souvent pas pu être tenues. De plus, les injonctions du Tribunal fédéral déjà thématisées l'année passée concernant une administration des preuves plus étendue dans le cadre des procédures d'appel pénales ainsi que les modifications législatives ont continué à produire leurs effets. La charge de travail nettement accrue a persisté notamment à la Cour suprême, les injonctions du Tribunal fédéral et les prescriptions législatives entraînant des audiences plus longues. Dans le cadre de ces procédures, chaque cas a requis la présence simultanée de trois juges et d'un greffier ou d'une greffière pendant plusieurs jours. Des greffiers et greffières supplémentaires ont dû ainsi être engagés à la Cour suprême. En première instance également, des présidents et présidentes de tribunal extraordinaires et des greffiers et greffières supplémentaires ont dû être engagés en raison de la hausse de la charge de travail inhérente aux procédures. Cela n'a été possible que grâce aux postes de réserve. Les greffiers et greffières notamment ont pu être recrutés dans le pool autorisé pour une durée limitée par le Grand Conseil.

L'organisation restreinte des audiences pendant le premier semestre de l'année à cause de la pandémie a pu être compensée au cours du deuxième semestre par une activité extrêmement intense dans l'ensemble des juridictions civile et pénale. Un besoin de rattrapage subsiste toutefois pour l'année à venir.

L'application de l'expulsion pénale a continué à susciter un vif intérêt de la part du public. Les tribunaux pénaux de première instance ont prononcé 243 expulsions obligatoires (année précédente 204). Le taux d'application s'est situé à 85 %, les cas de rigueur à 4 % (année précédente 9 %). Sur 34 procédures d'appel, les Chambres pénales ont confirmé dans 29 cas l'expulsion ordonnée. Dans deux cas, elles ont confirmé sa non-application et dans deux cas ordonné l'expulsion en instance supérieure. Dans un cas, elles ont annulé l'expulsion.

En 2020, neuf nouveaux et nouvelles juges de première instance et une juge à la Cour suprême ont débuté leurs fonctions.

Le compte de résultats des juridictions civile et pénale présente en 2020 un solde de perte de CHF 68,7 millions. Il est donc inférieur à concurrence de CHF 2,7 million à la valeur budgétée (CHF 71,4 mio). Par rapport à l'année précédente, le solde de perte est resté pratiquement inchangé.

1.2 Pandémie de Covid-19

La pandémie de Covid-19 a été le thème central et a eu en 2020 de fortes répercussions sur les juridictions civile et pénale. Selon les art. 38 et 39 LOJM, la Cour suprême a pour tâche et est responsable d'organiser de manière autonome le bon fonctionnement des tribunaux au sein des juridictions civile et pénale en cas de telles situations. Sur cette base, le directoire de la Cour suprême a adopté pour la première fois le 16 mars 2020 les mesures en lien avec la pandémie de Covid-19 (coronavirus). Ces mesures réglementaient le fonctionnement des tribunaux à la lumière de cette pandémie pour l'ensemble des juridictions civile et pénale. Elles ont été régulièrement adaptées aux besoins changeants et sont actuellement en vigueur dans leur 6e version du 23 octobre 2020. Elles se prolongeront au-delà de la fin 2020.

Du 18 mars au 19 avril 2020, en raison du confinement (prescriptions de l'Office fédéral de la

santé publique relatives à la pandémie), seules les audiences ne tolérant aucun retard pour des motifs juridiques ou effectifs ou ne pouvant être organisées par écrit ont pu avoir lieu. Pour les tribunaux de première instance, il s'agissait principalement de procédures de détention et de cas concernant des questions de mesures de protection de l'enfant qui ne pouvaient être différées. La Cour suprême a tenu des audiences dans le domaine du placement à des fins d'assistance et devant le Tribunal de protection de l'enfant et de l'adulte. Les deux instances ont en outre organisé des audiences en cas de menace de prescription de la procédure. Pendant cette période, un grand nombre des audiences restantes ont eu lieu par écrit ou par téléconférence Skype lorsque cela était possible et légal.

Pendant le confinement déjà, le directoire a préparé la normalisation du fonctionnement des tribunaux et notamment la reprise rapide des audiences. Ainsi, entre le 18 mars et le 19 avril 2020, il a organisé en plus des deux séances ordinaires, également huit séances extraordinaires dans le cadre desquelles il a décidé les mesures nécessaires liées au coronavirus. Depuis lors, chaque tribunal de première instance doit établir à l'attention de la Cour suprême un rapport hebdomadaire concernant les incidents et problèmes en lien avec la pandémie. De plus, des conférences téléphoniques ont régulièrement eu lieu entre la Cour suprême et les tribunaux de première instance. Ces instruments se sont révélés précieux et ont permis à la Cour suprême de résoudre rapidement les problèmes. Cet échange entre instances a en outre contribué à l'acceptation systématique des mesures décidées.

La Cour suprême a mis en place un état-major de crise présidé par sa présidente. Outre le directoire, certains juges de la Cour suprême, l'inspecteur des tribunaux et le secrétariat général ont collaboré au sein de cet état-major. Les mesures corona indiquées ont été discutées et constamment développées. Le directoire a adopté le catalogue de mesures actualisées à l'attention des juridictions civile et pénale. De plus, un échange régulier a eu lieu avec la Cour suprême du canton de Zurich, lequel a permis d'obtenir de précieux renseignements. La présidente de la Cour suprême a en outre été interrogée par les médias concernant la portée de ces mesures.

En raison de la situation liée au coronavirus, la Cour suprême a assoupli l'autorisation du télétravail pour la période de la pandémie, sur la base des prescriptions du droit fédéral et cantonal. Suivant la situation, les personnes intéressées ont pu travailler à domicile, toutefois sur concertation régulière avec leurs supérieurs. Il n'existait pas de droit légal à pouvoir faire du télétravail. Certaines positions clés ont en outre été tenues d'être présentes sur place, à tous les niveaux. Cette gestion plus ouverte a montré que le modèle du télétravail peut s'avérer adapté au fonctionnement des tribunaux. Le directoire et le plénum ont par conséquent déjà commencé à réfléchir à la poursuite du télétravail au sein des juridictions civile et pénale après la pandémie. Il est apparu que suivant l'activité et la charge de travail, le télétravail sera aussi possible à l'avenir. Outre le télétravail, le directoire a défini la manière de gérer les congés de courte durée en lien avec la pandémie de Covid-19. Le transfert temporaire de ressources en personnel entre les divers tribunaux a été encouragé et mis en œuvre au cas par cas.

A partir du 20 avril 2020, les tribunaux ont, dans la mesure du possible, repris leurs activités normalement. Depuis cette date, les audiences ont à nouveau pu avoir lieu, dans le respect des règles d'hygiène et de distanciation. Lorsque la situation ne permettait pas la tenue d'audience, celles-ci ont été tenues par écrit, par téléphone ou par vidéoconférence. Cela a permis d'éviter un nombre excessif d'affaires pendantes, notamment concernant les litiges de droit civil ainsi que certaines procédures devant le tribunal des mesures de contrainte. Les autorités de conciliation ont également souvent pu donner des conseils juridiques en matière de droit du bail et du travail par téléphone. De telles solutions n'ont en revanche pas été applicables à la plupart des procédures pénales et de conciliation. Celles-ci doivent en principe être tenues en présence des parties, raison pour laquelle des retards ont été enregistrés.

Pour simplifier et uniformiser les audiences téléphoniques en droit civil, la Cour suprême a élaboré les directives du 23 octobre 2020 pour l'organisation d'audiences et d'auditions au moyen de vidéoconférences et téléconférences.

De manière générale, la Cour suprême a fréquemment rappelé les directives de la Confédération et du canton, notamment concernant les règles en matière d'hygiène et de distanciation ainsi que les instructions relatives à l'isolement et à la quarantaine. Les tribunaux ont aménagé leurs locaux de manière à ce que les mesures d'hygiène et de distanciation puissent être respectées. Pour ce faire, ils ont été soutenus par un inspecteur du travail chargé de mesurer et de marquer la position autorisée des sièges dans toutes les salles d'audience et des tribunaux. Ces clarifications ont permis d'établir le catalogue de mesures du 22 avril 2020 pour la Cour suprême, qui régit de manière contraignante et pour l'ensemble du personnel les

principes relatifs à l'organisation d'audiences et de séances sous respect des recommandations en lien avec le coronavirus. Cela a entraîné une certaine limitation de l'accès du public aux bâtiments et aux salles de tribunal. Afin que des audiences avec un grand nombre de participants puissent également avoir lieu, la Cour suprême a organisé l'utilisation de deux grandes salles de paroisse à Berne ainsi que d'une salle à l'Université de Berne. Les tribunaux bernois ont souvent utilisé ces locaux. Des salles de remplacement adaptées à la situation corona ont également pu être trouvées à d'autres endroits (p. ex. à Bienne).

Les règles de comportement en vigueur de la Confédération ont été affichées de manière bien visible dans tous les sites des juridictions civile et pénale. L'obligation de porter le masque était applicable à tous les locaux accessibles au public. Les tribunaux se sont procuré les réserves de masques nécessaires. La Cour suprême a créé un formulaire d'annonce à faire remplir à tous les visiteurs et visiteuses avant leur entrée dans un bâtiment de tribunal. De plus, les installations nécessaires de désinfection des mains ont été aménagées. En parallèle, une désinfection quotidienne de toutes les poignées de portes et des toilettes a été organisée. Dans les salles de tribunal et d'audience, les greffiers et greffières se sont chargé de la désinfection des surfaces de contact. L'aération régulière des salles a en outre été ordonnée. Pour certaines salles de tribunal, des parois en plexiglas ont été achetées afin de délimiter et d'augmenter si nécessaire la sécurité des participants.

Certains cas positifs au Covid-19 ont été détectés au sein des juridictions civile et pénale. Les personnes concernées ont pour la plupart été contaminées en dehors du travail et la propagation a pu être évitée. Pendant la deuxième vague de la pandémie, des collaborateurs se sont régulièrement retrouvés en quarantaine.

Depuis l'automne 2020, le directoire est occupé à gérer la deuxième vague de la pandémie. Comme l'ont montré les analyses de l'inspectorat du travail à fin novembre 2020, les tribunaux pénaux de première instance et le Tribunal pénal économique notamment se sont retrouvés dans une situation difficile en raison du nombre très élevé d'affaires reçues. A la Cour suprême, la charge de travail et les affaires pendantes élevées concernent principalement les Chambres pénales ainsi que le Tribunal de protection de l'enfant et de l'adulte. Le directoire de la Cour suprême continue à se réunir en tant qu'état-major de crise. L'un des plus grands défis dans ce contexte est de favoriser la cohésion qui devrait prévaloir dans un tribunal entre les juges et les collaborateurs.

2 COUR SUPRÊME

2.1 Composition

Pendant l'année sous revue, le collège des juges de la Cour suprême a subi les modifications suivantes : Renate Schnell, juge à la Cour suprême, est partie à la retraite à la fin du mois d'avril 2020. Pour lui succéder, le Grand Conseil avait élu en 2019 la présidente de tribunal Franziska Friedrich Hörr, qui a débuté ses fonctions le 1er mai 2020. Suite à son élection, cette dernière a démissionné de sa fonction de juge suppléante à la Cour suprême, tout comme Sonja Koch, présidente de tribunal élue au Tribunal fédéral. Pour leur succéder, le Grand Conseil a élu Denise Weingart, présidente de tribunal, en tant que juge suppléante et Thomas Zbinden, président de tribunal, comme juge suppléant. Le 23 septembre 2020, les Chambres fédérales réunies ont élu juge fédéral Christoph Hurni qui était juge à la Cour suprême. Il débute ses fonctions le 1er janvier 2021.

Présidence
Hubschmid Volz Annemarie, présidente de la Cour suprême
Pfister Hadorn Christine, vice-présidente
Guéra Philippe, vice-président

Directoire
Hubschmid Volz Annemarie, présidente de la Cour suprême
Pfister Hadorn Christine, présidente de la Section civile
Guéra Philippe, président de la Section pénale
Roth Markus, Dr en droit, secrétaire général

Section civile	En fonction depuis
Pfister Hadorn, Christine, présidente	2002
Bähler Daniel, vice-président	2009
Bähler Jürg	2017
Bettler Ronnie	2019
Geiser Rainier	2012
Grütter Myriam	2013
Hurni Christoph, PD Dr en droit	2017
Josi Christian, Dr en droit	2014
Niklaus Jean-Luc, Dr en droit	2010
Schlup Marcel	2016
Studiger Adrian	2010

Section pénale	En fonction depuis
Guéra Philippe, président	2009
Geiser Rainier, vice-président	2012
Aebi Fritz	2011
Bähler Jürg	2017
Bratschi-Rindlisbacher Franziska	2008
Falkner Anastasia	2019
Friedrich Hörr Franziska (depuis mai)	2020
Gerber Daniel	2018
Hubschmid Volz Annemarie	2010
Kiener Hanspeter	2011
Niklaus Jean-Luc, Dr en droit	2010
Schleppy Agnès	2018
Schmid Samuel	2016
Schnell Renate (jusqu'en avril)	2001
Vicari Jean-Pierre	2012

L'affectation actuelle des juges aux sections et aux sous-sections, les données concernant les membres suppléants, les juges spécialisés, ainsi que la composition de l'Autorité de surveillance des avocats et de la Commission des examens d'avocat se trouvent dans l'annuaire officiel en ligne (sous https://www.justice.be.ch/justice/fr/index/justiz/organisation/obergericht/ueber_uns/obergericht/organisation.html).

2.2 Evolution des affaires

2.2.1 Section civile

Pendant l'année sous revue, le nombre le plus élevé d'affaires reçues depuis la réforme de la justice 2011 a été enregistré. Ce chiffre a été d'autant plus impressionnant compte tenu de la situation pandémique. Le nombre d'affaires liquidées dans la section s'est révélé légèrement inférieur à l'année précédente, ce qui s'explique par l'interruption des audiences due au confinement. Toutes les audiences annulées n'ont pas encore pu être rattrapées. Les mesures d'urgence de la Confédération ont permis au printemps de liquider les procédures pour placement à des fins d'assistance au moyen d'auditions par téléphone et de conseils donnés par écrit ou par téléphone. Ce domaine important a donc pu être maintenu à satisfaction de droit. Les dispositions prises par la Confédération et le canton pour soutenir l'économie pendant la pandémie ont entraîné un nombre moins élevé que prévu de procédures liées à la pandémie dans les domaines du droit des poursuites et faillites, du droit du bail et du droit du travail ; ce type de procédures occuperont les tribunaux civils au cours des années à venir. En revanche, la pandémie a entraîné un nombre nettement en hausse de procédures dans le domaine du Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte. Aucun ralentissement n'est à prévoir dans ce domaine.

Comme les années précédentes, les procédures du nouveau droit de l'entretien et du partage de la prévoyance professionnelle ont entraîné une charge de travail nettement plus élevée pour les greffiers et greffières. Une augmentation de la complexité et du volume des dossiers s'est également ressentie dans d'autres domaines particuliers. Cela a eu un impact sur la section, sans toutefois ressortir clairement dans les chiffres.

En raison de la situation pandémique, la Section civile a renoncé à ses séances régulières et a traité les thèmes organisationnels et les problèmes juridiques d'importance générale par voie de circulation. Des pratiques ont été établies sur des questions précises avant d'être communiquées aux avocats et avocates ainsi qu'aux instances inférieures. La Section civile a publié certaines décisions sur Internet et dans des revues spécialisées. Pour la présidente de la section, la charge de travail due au besoin de réglementation liée à la pandémie ainsi qu'au nombre de séances du directoire qui a plus que doublé a été très importante.

Les membres de la Section civile ont participé à différents groupes de travail spécialisés internes et externes. L'échange entre l'Office cantonal des mineurs et la Section civile n'a pas pu avoir lieu.

Les tribunaux civils de première instance et d'instance supérieure ont envoyé environ 800 lettres informelles de réponse aux justiciables dont les actes de procédure ne respectaient pas les exigences en matière de procédure.

Chambres civiles

Le nombre d'affaires reçues par les Chambres civiles a enregistré un recul dû à la pandémie de 663 à 603 cas. Le nombre d'affaires en français a diminué de 103 (16 % des affaires totales) à 57 (9 %). Pendant l'année sous revue, 596 dossiers (année précédente : 667) ont été liquidés. Le faible nombre de procédures pendantes en fin d'année de l'année précédente (117) n'a pas pu être maintenu (124). La durée moyenne de la procédure s'est élevée à deux mois. Pendant l'année sous revue, 75 cas ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Pendant la même période, le Tribunal fédéral a rendu 74 décisions. Dans cinq cas il a admis le recours, dans trois cas il l'a admis partiellement et dans 66 cas le recours a été rejeté.

Tribunal de commerce

En 2020, le nombre d'affaires reçues a augmenté par rapport à l'année précédente, mais il se situe toujours dans la moyenne des cinq années précédentes. La plupart des cas ont été reçus pendant le quatrième trimestre, alors que le nombre d'affaires reçues pendant le premier trimestre a été faible en raison de la pandémie. Au total, 153 affaires (dont 91 en procédure ordinaire) ont été reçues contre 136 l'année précédente (dont 67 en procédure ordinaire). Le nombre total de cas en français s'est élevé à 16 (année précédente : 20), soit à 10 % (année précédente : 15 %). Les procédures sommaires se sont situées dans le cadre usuel avec 62 cas. 130 cas ont été liquidés (dont 73 en procédure ordinaire). L'année précédente, ces chiffres s'élevaient à 174 et 92. La diminution des affaires liquidées est d'une part due à la pandémie et d'autre part au nombre plus faible de dossiers prêts à être liquidés en 2020. A la fin de l'année, 115 procédures étaient encore pendantes (année précédente : 92), dont 94 procédures ordinaires (année précédente : 76).

Le taux de conciliation, avec 40 conciliations (année précédente : 50) pour les procédures ordinaires, s'est élevé à 54 % (année précédente : 48 %). La durée moyenne de la procédure a de nouveau augmenté et s'est élevée à 235 jours (année précédente : 185 jours).

Pendant l'année sous revue, six recours contre des jugements ont été interjetés devant le Tribunal fédéral (année précédente : 5). Celui-ci a admis l'un des recours, en a rejeté un et n'est pas entré en matière sur un troisième. Les trois autres cas sont encore pendants.

Le 30 juin 2020, Hermann Laederach, juge du Tribunal du commerce, a démissionné après 18 ans d'activité.

Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite

Pendant l'année sous revue, 236 (année précédente : 261) affaires ont été reçues par l'Autorité de surveillance (sans demandes de prolongation des délais de liquidation de faillites), dont 188 (année précédente : 217) plaintes (y compris retards injustifiés) et 13 (année précédente : 14) requêtes. Ces dernières comprennent notamment les requêtes d'assistance judiciaire gratuite, de levée du secret de fonction et l'introduction de procédures disciplinaires. 230 affaires ont été clôturées pendant l'année sous revue, les affaires pendantes sont restées pratiquement stables avec 35 cas (année précédente : 29).

Le nombre d'affaires reçues, inférieur à la moyenne, a contrasté avec l'incertitude économique due au coronavirus. Le blocage temporaire des sommations et des poursuites du pouvoir public concernant les impôts et les taxes, le report de paiement des loyers commerciaux et les crédits transitoires généreux accordés aux entreprises et aux indépendants ont retardé la vague des saisies et des faillites.

De plus, 307 (année précédente : 392) demandes de prolongation des délais de liquidation de faillites ont été reçues et autorisées. Cette année encore, les déclarations d'impôt provisoires de l'Intendance des impôts ont été l'un des motifs des plus fréquents de demande de prolongation.

En 2020, 22 (année précédente : 20) décisions ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Pendant la même période, deux recours ont été admis totalement ou partiellement. Dans 17 (année précédente : 14) cas, le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière ou les a classés comme étant sans objet, deux (année précédente : 1) ont été rejetés.

Pendant l'année sous revue, la commission de la formation des préposés et préposées aux poursuites et faillites du canton de Berne a pu organiser les modules de formation prévus ainsi que les examens conformément au règlement et sous respect des règles liées au Covid-19.

Le contact avec la direction des offices des poursuites et faillites a également été intensif pendant l'année sous revue. Des demandes ont pu être envoyées de part et d'autre par téléphone ou par e-mail et mises en œuvre sans autre.

Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte (TPEA)

Pour la huitième année depuis son introduction, ce tribunal spécialisé a liquidé le nombre le plus élevé de cas depuis sa création (1'072, année précédente 990). Le nombre d'affaires reçues, de 1'077, a massivement augmenté par rapport à l'année précédente (965). Le nombre de cas à reporter à l'année suivante s'élève à 100. Les procédures de placement à des fins d'assistance (PAFA), au nombre de 689, ont également enregistré une forte hausse (année précédente : 623). Il est clairement apparu lors des audiences que cette augmentation est en grande partie due à la pandémie de Covid-19 et aux craintes qui en découlent. Le nombre de cas concernant les autres procédures TPEA est resté à un niveau élevé de 388 (année précédente : 342). Le taux d'affaires en langue française, de 10 % (111), est légèrement plus faible que celui de l'année précédente (12 %, 117). Ces

chiffres record ne sont plus gérables avec les ressources à disposition. Pendant le confinement, des transferts internes ont permis d'éviter des situations critiques. Depuis que les audiences ont repris normalement, cela n'est plus possible. Si la pandémie perdure, il sera nécessaire de créer un allégement avec des postes de greffiers de durée déterminée.

En procédures PAFA, tous les jugements ne sont plus automatiquement motivés par écrit. Cela allège énormément la charge de travail des greffiers et greffières. Si le Tribunal fédéral devait revoir cette pratique, la charge de travail ne pourrait être gérée qu'au moyen de postes de greffiers supplémentaires.

Comme les années précédentes, dans de nombreuses procédures PAFA, la police a dû être convoquée aux audiences pour protéger les membres du tribunal.

Les autres affaires du TPEA concernaient comme les années précédentes principalement des curatelles, des mesures de protection de l'enfant et des règlements du droit de visite. Dans la plupart des cas, une décision écrite a pu être prise sans qu'il soit nécessaire de faire appel à des juges spécialisés. Dans neuf procédures concernant principalement des questions relatives aux enfants, une audience a eu lieu avec des juges spécialisés.

2.2.2 Section pénale

Madame Schnell, juge à la Cour suprême, a pris sa retraite à fin avril. Elle a été remplacée dans sa fonction de présidente de la Chambre de recours pénale depuis plusieurs années par J. Bähler, juge à la Cour suprême.

La comparaison du nombre d'affaires des deux Chambres pénales et de la Chambre de recours pénale sur plusieurs années montre que les chiffres se maintiennent au niveau élevé des années précédentes, les affaires reçues ayant même enregistré un nouveau record (total affaires reçues/liquidées 2018 : 1'090/1'025 ; 2019 : 1'038/1'077 ; 2020 : 1'122/1'046). Le taux d'affaires en français a augmenté à 16 % (année précédente : 12 %). Le taux de recours s'est élevé au total à 17 % (année précédente : 19 %).

Cette année, la Section et notamment les deux Chambres pénales ont été mises au banc d'essai avec les nombreuses audiences organisées malgré le coronavirus qui ne pouvaient bien entendu pas être effectuées en télétravail. L'interruption des audiences au printemps a entraîné un retard à rattraper en automne, qui va encore subsister jusqu'en 2021, ainsi qu'un nombre d'affaires pendantes plus élevé. L'augmentation des ressources en personnel devenue nécessaire dans le domaine des greffiers et greffières a apporté un allégement sensible et offert la garantie d'une bonne qualité du travail qui reste toujours exigée. Malgré les circonstances plus difficiles, le nombre d'affaires liquidées a ainsi pu être maintenu à un niveau élevé. Les injonctions et exigences du Tribunal fédéral concernant l'administration des preuves en instance supérieure ont cependant paru trop souvent exagérées et ont absorbé des ressources en personnel (trop) importantes, sans valeur ajoutée visible pour le jugement. Le collège de langue française a constaté de plus en plus de difficultés à traiter même les cas simples en procédure écrite, les prévenus refusant souvent le consentement requis pour des motifs fallacieux. Il en est résulté une saturation du calendrier jusqu'en automne 2021 et des durées de procédure trop longues.

La présidence de la Section pénale a bien fonctionné grâce à des structures rodées, même sans conférences physiques régulières. Les déterminations de la pratique requises et l'élaboration ainsi que le remaniement de circulaires pour l'ensemble de la justice pénale bernoise ont pu être effectuées par voie électronique. Les pour cent destinés aux tâches de gestion ont néanmoins été largement dépassés pendant l'année sous revue en raison des capacités requises au sein du directoire de la Cour suprême.

Chambres pénales

Les Chambres pénales ont enregistré une augmentation des affaires reçues d'environ 14 % et atteint un nouveau record (551 cas, année précédente : 485). Le nombre d'affaires liquidées se situe au niveau des années précédentes (498 cas, année précédente : 495), ce qui représente une bonne valeur compte tenu des circonstances plus difficiles pour l'organisation des audiences. Le taux de procédures d'appel en français a pour la première fois atteint 20 % (année précédente : 14 %), représentant pour les trois membres francophones une hausse considérable de la charge de travail. Le nombre de procédures pendantes a atteint un nouveau record (322 cas, année précédente : 269). La durée moyenne de la procédure est restée quasiment inchangée à un niveau élevé avec 202 jours (année précédente : 198). Le taux de recours s'est maintenu au niveau des années précédentes, soit à 17 %. En 2020, 83 jugements rendus par les Chambres pénales ont été attaqués (année précédente : 81). Pendant cette période, le Tribunal fédéral a rejeté 33 recours (année précédente : 46), en a admis un (année précédente : 21) et sur 19 il n'est pas entré en matière (année précédente : 21). Pour

éviter du travail inutile pour toutes les parties impliquées, huit actes de procédure ont été traités de manière informelle (année précédente : 15).

Dans les Chambres pénales, la procédures avec audience en instance supérieure sont restées fastidieuses en raison de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les exigences en matière de preuves. Pour gérer les nombreuses audiences qui durent souvent plusieurs jours, l'intervention de 47 membres suppléants (année précédente : 47) répartis entre 13 personnes (année précédente : 14) a de niveau été nécessaire, en plus de l'aide fournie à l'interne par des membres de la Section civile. La charge de travail des membres des Chambres pénales, avec toutes les tâches supplémentaires qui en font partie et la participation aux commissions, a atteint une valeur critique. Cela vaut en particulier pour les présidents qui doivent aussi assumer des tâches importantes dans les domaines organisationnels et personnels. Le recours au pool de postes approuvé par le Grand Conseil pour pourvoir des postes de greffiers supplémentaires a apporté l'allégement nécessaire au traitement des cas.

Chambre de recours pénale

La Chambre de recours pénale a également atteint un nouveau record avec une légère augmentation de près de 3 % du nombre d'affaires reçues (571, année précédente : 553). Le nombre d'affaires s'est ainsi stabilisé au niveau élevé des années précédentes, tout comme le nombre d'affaires liquidées (548, année précédente : 582). Le léger recul s'explique par les circonstances particulières (changements au niveau du personnel, pandémie/besoin de personnel pour d'autres tâches). Dans l'ensemble cependant, on constate que la Chambre de recours pénale réorganisée au niveau du personnel fonctionne toujours bien et de manière efficace. Le taux d'affaires en langue française est resté au même niveau à 12 % (année précédente : 11 %). Le nombre de procédures pendantes à la fin de l'année a augmenté de plus de 35 % à 88 cas (année précédente : 65), ce qui s'explique notamment par le nombre supérieur à la moyenne des affaires reçues en décembre. La durée moyenne de la procédure a en revanche diminué de manière significative et a atteint la nouvelle meilleure valeur de 40 jours (année précédente : 49 jours). Le taux de recours a diminué à 17 % (année précédente : 21 %).

Pendant l'année sous revue, 90 décisions de la Chambre de recours pénale ont été attaquées (année précédente : 121). Pendant cette même période, le Tribunal fédéral a rejeté 15 recours (année précédente : 25), en a admis six entièrement ou partiellement (année précédente : 5), et n'est pas entré en matière sur 71 (année précédente : 78). Outre les affaires reçues saisies, les actes de procédure de personnes requérant des clarifications préalables ou ayant des questions ont été traités sous le numéro de procédure BK 20 1. Concernant les actes de procédure remis par des non professionnels par exemple, la volonté de recourir était souvent peu claire. Les 170 actes de procédure traités sous ce numéro de procédure (année précédente : 180) montrent que la tâche de la Chambre de recours pénale en matière pénale a été largement plus grande que ce qui ressort des statistiques. Cette rubrique contient aussi la gestion éprouvée des nombreux recours procéduriers (avec archivage sans traitement formel).

2.2.3 Autorité de surveillance des avocats

Pendant l'année sous revue, le nombre total de nouvelles affaires reçues s'est élevé à 264 (année précédente : 227). Comme les années précédentes, le nombre de procédures disciplinaires fastidieuses a pu être maintenu à un bas niveau (2018 : 20 ; 2019 : 21 ; 2020 : 24) dans la mesure où il a pu être renoncé à ouvrir une procédure formelle dans les cas clairs grâce à une information ciblée de la personne dénonciatrice sur les tâches de l'Autorité de surveillance. Au cours de l'année sous revue, 257 procédures ont été liquidées (année précédente : 223). La durée moyenne des procédures disciplinaires s'est élevée à 228 jours (2018 : 271 jours ; 2019 : 166 jours). Le nombre de procédures pendantes en fin d'année a légèrement augmenté et s'élève à 49 (année précédente : 42).

En 2020, huit (année précédente : 5) mesures disciplinaires ont été prononcées (1 amende, 1 amende avec interdiction provisoire d'exercer, 3 blâmes, 3 avertissements). Un recours a été interjeté devant le Tribunal administratif contre une décision disciplinaire de l'Autorité de surveillance des avocats. Cette procédure est encore pendante. Le Tribunal fédéral a confirmé une autre décision bernoise (mesure disciplinaire). De plus, il a rejeté un recours contre une décision de radiation des instances cantonales pour cause de présentation d'acte de défaut de bien, à la suite de quoi la procédure disciplinaire pendante devant le Tribunal administratif contre ce même avocat a été classée.

Comme les années précédentes, certains des faits dénoncés concernaient des conflits d'intérêt effectifs ou présumés. La question de la diligence requise et de la rigueur de l'exercice de la profession a également été soumise à décision. L'exigence d'honoraires supplémentaires en plus de

l'indemnité d'office a également constitué un sujet de discussion. De plus, des états de fait les plus divers ont été dénoncés, dont à plusieurs reprises le renvoi tardif de dossiers ou l'inactivité pure et simple.

Les demandes de libération du secret professionnel ont augmenté (année précédente : 22 ; année sous revue : 29).

L'Autorité de surveillance des avocats a également reçu en 2020 des questions concernant l'aménagement possible de sociétés d'avocat (SA et Sàrl d'avocats). A l'avenir, l'Office fédéral de la justice en tant qu'autorité de surveillance supérieure veut recevoir des décisions dans lesquelles des sociétés d'avocats sont impliquées. De plus, les statuts correspondants doivent lui être rendus accessibles, notamment en vue d'obtenir une application du droit uniforme au niveau suisse.

Pendant l'année sous revue, aucune séance plénière physique n'a eu lieu en raison du coronavirus. Les membres ont reçu les informations nécessaires par écrit. Les décisions publiées se trouvent sur la plateforme de l'Autorité de surveillance des avocats (https://www.aa-entscheide.apps.be.ch/tribunapublikation/).

2.2.4 Commission des examens d'avocat

La Commission des examens d'avocat a clôturé pendant l'année sous revue les examens de la session II/2019 et a organisé les sessions I/2020 et II/2020. Sur les 121 candidats et candidates (108 germanophones et 13 francophones) évalués lors de l'examen II/2019, 46 % ont échoué à l'examen. Lors de la session I/2020, 97 candidats et candidates se sont présentés à l'examen (87 germanophones et 10 francophones) et 34 % ne l'ont pas réussi. La plupart des candidats et candidates ont échoué à la partie écrite de l'examen.

103 candidats et candidates (93 germanophones et 10 francophones) se sont présentés à l'examen écrit d'avocat II/2020, une candidate a interrompu l'examen. 80 candidats et candidates ont réussi cette partie écrite (78 %).

En raison de la pandémie de coronavirus, les examens écrits – notamment ceux de la session II/2020 – ont eu lieu dans des conditions difficiles. Les examens oraux ainsi que les plaidoiries d'examen n'ont pas pu être organisés publiquement (contrairement à l'art. 15, al. 3 OExA).

Le nombre de demandes en tout genre (134) et de requêtes (43) déposées par des étudiants et étudiantes a continué à augmenter pendant l'année sous revue. Les demandes et requêtes se réfèrent généralement à la prise en compte d'activités extracantonales dans le stage obligatoire et aux autres conditions d'admission à l'examen d'avocat.

2.3 Gestion

2.3.1 Plénum

Selon l'article 38, alinéa 1 LOJM, les juges à titre principal de la Cour suprême constituent le plénum. Il incombe au plénum de prendre les décisions de principe dans l'administration judiciaire (cf. art. 38, al. 2 LOJM). Au niveau stratégique, il fixe les limites pour les juridictions civile et pénale et édicte les règlements nécessaires pour l'exécution des tâches. De plus, il prend les décisions principales en relation avec le personnel. Il octroie en outre les brevets d'avocat (art. 1, al. 1 LA).

Le plénum s'est réuni physiquement pour quatre séances seulement en raison de la pandémie de Covid-19. En janvier 2020, le rapport d'activité concernant les juridictions civile et pénale des deux instances pour l'année 2019, préparé par le directoire, a été discuté et approuvé. Lors de sa deuxième séance du 21 février 2020, le directoire a présenté au plénum la stratégie du personnel qu'il avait élaborée. De plus, le plénum a pris connaissance du bouclement annuel 2019 qui présentait des frais de personnel de 5 % inférieurs au montant budgété. En contrepartie, les charges de biens, services et marchandises et charges d'exploitation étaient de 5 % supérieures au budget. Finalement, le plénum a statué sur l'octroi des brevets aux candidats et candidates ayant réussi l'examen d'avocat. La cérémonie de remise des brevets a eu lieu au Rathaus le même jour.

Avant la séance plénière du 3 juillet 2020, la Commission des examens d'avocat a présenté un rapport sur les résultats du premier examen 2020. Le plénum a statué sur l'octroi des brevets par voie de circulation le 3 juillet 2020. La cérémonie traditionnelle de remise des brevets au Rathaus a été annulée en raison de la pandémie de Covid-19. Lors de la séance, le plénum a formellement approuvé le budget pour l'année 2021. Il a en outre discuté de l'expertise réalisée par le professeur Biaggini (Université de Zurich) en lien avec la révision de la constitution cantonale. Le plénum a demandé à ce que la Direction de la magistrature en tant qu'organe de coordination avec tâches de direction limitées ne soit pas ancrée dans la constitution. Lors de sa dernière séance du 27 novembre 2020, le plénum a traité en priorité les principes du modèle de télétravail qui devront être appliqués après la pandémie. Il a confirmé la grande liberté dont ont besoin les juridictions civile et pénale pour l'aménagement de cette forme de travail.

Lors de chaque séance, la présidente de la Cour suprême a informé sur les projets traités par la Direction de la magistrature et renvoyé aux pro-

cès-verbaux des séances de cette dernière. Le remplacement de Tribuna V3 (application spécialisée des juridictions civile et pénale), le projet Newweb (nouveau site web pour les juridictions civile et pénale) ainsi que l'introduction au niveau suisse des transactions électroniques entre les tribunaux et les avocats ont constitué des thèmes centraux.

En raison de la pandémie de Covid-19, le plénum a pris toutes les autres décisions nécessaires par voie de circulation. Les décisions relatives au personnel ainsi que l'approbation des directives en faisaient partie.

2.3.2 Présidence

Selon la loi (art. 37 LOJM), la présidente de la Cour suprême veille à la marche régulière des affaires des juridictions civile et pénale. Les organes de direction lui sont subordonnés, ce qui signifie qu'elle dirige les séances du directoire, du directoire élargi et du plénum. Le secrétariat général et l'inspectorat des tribunaux la soutiennent dans cette tâche de direction. Elle représente également la Cour suprême vis-à-vis des tiers. La présidente de la Cour suprême siège à la Direction de la magistrature qui est l'organe commun de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. En cette qualité, elle participe aussi aux séances régulières de la Commission de justice, respectivement la direction de la Commission de justice.

Annemarie Hubschmid Volz préside la Cour suprême depuis début 2019. En collaboration avec le secrétariat général et l'inspectorat des tribunaux, elle a préparé les séances des organes mentionnés afin que les décisions nécessaires en matière de finances, de personnel et de surveillance, ainsi que toutes les autres décisions administratives importantes puissent être prises à temps et de manière adéquate. Son travail a également consisté à effectuer une visite de surveillance auprès du Tribunal régional de Berne-Mittelland, lors de laquelle des questions de gestion et de ressources ont été thématisées. Une autre visite de surveillance prévue pendant l'année sous revue auprès de la première instance n'a pas pu être effectuée en raison de la pandémie. La journée des juges bernois a également dû être reportée à l'année 2021.

En 2020, la gestion de la crise du coronavirus a dominé l'agenda de la présidente de la Cour suprême et a représenté pour elle une importante charge de travail.

En plus des séances ordinaires du directoire, au nombre de 26, la présidente a dirigé les 29 autres séances de l'état-major de crise. En tant que responsable de celui-ci, elle a décidé avec l'état-major de crise (étendu) les mesures corona qui ont dû être mises en œuvre au sein des juridictions civile et pénale.

Depuis le début du confinement et malgré la crise, le maintien des audiences et le passage le plus rapide possible à un fonctionnement normal ont été la priorité de la présidente de la Cour suprême et du directoire. Cela a permis de montrer que même en période difficile, la juridiction est présente pour les justiciables et tout a été mis en œuvre pour limiter l'accumulation d'audiences due aux prescriptions de l'Office fédéral de la santé publique liées à la pandémie. Grâce à la bonne collaboration avec la première instance et à leur mobilisation, les juridictions civile et pénale ont bien fonctionné malgré les conditions difficiles.

Pendant l'année sous revue, la présidente de la Cour suprême a participé aux séances mensuelles de la Direction de la magistrature (en grande partie par Skype). De plus, elle a participé à quatre séances de la Commission de justice, respectivement de la direction de cette commission, ainsi qu'à une séance de la délégation à la justice du Conseil-exécutif. La visite de surveillance de la Commission de justice prévue au printemps à la Cour suprême n'a pas pu être organisée à cause de la pandémie. La Cour suprême a répondu aux questions de la Commission de justice par écrit.

La présidente a également été régulièrement en contact avec l'Université de Berne et d'autres tribunaux. En septembre, l'échange entre les directoires de la Cour suprême du canton d'Argovie et de Berne a eu lieu à Berne.

2.3.3 Directoire de la Cour suprême

L'article 39, alinéa 2 LOJM délègue au directoire dans le sens d'une compétence générale, toutes les affaires de l'administration judiciaire qui ne sont pas attribuées à un autre organe. Certaines tâches sont énumérées expressément dans un catalogue non exhaustif. Le directoire assume la responsabilité principale de l'administration judiciaire et est compétent pour préparer et établir des propositions pour toutes les affaires du plénum et pour la surveillance.

Pendant l'année sous revue, le directoire s'est réuni pour 26 séances ordinaires et 29 séances extraordinaires, soit au total 55 séances. Suivant les thèmes, il a en outre invité les deux membres suppléants, l'inspecteur des tribunaux, le groupe de travail mis en place pour gérer la pandémie de Covid-19 et d'autres experts. La pandémie du coronavirus a été un thème important abordé dans pratiquement toutes les séances extraordinaires ainsi que lors de nombreuses séances ordinaires du directoire (voir chiffre 1.2 ci-dessus). De plus, le directoire a dis-

cuté lors de séances extraordinaires de sa position par rapport au modèle du télétravail pour la période suivant la pandémie, ainsi que de la stratégie financière des juridictions civile et pénale.

La préparation des affaires à l'intention du plénum ainsi que les processus récurrents tels que la budgétisation, la rédaction de rapports, les informations à donner sur les prestations et les chiffres clés sur les procédures, la conclusion de conventions sur la gestion des ressources, etc., sont les piliers de son activité. Cette année encore, le directoire s'est penché sur différents thèmes pouvant être classés dans le domaine du personnel (demandes d'emploi, modification du degré d'occupation, autorisation d'activités extérieures au service, congés non payés, télétravail, versement de primes de performance, etc.). Il a notamment pu remettre des prises de position concernant diverses affaires d'élection du ressort du Grand Conseil (présidents de tribunal, juges à la Cour suprême).

La dotation suffisante en personnel des tribunaux de première instance et de la Cour suprême a constitué un autre axe prioritaire. De manière générale, le directoire a constaté que les procédures volumineuses à la Cour suprême ainsi qu'en première instance requièrent du personnel supplémentaire. Pour pouvoir garantir le fonctionnement normal des tribunaux, la Cour suprême a demandé au Grand Conseil au début de l'année 2021 des postes de greffiers supplémentaires qui ont été accordés. En raison du besoin supplémentaire dû à la surcharge, le directoire a mis à disposition d'autres postes de greffiers. Pour cela, il a pu recourir à un pool de quatre postes que le Grand Conseil avait octroyé de manière déterminée aux juridictions civile et pénale jusqu'à fin 2021.

Concernant les affaires individuelles importantes discutées par le directoire, il faut mentionner la procédure légale concernant l'acquisition d'une nouvelle application spécialisée pour remplacer Tribuna V3. Le directoire a en outre suivi et soutenu les développements du projet suisse Justitia 4.0 (transactions électroniques entre les tribunaux et les avocats). Trois représentants des juridictions civile et pénale participent à ce projet. Le directoire s'est également engagé pour que l'installation du WLAN au sein de l'ensemble des juridictions civile et pénale se fasse le plus rapidement possible. Son engagement a été couronné de succès et le WLAN sera enfin installé dans ces juridictions à partir de 2021. Pendant l'année sous revue, le Tribunal administratif et la Cour suprême ont à plusieurs reprises échangé des opinions concernant la compétence fonctionnelle correcte dans certains cas. Ils sont toujours parvenus à trouver des solutions à l'amiable. Finalement, le directoire a fait contrôler les processus dans le domaine des ressources humaines. Ceux-ci ont été aménagés de manière plus efficace.

Le directoire a traité en outre 14 dénonciations relevant du droit de la surveillance contre la Cour suprême respectivement certains et certaines juges à la Cour suprême. Ces actes de procédure ont été adressés à la Commission de justice. Le directoire a pris position à l'attention de la Direction de la magistrature sur de nombreuses procédures de co-rapport et procédures de consultation concernant des projets de lois et des interventions parlementaires. Dans ce domaine, une nette augmentation des projets à traiter a de nouveau été constatée en 2020. Les ressources de la Cour suprême a ainsi été fortement sollicitées.

2.3.4 Directoire élargi

Le directoire élargi est l'instrument de coordination et d'information inter-instances servant à coordonner les intérêts des juridictions civile et pénale (art. 40 LOJM). Il se compose du directoire de la Cour suprême et des juges en chef des tribunaux régionaux, qui représentent également les intérêts des autres autorités judiciaires cantonales et régionales ayant leur siège dans leur région (Tribunal cantonal des mesures de contrainte, Tribunal pénal économique, Tribunal des mineurs, Autorités de conciliation).

L'inspecteur des tribunaux participe également aux séances, afin que les préoccupations réciproques dans le domaine des statistiques (saisie et évaluation du nombre d'affaires) ainsi que les questions relevant du droit de la surveillance puissent être discutées et clarifiées.

Le directoire élargi s'est réuni pour sept séances ordinaires (dont trois par Skype). Cinq d'entre elles ont eu lieu avec la participation des juges en chef des trois tribunaux cantonaux et des quatre autorités de conciliation, en plus des juges en chef des tribunaux régionaux. De plus, le directoire élargi a abordé régulièrement par Skype des questions en lien avec la pandémie de Covid-19. Ces questions (organisation du fonctionnement des tribunaux, etc.) étaient aussi prioritaires dans l'agenda de cet organe. L'échange régulier par Skype entre la Cour suprême et les premières instances a permis de trouver des solutions rapides pour l'organisation des tribunaux pendant la pandémie (concernant la pandémie : voir chiffre 1.2).

Comme chaque année, de nombreux thèmes administratifs (finances, personnel, informatique, etc.) ont été discutés et, dans la mesure du possible, coordonnés. La Cour suprême, resp. sa présidente, a fourni lors de chaque séance des infor-

mations détaillées sur les thèmes et les décisions du directoire et de la Direction de la magistrature. Les représentants et représentantes des tribunaux ont également pu échanger leurs points de vue sur de nombreux sujets qui concernent la pratique judiciaire en matière civile et pénale.

Les séances du directoire élargi sont un instrument opportun d'information, de coordination et de gestion.

2.4 Inspectorat des tribunaux / surveillance

L'inspectorat des tribunaux des juridictions civile et pénale contrôle et évalue, dans le cadre de la surveillance interne, principalement le fonctionnement de l'activité judiciaire et la gestion des cas par les juges. L'accent est mis sur la gestion des risques et de la qualité conformément aux droits procéduraux fondamentaux et aux codes de procédure. L'inspecteur des tribunaux est également membre de la Commission pour la formation continue de la justice bernoise.

En 2020, les rapports concernant les deux contrôles du Tribunal cantonal des mesures de contrainte et du Tribunal régional de Berne-Mittelland ainsi que la participation à l'état-major de crise corona des juridictions civile et pénale du canton de Berne ont constitué des axes prioritaires. La collaboration à l'état-major de crise a englobé entre autres le monitoring permanent des effets de la pandémie sur les procédures civiles et pénales. L'inspectorat des tribunaux a en outre traité les prises de position concernant des mesures d'allégement et une dotation adéquate en personnel, divers thèmes liés au droit du personnel ou de l'organisation ainsi que la consolidation au niveau national des chiffres concernant l'expulsion pénale. L'inspecteur des tribunaux a participé aux séances du directoire élargi, aux séances du directoire de la Cour suprême (suivant les thèmes), ainsi qu'à la visite de surveillance du comité I de la Commission de justice du Grand Conseil.

En 2020, les juridictions civile et pénale du canton de Berne ont jugé au total 33'245 cas (année précédente : 35'001) et donné 19'717 conseils juridiques (année précédente : 19'235). Près de 90 % des cas reçus étaient des procédures civiles et environ 10 % des cas reçus étaient des procédures pénales. Ce volume de cas est complété par les affaires de l'Autorité de surveillance des avocats, de la Commission des examens d'avocat et par les requêtes d'entraide judiciaire internationale dans des procès civils transfrontaliers. Les tribunaux civils et pénaux ont en outre envoyé quelque 1'000 courriers informels de réponse aux justiciables dont les actes de procédure n'étaient pas clairs ou qui ne respectaient pas les exigences en matière de procédure. En fin d'année, 8'721 procédures étaient pendantes (année précédente : 8'543). Le seuil d'affaires pendantes (rapport entre affaires liquidées et pendantes) se situe à 26 %, soit légèrement au-dessus du domaine de tolérance de 25 % au maximum en raison de la pandémie.

467 cas (année précédente : 408) sont pendants depuis plus de 18 mois. Sur ce chiffre, 20 cas concernent les procédures civiles à la Cour suprême (année précédente : 20), 15 cas les procédures pénales à la Cour suprême (année précédente : 10), 334 cas les procédures civiles de première instance (année précédente : 300) et 93 cas les procédures pénales de première instance (année précédente : 78). Cela correspond à plus de 5 % de tous les cas pendants (année précédente : à peine 5 %). Les tribunaux pénaux de première instance ont prononcé 243 expulsions obligatoires (année précédente : 204). Le taux d'application se situait à 85 %, celui des cas de rigueur à 4 % (année précédente : 9 %). Sur 34 procédures d'appel, les Chambres pénales ont confirmé dans 29 cas l'expulsion ordonnée. Dans deux cas, elles ont confirmé la non-application et dans deux cas elles ont ordonné l'expulsion en instance supérieure. Dans un cas, elles ont annulé l'expulsion.

Même si les restrictions liées à la pandémie se sont avérées étendues, les tribunaux civils et pénaux sont dans l'ensemble parvenus à gérer plus de 90 % du volume de l'activité judiciaire de l'année précédente. Dans certains domaines cependant, 20 à 30 % des audiences n'ont pas encore pu être rattrapées à cause de la pandémie. Elles devront donc l'être au cours de l'exercice 2021. Pour les années à venir, le nombre encore inconnu de nouvelles questions juridiques et procédures supplémentaires inhérentes à la pandémie de Covid-19 constitue un risque supplémentaire qui doit être identifié (p. ex. droit des poursuites et faillites, droit du bail, droit du travail, droit de la famille, etc.). La situation pour garantir la quantité et la qualité de l'évaluation des cas reste donc tendue (cf. rapport d'activité 2019, p. 40).

2.5 Secrétariat général

Le secrétariat général soutient les organes de direction dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 41, al. 1 LOJM). D'autre part, le secrétariat général est également compétent pour le suivi administratif de la Commission des examens d'avocat

et de l'Autorité de surveillance des avocats. Le secrétariat général est à la tête de l'administration judiciaire et est compétent en matière de personnel, de finances et de comptabilité, pour les autres services centraux et l'infrastructure de la Cour suprême. Les domaines des RH et du support, ainsi que des finances et de la comptabilité sont rattachés au secrétariat général. Ils assument en fonction de leurs compétences les tâches pour la Cour suprême ou pour l'ensemble des juridictions civile et pénale.

Le secrétariat général coordonne l'information au public. Il a répondu à différentes demandes des médias et a coordonné les réponses à d'autres demandes de tiers, notamment à des fins scientifiques. Selon le règlement sur l'information par les autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs (RI CPM), le directoire octroie des accréditations aux professionnels des médias qui entendent tenir régulièrement la chronique de l'activité judiciaire des autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs. Le secrétariat général tient une liste des professionnels des médias accrédités. Pendant l'année sous revue, 25 demandes d'accréditation ont été traitées.

Le domaine TIC a constitué une priorité de l'année 2020. Outre le rollout du nouveau poste de travail (cf. ch. 2.6.3 ci-dessous), les projets Newweb (nouvelle page d'accueil des juridictions civile et pénale) et un nouvel Intranet pour l'ensemble de la juridiction ont occupé le premier plan. De plus, un document de référence pour la tenue des audiences par téléphone via Skype for Business a été élaboré. Le groupe spécialisé TIC a également travaillé à l'introduction du WLAN dans les juridictions civile et pénale.

Deux procédures d'appel d'offres conformes aux prescriptions de l'OMC ont également occupé le secrétariat général. La première concernait l'installation de systèmes de transmission vidéo pour les tribunaux régionaux. La deuxième concernait le tri des dossiers de procédure de première instance des années 1950 à 2010. Dans les deux cas, la procédure de marché public avec les présentations des soumissionnaires et les évaluations a été clôturée. Le directoire de la Cour suprême a ensuite procédé aux adjudications dans les deux procédures et conclu les contrats nécessaires. La mise en œuvre des projets est actuellement en cours.

La Cour suprême est compétente pour approuver les formulaires dont l'utilisation exclusive est prescrite par le droit civil, comme dans le domaine du droit du bail et du bail à ferme. Pendant l'année sous revue, le secrétariat général a traité 22 demandes et requêtes dans ce domaine.

2.6 Ressources

2.6.1 Personnel

Pendant l'année sous revue, le projet interne a pu être achevé avec succès. Les processus de l'unité RH & Support ont été analysés en vue de trouver des interfaces claires et fonctionnelles avec d'autres domaines internes et leur organisation a été aménagée de manière plus efficace.

Dans le domaine RH & Support, l'année sous revue a été consacrée à des questions de droit du travail en lien avec les absences dues au coronavirus. Dans ce contexte, il a fallu mettre en œuvre rapidement les directives de l'Office du personnel dans le domaine opérationnel. Ces directives permettaient parfois l'application de différentes solutions. Grâce au soutien de l'Office du personnel, les questions ont pu être clarifiées de manière expéditive.

L'introduction, depuis début 2020, de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les juges à la Cour suprême a bien fonctionné après la mise en œuvre d'importants réglages techniques. Sur cette base, le changement s'est bien déroulé. Les faiblesses du système ont été corrigées en cours d'année, permettant une gestion plus claire pour les personnes concernées et plus simple pour le domaine RH & Support.

2.6.2 Finances

Seule une petite partie du budget peut être prédéterminée. Les biens, services et marchandises ainsi que les recettes dépendent directement du nombre et du volume de procédures à traiter ainsi que de la situation financière des parties. Ces paramètres ne peuvent être ni prévus ni influencés.

Le système de contrôle interne (SCI) des juridictions civile et pénale est actualisé fréquemment. Les lacunes identifiées sont rapidement comblées. Pendant l'année sous revue, le Contrôle des finances a audité le Tribunal régional du Jura bernois-Seeland. Aussi bien les contrôles de processus internes que les audits des services effectués par le Contrôle des finances et le délégué SCI des juridictions civile et pénale n'ont révélé aucun problème grave ni irrégularité. Le SCI fonctionne donc parfaitement bien. En 2021, les risques seront réévalués et le concept SCI sera actualisé sur la base de cette analyse. De manière générale, la collaboration avec le Contrôle des finances se déroule bien.

Les explications suivantes concernant le compte de résultats se basent sur les chiffres de la comptabilité financière. Pendant l'année sous revue, les juridictions civile et pénale ont enregistré une perte

de CHF 68,7 millions. Le montant budgété n'a pas été atteint à raison de CHF 2,7 millions (–4 %). Par rapport à l'année précédente, la perte est restée pratiquement inchangée. La politique du personnel prudente a contribué de manière importante au résultat réjouissant. Les coûts du personnel sont donc restés inférieurs au budget à concurrence de CHF 1,8 million (–3 %) et se sont élevés à CHF 60,9 millions. En raison de la pandémie de Covid-19, toutes les audiences n'ont pas pu être tenues. Cette situation n'a cependant pas eu d'impact important sur les frais de procédure. En raison du blocage des poursuites prescrit par le droit fédéral, des créances à hauteur de CHF 1 million n'ont pas pu faire l'objet de poursuites et n'ont donc pas pu être amorties, améliorant par conséquent le bouclement. Les biens, services et marchandises budgétés n'ont pas été atteints à raison de CHF 0,6 million (–2 %) et se montent au total à CHF 33,0 millions. Les revenus se sont élevés à CHF 25,6 millions, soit CHF 0,2 million de plus (+ 1 %) que budgété.

2.6.3 Informatique

Pendant l'année sous revue, les juridictions civile et pénale ont été entièrement équipées de nouveaux postes de travail informatiques. Tous les collaborateurs ont par conséquent reçu leur ordinateur portable personnel utilisable lors d'audiences, à domicile pour le télétravail ou aussi en route. Cela a permis de renoncer aux stations informatiques installées de manière fixe dans les salles d'audience et de séance, entraînant ainsi des économies.

Sur la base des prescriptions cantonales, la Cour suprême a créé un groupe spécialisé chargé d'accompagner le nouveau site Internet des juridictions civile et pénale (projet Newweb) qui auront à l'avenir leur propre page d'accueil. La mise en place s'est avérée difficile, l'ancienne structure Internet étant totalement obsolète.

2.6.4 Infrastructure des bâtiments

Les CFF ont informé régulièrement sur la situation actuelle de l'important chantier concernant aussi la Cour suprême, notamment au sujet des vibrations et du bruit. Ces travaux vont probablement encore durer jusqu'en 2027. Les CFF ont réduit leurs émissions pendant les examens oraux d'avocat. La collaboration a bien fonctionné.

Outre les diverses acquisitions liées au coronavirus, d'importants travaux d'assainissement et de rénovation ont été effectués à la Cour suprême pendant l'année sous revue. En plus des rénovations ordinaires de certains bureaux, tout l'éclairage de l'immeuble a pu être remplacé par des lampes LED à basse consommation. De plus, la transformation de l'appartement du concierge en attique a permis de créer des bureaux supplémentaires (sept nouveaux postes de travail). Une partie du parking dans la cour a également été assainie. Tous les travaux ont été effectués pendant l'activité de la Cour suprême qui n'en a pas souffert.

2.7 Collaboration avec d'autres autorités

La Cour suprême est soumise à la haute surveillance du Grand Conseil, exercée par la Commission de justice. Pendant toute l'année, le contact avec cette Commission a été une fois de plus durable et bon.

Pendant l'année sous revue, des élections de juges ont eu lieu lors de trois sessions du Grand Conseil. Dans le cadre de ces élections de présidents et présidentes de tribunal, de présidents et présidentes des autorités de conciliation, de juges et de juges suppléants et suppléantes à la Cour suprême, la Cour suprême a pris position à l'attention de la Commission de justice au sujet des qualifications professionnelles et personnelles des candidats et candidates.

La visite de surveillance de la Commission de justice en mars 2020 n'a pas pu avoir lieu en raison de la pandémie. Les questions ont fait l'objet de réponses par écrit. Les réunions annuelles entre le directoire de la Cour suprême et l'Association des avocats bernois ainsi que le Parquet général ont dû être reportées à l'année prochaine. Les questions et sujets ont été traités par écrit. Les contacts avec les avocats et le Parquet général ont cette année encore eu lieu dans une atmosphère agréable et constructive. La collaboration avec l'Université de Berne se déroule également de manière réjouissante.

Le Tribunal fédéral a annulé la conférence suisse des présidents et présidentes des tribunaux cantonaux en raison de la pandémie.

2.8 Projets

Pendant l'année sous revue, le Tribunal fédéral a poursuivi le projet Justitia 4.0 visant à régler les transactions électroniques entre les tribunaux, les ministères publics et les avocats. Trois juges des juridictions civile et pénale y participent dans le cadre de groupes de travail. L'un des thèmes centraux du projet est la question de savoir si la compétence réglementaire dans ce domaine doit revenir au Conseil fédéral ou au Tribunal fédéral. La Cour suprême s'est prononcée en faveur d'une compétence du Tribunal fédéral.

Les deux appels d'offres conformes aux prescriptions de l'OMC, qui avaient pour objet le tri des décisions de première instance dans les dossiers de procédure d'une part et l'installation de systèmes de transmission vidéo auprès des tribunaux régionaux d'autre part, ont pu être achevés avec succès. La Cour suprême s'est entendue avec les soumissionnaires gagnants sur la manière de mettre en œuvre les projets. Les travaux d'exécution sont déjà en cours.

3 AUTORITES JUDICIAIRES DE PREMIERE INSTANCE

Les juridictions civile et pénale de première instance sont composées de trois tribunaux cantonaux (Tribunal cantonal des mesures de contrainte, Tribunal pénal économique et Tribunal des mineurs), quatre tribunaux régionaux, ainsi que quatre autorités régionales de conciliation dans les régions du Jura bernois-Seeland, de l'Emmental-Haute Argovie, de Berne-Mittelland et de l'Oberland (voir également organigramme p. 32). Le Tribunal régional et l'Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland sont dotés d'une agence à Moutier dans le Jura bernois.

Selon l'article 14 LOJM, la Cour suprême et les onze autorités judiciaires de première instance concluent chaque année des conventions sur la gestion des ressources. L'instrument de la convention sur la gestion des ressources est principalement conçu sous l'angle de la transparence concernant les conditions-cadres ainsi que du maintien des relations entre première instance et instance supérieure. Différents genres de procédures et domaines juridiques entraînent des valeurs de de référence et des valeurs limite différentes. Par exemple, la liquidation de la majorité des cas en trois mois peut représenter une valeur exceptionnelle pour une autorité judiciaire, alors que dans une autre, cette valeur serait alarmante.

La région judiciaire du Jura bernois-Seeland avec ses deux sites et son bilinguisme représente une particularité. Alors que dans l'agence de Moutier, le français est la langue officielle, la possibilité de choisir entre l'allemand et le français existe au Tribunal régional et à l'Autorité de conciliation à Bienne. Il en va de même pour les tribunaux cantonaux de première instance.

Pour les tribunaux de première instance, en particulier pour leurs directoires, l'accent a été mis sur la gestion de la pandémie et donc sur l'organisation du fonctionnement des tribunaux dans ces circonstances difficiles. A ce sujet, il est renvoyé aux explications contenues sous chiffre 1.2. Par ailleurs, il convient de souligner que les tribunaux de première instance ont mis en œuvre rapidement et de manière flexible les mesures Covid et liquidé un nombre important de procédures en faisant preuve d'un engagement extraordinaire, malgré la situation difficile.

3.1 Tribunaux cantonaux de première instance

3.1.1 Tribunal cantonal des mesures de contrainte

Les tribunaux des mesures de contrainte sont compétents pour ordonner ou approuver des mesures qui touchent fortement à la liberté personnelle des personnes concernées. Le fait qu'ils soient tenus de vérifier les mesures de contrainte aussi bien de droit pénal que de droit administratif constitue l'une de leurs particularités. Les mesures de contrainte de droit pénal englobent notamment la détention préventive et les mesures de surveillance, celles de droit administratif la détention administrative ordonnée par les autorités de migration en vue d'un renvoi.

3.1.1.1 Présidents de tribunal

Bühler Hans Ulrich, juge en chef
Brechbühl Beat
Nuspliger Marc-Olivier

3.1.1.2 Evolution des affaires

Dans le domaine du droit pénal et du droit en matière de police, le nombre total de requêtes reçues pendant l'année sous revue s'est élevé à 1'260. Le nombre d'affaires reçues a donc augmenté de près de 11 % par rapport à l'année précédente. L'augmentation concernant les affaires des autorités fédérales s'est élevée à près de 20 %, celles de la région de Berne-Mittelland à 16 %. Le nombre d'affaires reçues en compétence cantonale correspond à celui de l'année précédente.

Le nombre d'affaires reçues dans le domaine des étrangers, de 274 requêtes, a diminué par rapport à l'année précédente de près de 32 %. La baisse est

notamment due au nombre plus faible de procédures d'examen de la détention en vue du renvoi et d'établissement de mandats de perquisition.

La réduction des procédures se justifie principalement par les obstacles à l'exécution dus à la pandémie de Covid-19.

Le nombre de procédures en français s'est élevé à environ 11 %.

3.1.2 Tribunal pénal économique

Le Tribunal pénal économique traite les affaires pénales à prédominance d'infractions contre le patrimoine, faux dans les titres ou actes de blanchiment, qui nécessitent pour les juges de disposer de connaissances particulières en économie ou de traiter un nombre élevé de moyens de preuves.

Ses jugements sont rendus par un ou une juge unique ou par une autorité siégeant dans une composition de trois membres. Dans ce dernier cas, il ne siège pas avec des juges non professionnels, comme les tribunaux régionaux, mais en tant que tribunal professionnel avec des présidents et présidentes de tribunal en tant que membres suppléants.

3.1.2.1 Présidentes de tribunal

Dupuis Michèle, juge en chef
Lips Barbara

3.1.2.2 Evolution des affaires

Pendant l'année sous revue, le nombre de procédures reçues s'est élevé à 37 (année précédente : 35), dont deux (année précédente : 7) en français. 16 (année précédente : 18) autres procédures étaient pendantes en début d'année. 31 (année précédente : 37) procédures ont pu être liquidées. Cette année encore, le nombre de procédures reçues et liquidées a été nettement supérieur aux attentes. Malgré le nombre élevé de procédures reçues, 90 % des cas ont pu être clôturés en neuf mois au maximum, les 10 % restants en onze mois ou moins d'une année. Parmi les premiers se trouvait notamment la procédure médiatisée et volumineuse concernant les cautionnements de la Confédération pour le financement de navires de haute mer.

3.1.3 Tribunal des mineurs

Le droit pénal des mineurs s'applique aux personnes ayant commis entre l'âge de 10 et 18 ans une infraction susceptible d'être sanctionnée par une peine selon le Code pénal ou une autre loi. Les peines et les mesures divergent fondamentalement de celles du droit pénal applicable aux adultes.

3.1.3.1 Présidentes de tribunal

Ringgenberg-Eichenberger Regula, juge en chef
D'Angelo Corinne
Strasser Caroline

3.1.3.2 Evolution des affaires

Le principal défi a consisté à gérer l'importante charge de travail pendant la pandémie de coronavirus, tout en appliquant les concepts de protection en vigueur. La charge de travail a atteint un nouveau record en 2020 avec au total 94 procédures en allemand et en français.

Le Tribunal des mineurs a dû traiter davantage de délits de violence grave et des cas avec plus de 50 infractions pénales. En raison de la pandémie de coronavirus, les débats ont dû être reportés, entraînant une charge de travail considérable à tous les niveaux. Le confinement et les autres restrictions de la vie publique liées à la pandémie ont favorisé la criminalité des mineurs.

Ces dernières années, une hausse linéaire des procédures complexes et volumineuses avec de nombreuses parties plaignantes s'est dessinée, aussi bien pour les cas en allemand qu'en français.

3.2 Tribunaux régionaux

3.2.1 Tribunal régional du Jura bernois-Seeland

3.2.1.1 Composition

Directoire

Paronitti Maurice, juge en chef
Zürcher Gabriel, représentant de l'agence au Jura bernois, juge en chef suppléant
Gross Markus, chef de la Section pénale
Horisberger Christoph, chef de la Section civile
Dätwyler Evelyn, greffière en chef
Senn Martina, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal à Bienne

Gross Markus, Gutmann Sandra, Holzer-Zaugg Silvia, Horisberger Christoph, Jacober Claudia, Marti-Schreier Leonora (depuis le 01.07.2020), Dr en droit, Miescher Isabelle, Ndiaye Marguerite (depuis le 01.07.2020), Ochsner Elisabeth, Paronitti Maurice, Romano Doris, Schwendener Danielle, Sidler Ruedi, Villard Alain, Von Arx-Lehniger Kerstin (depuis le 01.07.2020), Walser Benjamin, Weingart Denise, Dr en droit, Wuillemin Nicolas, Dr en droit, et Würsten Maude.

Présidents et présidentes de tribunal à Moutier
Pic Jeandupeux Maryvonne, Richard Josselin, Rüfenacht Maïli (depuis le 01.07.2020), Siegfried Muriel et Zürcher Gabriel.

3.2.1.2 Évolution des affaires

Dans le domaine civil, 5'892 procédures reçues ont été enregistrées (6 % de moins que l'année précédente). La part des affaires reçues en français s'est élevée à 44 %. 6'075 procédures ont été liquidées (3'518 en allemand et 2'557 en français). Le nombre de procédures encore pendantes en fin d'année était de 1'985 cas. Ce chiffre a diminué par rapport aux années précédentes.

Le nombre de procédures pénales reçues a reculé par rapport à l'année précédente, à 882 cas (15 % de moins que l'année précédente). Le taux de procédures reçues en français s'est élevé à 50 %. Au total, 903 cas ont été liquidés (472 en allemand et 476 en français). Malgré un recul des affaires reçues très probablement dû au coronavirus, le tribunal collégial a été particulièrement chargé avec une valeur record de 149 dossiers reçus et 134 cas liquidés. A la fin de l'année, 599 cas étaient encore pendants, soit une baisse par rapport à l'année précédente.

Le Tribunal des mesures de contrainte a reçu 456 affaires (7 % de moins que l'année précédente). Le taux de cas en français s'est élevé à 55 %. Au total, 448 affaires ont été liquidées (9 % de moins que l'année précédente).

Dans l'ensemble, le Tribunal régional du Jura bernois-Seeland a enregistré 7'230 affaires reçues (7 % de moins que l'année précédente) et a liquidé 7'426 procédures (4 % de moins que l'année précédente).

Les affaires pendantes et la durée moyenne de la procédure ont augmenté, un grand nombre d'audiences ayant dû être reportées en raison du coronavirus. Une hausse inattendue des cas complexes explique également cette augmentation.

3.2.1.3 Autres informations

Pendant l'année sous revue, la conférence des juges du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland s'est tenue une fois et a pris à deux reprises des décisions par voie de circulation. Le directoire du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland a très bien collaboré. L'agence à Moutier est bien organisée et fonctionne de manière efficace.

En raison du confinement, les travaux de rénovation de la salle des assises à Bienne ont été reportés. Cette salle était à nouveau à disposition dès la mi-septembre.

3.2.2 Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie

3.2.2.1 Composition

Directoire
Masanti Regula, Dr en droit, juge en chef
Zuber Roger, Dr en droit, juge en chef suppléant
Müller Christian, greffier en chef
Baldi Stefania, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal
Bettosini Gina (depuis le 01.05.2020), Blaser Manuel, Cavegn Ursina, Eggli Julia, Erismann Michael, Fankhauser Nicole, Hofer Thomas, Mallepell Muriel, Masanti Regula, Dr en droit, Sutter Carole, et Zuber Roger, Dr en droit.

3.2.2.2 Evolution des affaires

Le nombre d'affaires reçues dans le domaine du droit civil, de 3'151 procédures, a légèrement diminué par rapport à l'année précédente, probablement en raison du coronavirus. Au total, 3'123 procédures ont été liquidées. Dans le domaine pénal, le nombre de procédures reçues, de 335, est resté relativement stable Dans ce domaine, 324 procédures ont pu être liquidées.

Les affaires reçues par le Tribunal des mesures de contrainte se situaient à nouveau dans le cadre des années 2016–2018, avec un nombre de 102 procédures.

Concernant le nombre d'affaires liquidées par président/présidente de tribunal et la durée de la procédure, le Tribunal régional se trouve dans l'ensemble dans la moyenne cantonale.

3.2.3 Tribunal régional de Berne-Mittelland

Le tribunal est réparti géographiquement entre deux sites : le domaine civil est situé à l'Effingerstrasse, le domaine pénal à l'Amthaus à la Hodlerstrasse. La division du tribunal en deux endroits n'est pas optimale mais n'a aucun impact sur le domaine judiciaire opérationnel, car les tâches du domaine civil et celles du domaine pénal sont clairement séparées.

3.2.3.1 Composition

Directoire
Hofstetter Judith, juge en chef, cheffe de la section civile
Krieger Salome, juge en chef suppléante, cheffe de la section pénale
Sanchez Tania, greffière en chef
Freiburghaus Sandra, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal
Ackermann Alexia, Bochsler Bettina, Brand Markus, Bratschi Sven, Bruggisser Andreas, Cesarov Marko (depuis le 01.01.2020), Christen Jürg, Corti Andrea, Eichenberger Caroline, Gerber Bettina, Gerber Hans-Ulrich, Gysi Andrea, Herren Urs, Hofstetter Judith, Huber Rudolf, Krieger Salome, Luginbühl Franziska, Mühlethaler Simone, Müller Peter, Poggio Patric, Rickli Brigitte, Sanwald Katrin, Summermatter Daniel et Zürcher Monika.

3.2.3.2 Évolution des affaires

Dans le domaine civil, le nombre de procédures reçues s'est élevé à 7'026 (10 % de moins que l'année précédente en raison du coronavirus). 7'098 procédures ont été liquidées. La durée moyenne de la procédure a augmenté en raison du nombre élevé d'audiences ayant dû être reportées à cause de la pandémie.

Dans le domaine pénal, le nombre d'affaires reçues a de nouveau augmenté par rapport aux deux années précédentes et s'élève à 1'082 cas (3 % par rapport à 2019). Au total, 969 cas ont été liquidés et 721 étaient encore pendants à la fin de l'année. L'augmentation des affaires pendantes et due à la hausse plus que proportionnelle de cas complexes (procédures d'accusation) et au report d'audiences en raison du coronavirus.

Dans l'ensemble, le Tribunal régional de Berne Mittelland a enregistré 8'108 affaires reçues (91 % par rapport à l'année 2019) et a liquidé 8'067 procédures (92 % par rapport à l'année 2019).

3.2.3.3 Autres informations

La rénovation de l'Amthaus à la Hodlerstrasse 17 a débuté pendant l'année sous revue. Cet assainissement général qui requiert un déménagement de toutes les unités de ce site entraînera pour le directoire une charge de travail extraordinaire jusqu'en 2024.

3.2.4 Tribunal régional de l'Oberland

3.2.4.1 Composition

Directoire
Hitpold Thomas, juge en chef
Fritz Natalie, juge en chef suppléante
Sarbach Roland, Dr en droit, président de tribunal
Halder Evelyne, greffière en chef
Giovanelli Sylvia, responsable des ressources

Présidents et présidentes du tribunal
Blatter Martin, Friederich Hörr Franziska (jusqu'au 30.04.2020), Fritz Natalie (cheffe section pénale), Hiltpold Thomas, Knecht Simon, Meyes Schürch Antonie, Pfänder Baumann Stefanie (cheffe section civile), Salzmann Eveline, Santschi Jürg, Sarbach Roland, Dr en droit, Wyss Iff Esther, Zbinden Thomas et Züllig von Allmen Dorothea.

3.2.4.2 Évolution des affaires

Dans le domaine civil, le nombre de cas reçus a été nettement inférieur à l'année précédente. Le recul a concerné presque uniquement les procédures sommaires, notamment les procédures de faillite et de mainlevée d'opposition. Au lieu de la vague redoutée de faillites, le tribunal a enregistré dans ce domaine une baisse de 50 %. Les procédures litigieuses du droit de la famille et les procédures ordinaires et simplifiées, de longue durée, sont restées à un niveau élevé. Les entrées de plusieurs cas de succession complexes ont fait grimper le montant annuel des avances de frais judiciaires, généralement d'environ trois millions de francs, à plus de dix millions de francs. Ces procédures ont généré non seulement des avances de frais élevées, mais également une importante charge de travail.

Dans le domaine pénal, et en particulier concernant les oppositions aux ordonnances pénales, le nombre d'affaires reçues est resté supérieur à la moyenne et nettement au-dessus des prévisions. Malgré une hausse de toutes les affaires reçues et le confinement au printemps, la section pénale a liquidé davantage de cas que l'année précédente. Cette évolution des affaires l'a d'ailleurs conduite à la limite de ses capacités. Le taux de recours a heureusement été bas et inférieur à la moyenne. Un important cas pénal médiatisé porté devant le collège des cinq juges a fait ressortir les déficits de l'infrastructure technique à disposition. Il a manqué une salle d'audience de grande taille, équipée correctement au niveau technique, aménagée pour tous les cas de transmission image et son et d'enregistrements.

Le nombre d'affaires pendantes a augmenté dans le domaine civil et légèrement diminué dans le domaine pénal. Concernant la durée de la procédure, le Tribunal régional de l'Oberland se situe au-dessous de la moyenne des quatre tribunaux régionaux. Les procédures y sont donc exécutées de manière rapide et efficace.

Le Tribunal des mesures de contrainte a enregistré une diminution du nombre d'affaires reçues.

3.3 Autorités régionales de conciliation

3.3.1 Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland

3.3.1.1 Présidents

Lüthi Jean-Jacques, juge en chef
Fischer Beatrice
Guenat Natascha (Moutier)
Käser Chantal

3.3.1.2 Évolution des affaires

Procédures de conciliation

Le nombre de procédures de conciliation reçues pendant l'année sous revue s'est élevé à 1'385, dont 72 demandes d'assistance judiciaire. Pour la quatrième fois consécutive, moins de 500 cas (445 cas) concernaient des litiges de droit civil en dehors du droit du bail et du travail. En fin d'année, 271 procédures étaient encore pendantes.

Au total, 1'333 cas ont été liquidés. 44 % des procédures ont pu être clôturées par une transaction, 16 % par la délivrance d'une autorisation de procéder. La durée moyenne de la procédure s'est élevée à 47 jours. 89 % des cas ont pu être liquidés en trois mois. La part de procédures en français s'est élevée à 39 % et a donc été légèrement plus élevée que l'année précédente.

Conseils juridiques

En 2020, le nombre de conseils juridiques s'est élevé à 5'086 (année précédente : 4'686), dont 1'009 donnés au Jura bernois (année précédente : 887). Au total, 44 % (année précédente : 42 %) des conseils juridiques ont été donnés en français. 3'006 concernaient le droit du bail, 2'080 le droit du travail.

3.3.2 Autorité de conciliation de l'Emmental-Haute Argovie

3.3.2.1 Présidents

Ferrari Marco, juge en chef
Siegrist Minder Martina
Wimmer Dirk

3.3.2.2 Évolution des affaires

Procédures de conciliation

Le nombre d'affaires reçues pendant l'année sous revue (778) s'est élevé à environ 85 % de l'objectif de performance et a donc été inférieur aux attentes. 734 cas, soit environ le nombre des affaires reçues, ont été liquidés. Deux tiers des affaires reçues ont été liquidés en moins de 60 jours. Seuls 15 % des affaires reçues ont présenté une durée de procédure supérieure à 90 jours, dans la plupart des cas en raison des suspensions voulues par les parties. Le nombre de procédures pendantes à la fin de la période d'évaluation, de 150 cas, correspond donc à l'objectif de performance fixé (150 cas). Aucun domaine juridique n'a posé de problème particulier.

Le taux d'autorisations de procéder délivrées par rapport aux affaires liquidées s'est élevé à 12 %.

Conseils juridiques

La demande de conseils juridiques a atteint avec 1'900 consultations seulement 75 % de l'objectif de performance et est donc inférieure aux attentes.

3.3.3 Autorité de conciliation de Berne-Mittelland

L'Autorité de conciliation de Berne-Mittelland gère les procédures de conciliation en matière de droit du bail, de droit du travail et dans d'autres domaines du droit civil. Elle est en outre la seule autorité responsable des procédures et des conseils juridiques en matière d'égalité entre hommes et femmes pour tout le canton.

3.3.3.1 Présidents

Frech Sibylle, juge en chef
Egger Scholl Carine
Graf Irene, Dr en droit
Hubacher Hansjürg (jusqu'au 31.10.2020)
Kämpfen Iris (depuis le 01.12.2020)
Koller-Tumler Marlis, Dr en droit (jusqu'au 30.11.2020)
Leiser Tina
Sieber Reto (depuis le 01.11.2020)

3.3.3.2 Évolution des affaires

Procédures de conciliation

En 2020, 2'441 demandes de conciliation ont été enregistrées par l'Autorité de conciliation de Berne-Mittelland, dont 135 demandes d'assistance judiciaire. Au total, 2'440 demandes ont été liquidées, dont 52 % par transaction et 21 % par retraits, acquiescements, décisions ainsi que propositions de jugement acceptées, ce qui représente au total 73 % des procédures clôturées. Les cas restants ont été clôturés à 16 % par la délivrance d'une autorisation de procéder et 11 % autrement.

Pendant l'année sous revue, la charge de travail a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente, notamment dans le domaine des procédures de droit du travail (y c. de l'égalité) et des autres procédures de droit civil. Les procédures de droit du bail ont en revanche légèrement diminué.

Conseils juridiques

En 2020, le nombre de conseils juridiques donné a été comparable à celui de l'année précédente, soit au total 10'079. 4'420 concernaient des affaires de droit du bail, 5'636 de droit du travail et 23 affaires concernaient l'égalité entre femmes et hommes. En raison de la pandémie, les conseils juridiques ont principalement été donnés par téléphone et certains personnellement, sur rendez-vous. La possibilité du walk-in pour le public a dû être suspendue depuis mars 2020.

3.3.4 Autorité de conciliation de l'Oberland

3.3.4.1 Présidents

von Samson Caroline, juge en chef
Bäriswyl Weber Ruth
Frey Thomas

3.3.4.2 Évolution des affaires

Procédures de conciliation

En 2020, 978 demandes de conciliation ont été reçues par l'Autorité de conciliation de l'Oberland (année précédente : 985). Au total, 958 demandes ont été liquidées (année précédente : 1'018). Le taux de transactions s'est élevé à 44 % (année précédente : 46 %) et le taux des autorisations de procéder à 19 % (année précédente : 19 %). Les 37 % restants se répartissent entre les retraits, les acquiescements, les décisions (jusqu'à une valeur litigeuse de CHF 2'000.00) et les propositions de jugement acceptées. La durée moyenne de la procédure s'est élevée à 65 jours (année précédente : 60 jours).

Conseils juridiques

Le nombre de conseils juridiques (rendez-vous personnels ou conseils par téléphone) a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente avec 2'634 cas (année précédente : 2'593).

La présidente de la Cour suprême



Annemarie Hubschmid Volz

Le secrétaire général



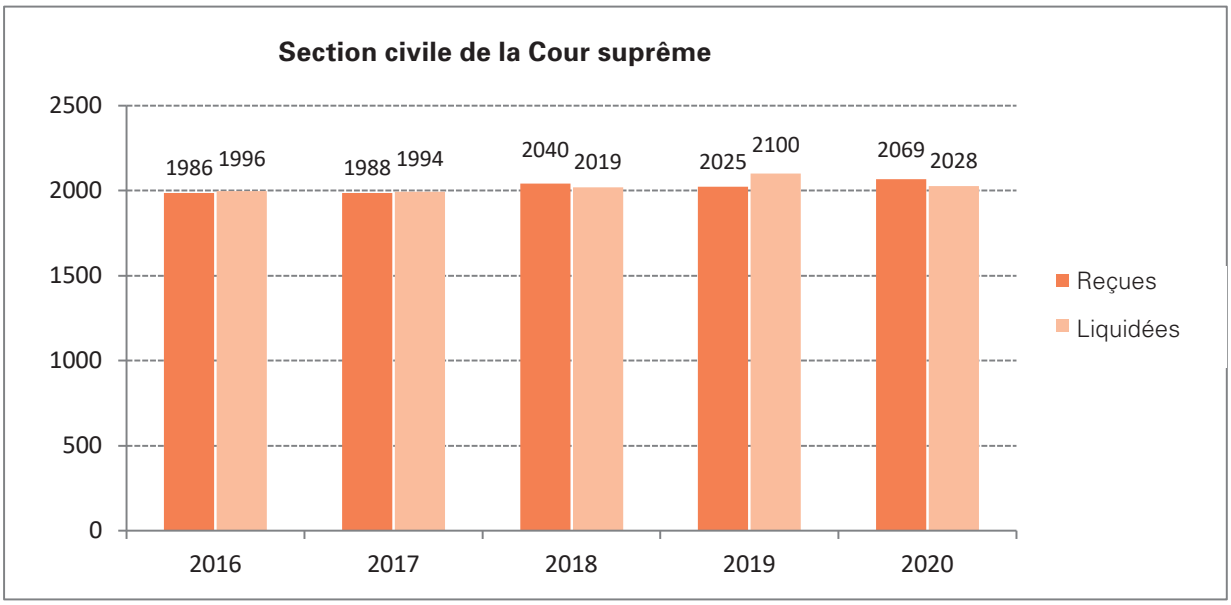
Dr Markus Roth

Annexe : STATISTIQUES

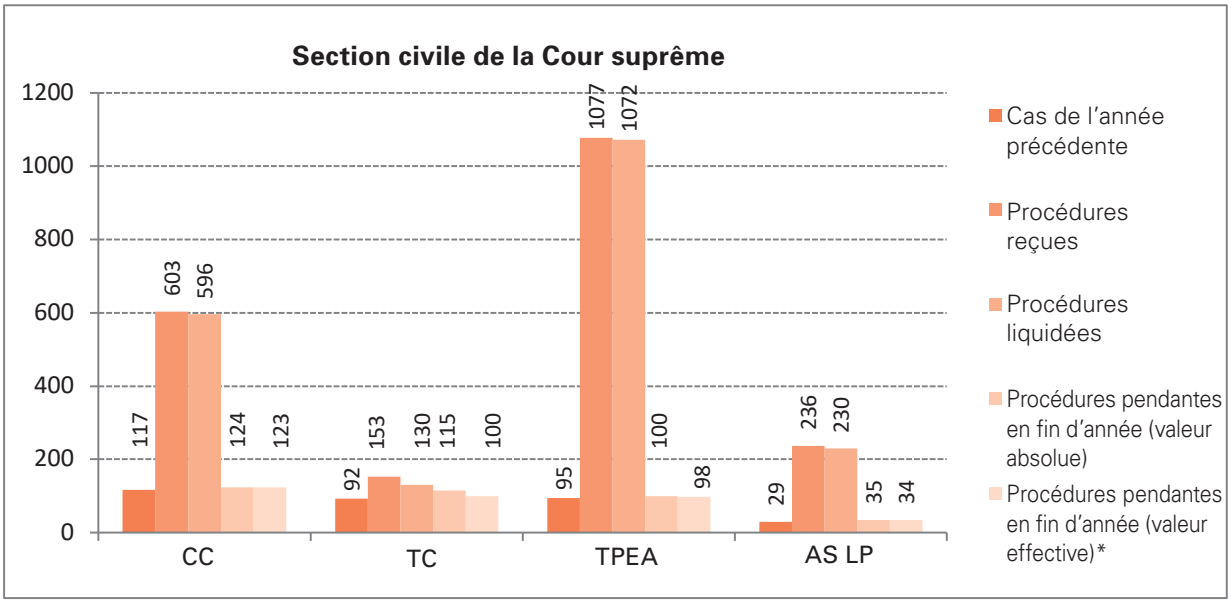
Cour suprême

Section civile

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2016 à 2020



Chiffres 2020 (par unité)

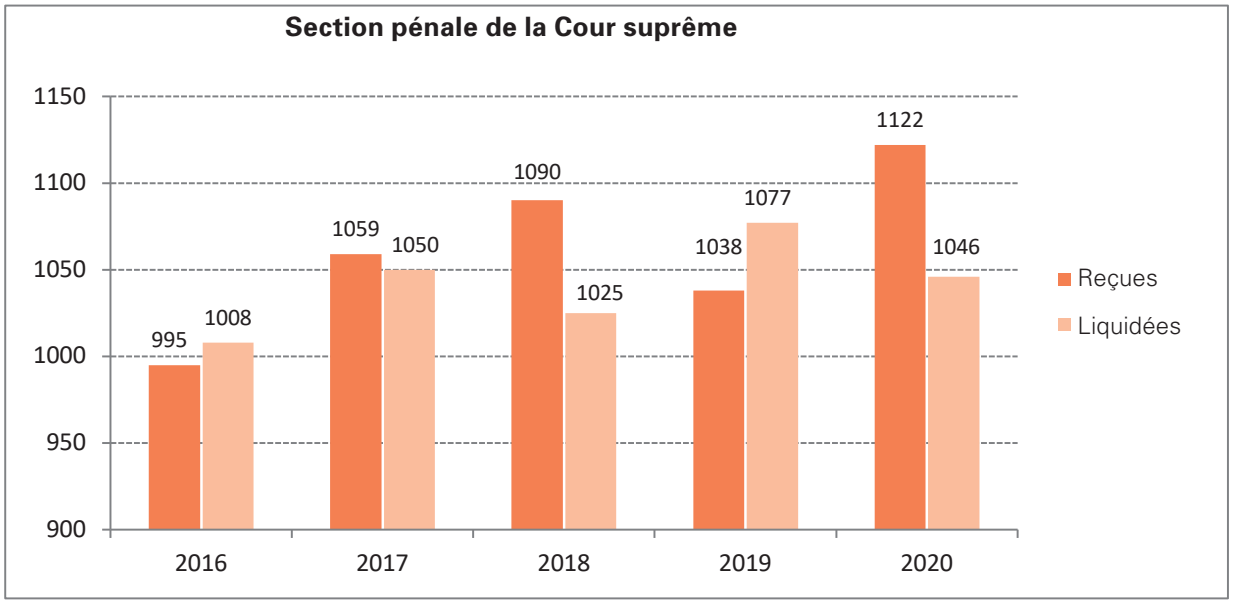


* sans procédures suspendues

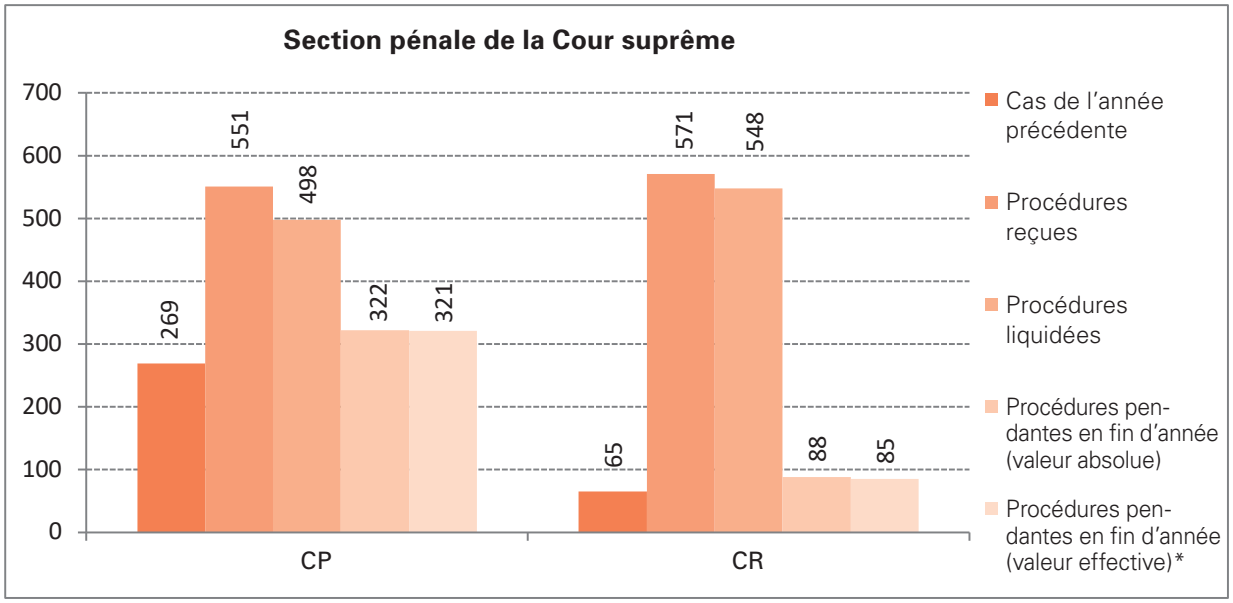
Abréviations :
CC = Chambres civiles
TC = Tribunal de commerce
TPEA = Tribunal de la protection de d'enfant et de l'adulte
AS LP = Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite

Section pénale

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2016 à 2020



Chiffres 2020 (par unité)

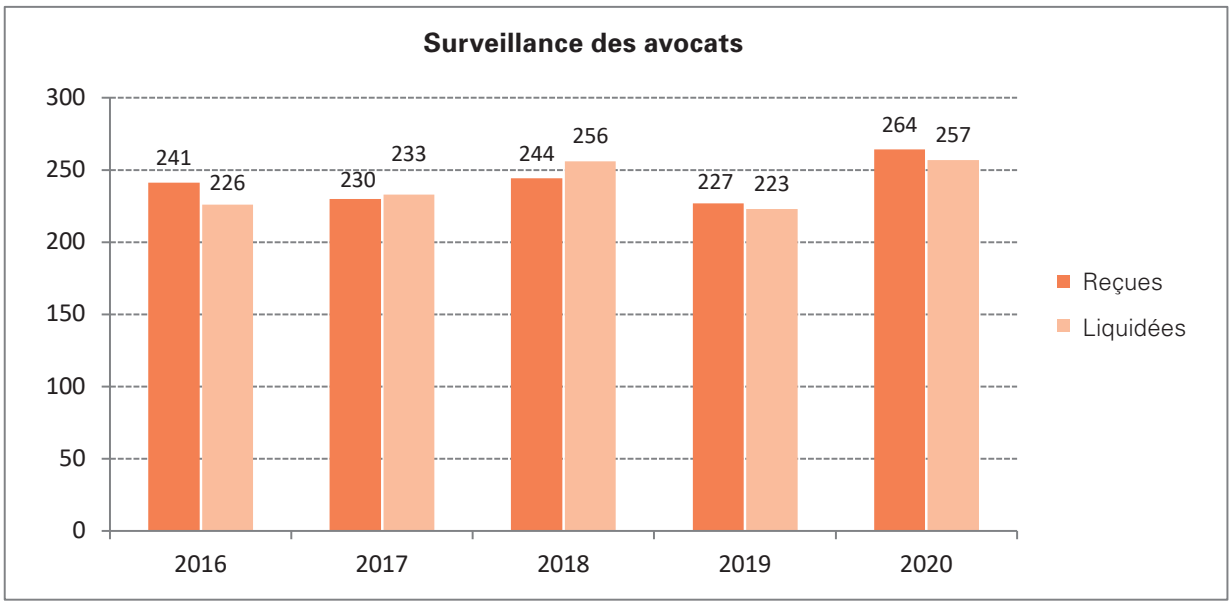


* sans procédures suspendues

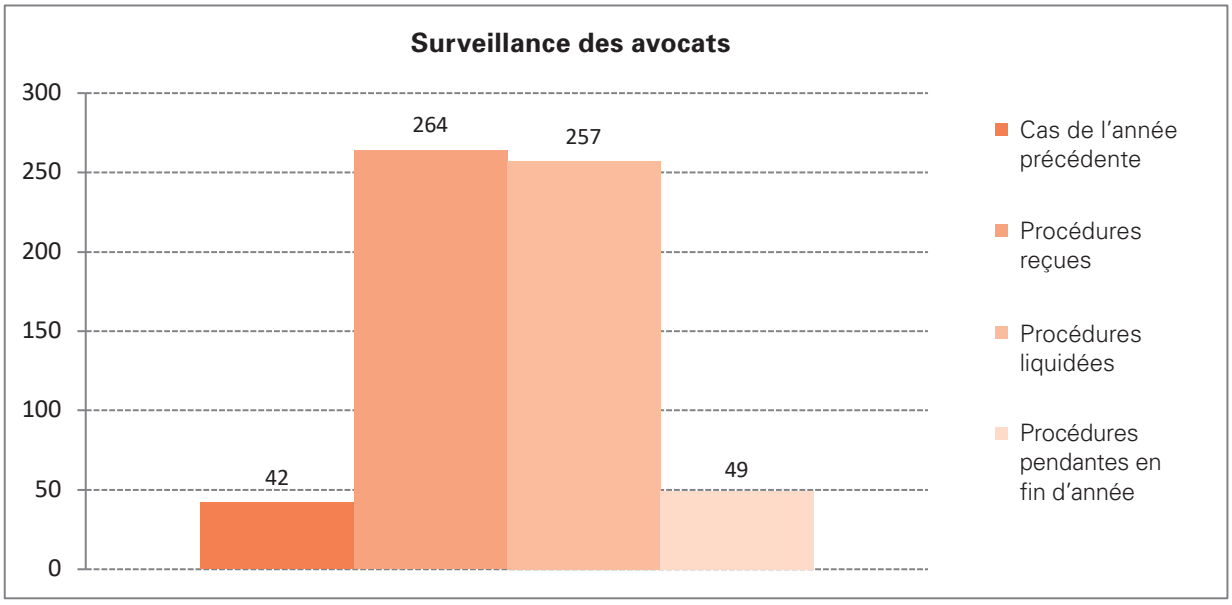
Abréviations :
CP = Chambres pénales
CR = Chambre de recours pénale

Surveillance des avocats

Aperçu des procédures reçues et liquidées 2016 à 2020

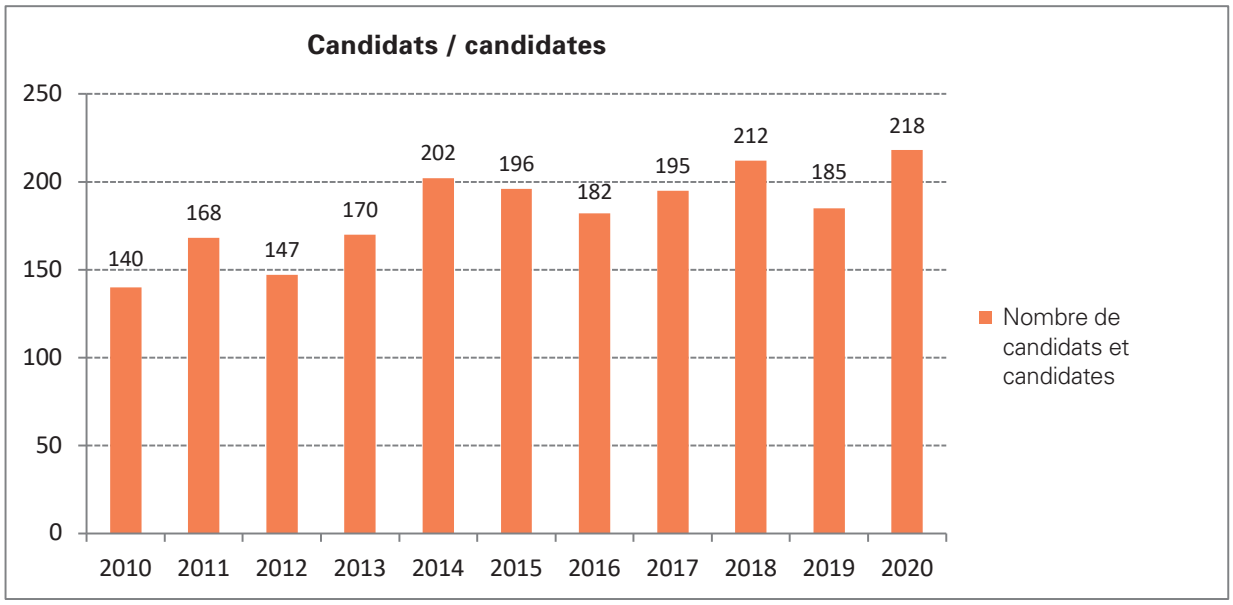


Chiffres 2020

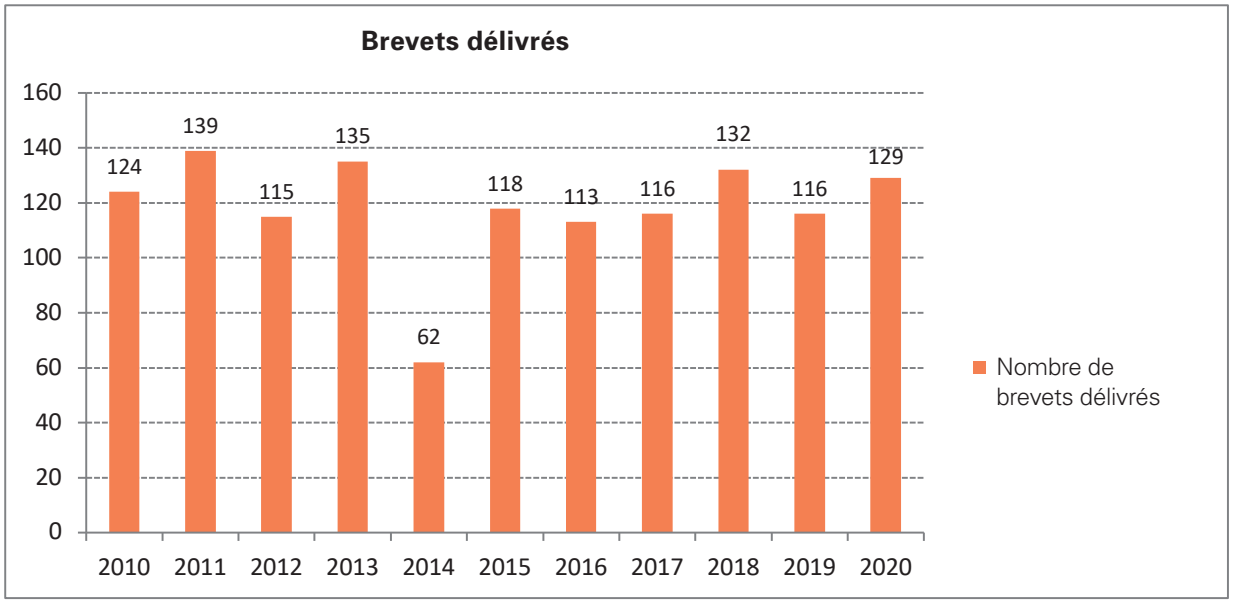


Examens d'avocat

Aperçu du nombre de candidats et candidates de 2010 à 2020



Aperçu du nombre de brevets délivrés de 2010 à 2020

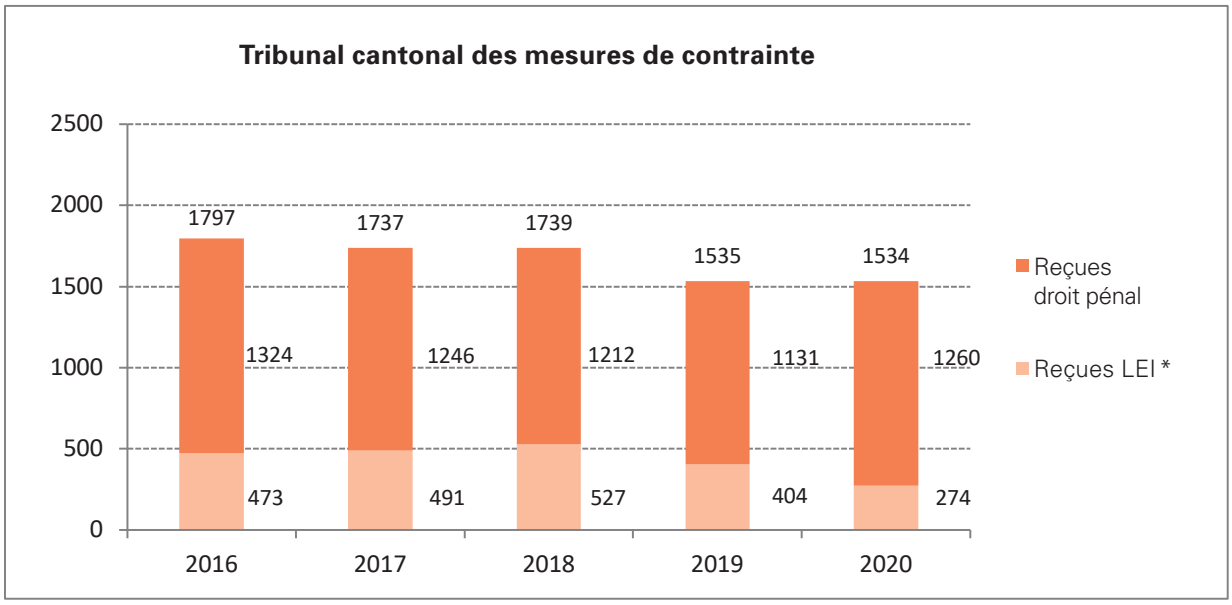


Remarque : La révision de l'OExA a entraîné un report des dates d'examen, raison pour laquelle les brevets n'ont été délivrés qu'une seule fois en 2014.

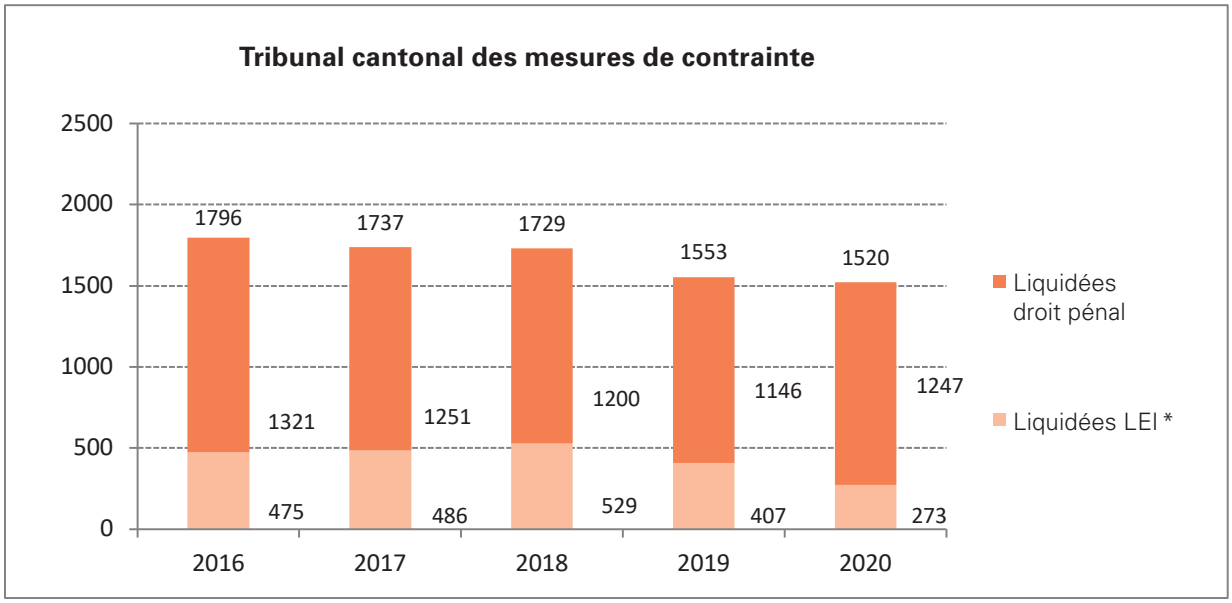
Tribunaux cantonaux de première instance

Tribunal cantonal des mesures de contrainte

Aperçu des procédures reçues de 2016 à 2020

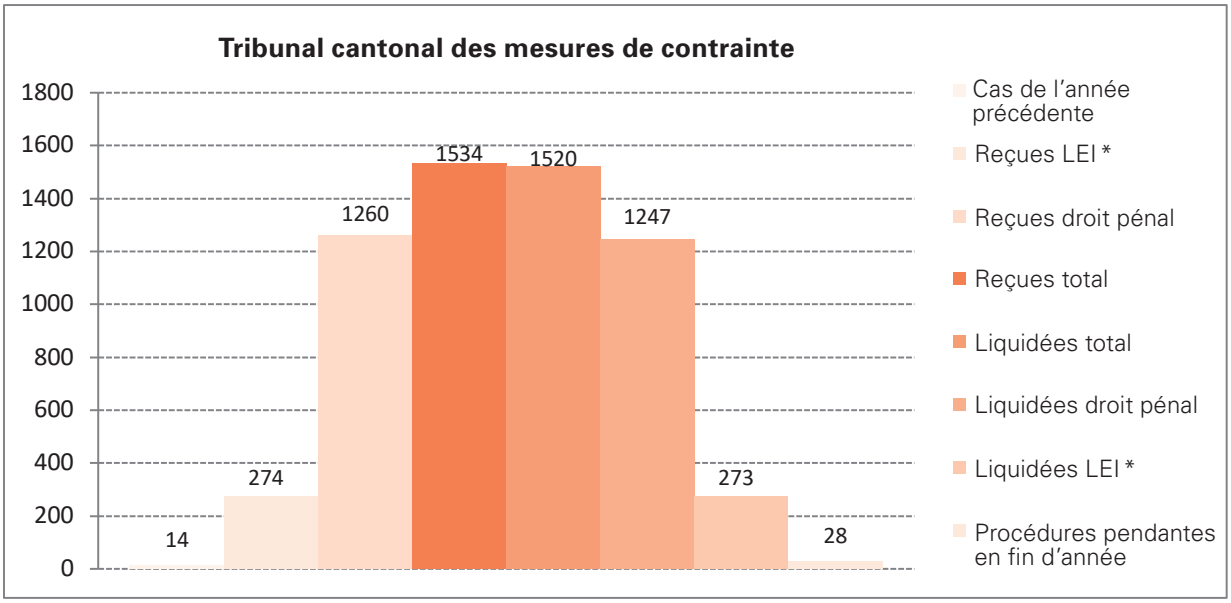


Aperçu des procédures liquidées de 2016 à 2020



* LEI = Loi sur les étrangers et l'intégration

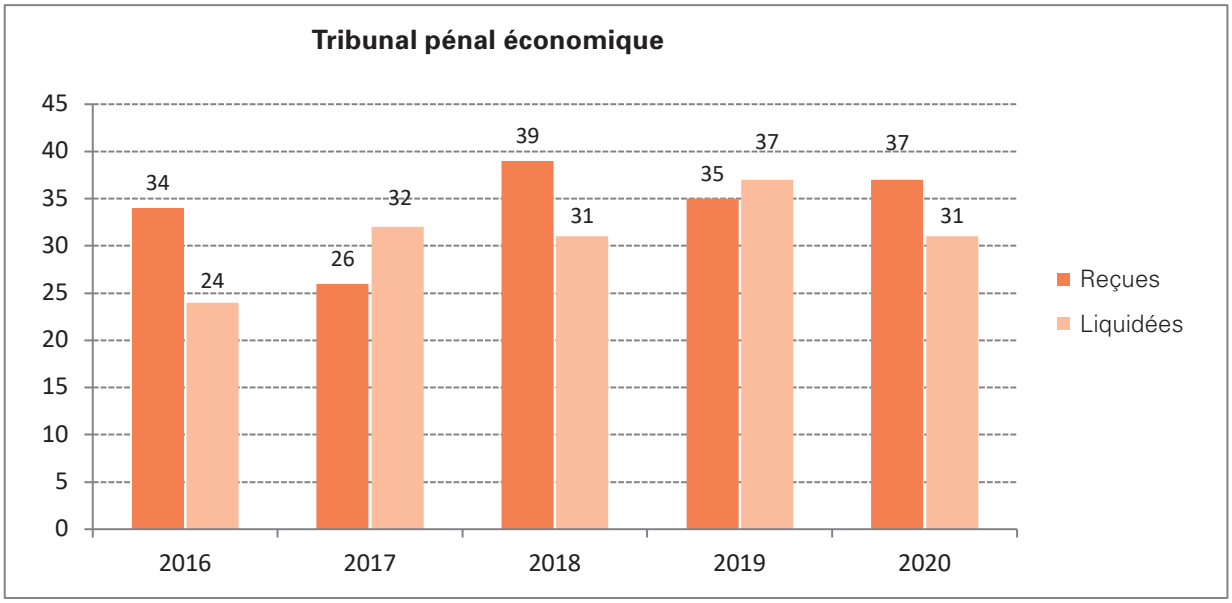
Chiffres 2020



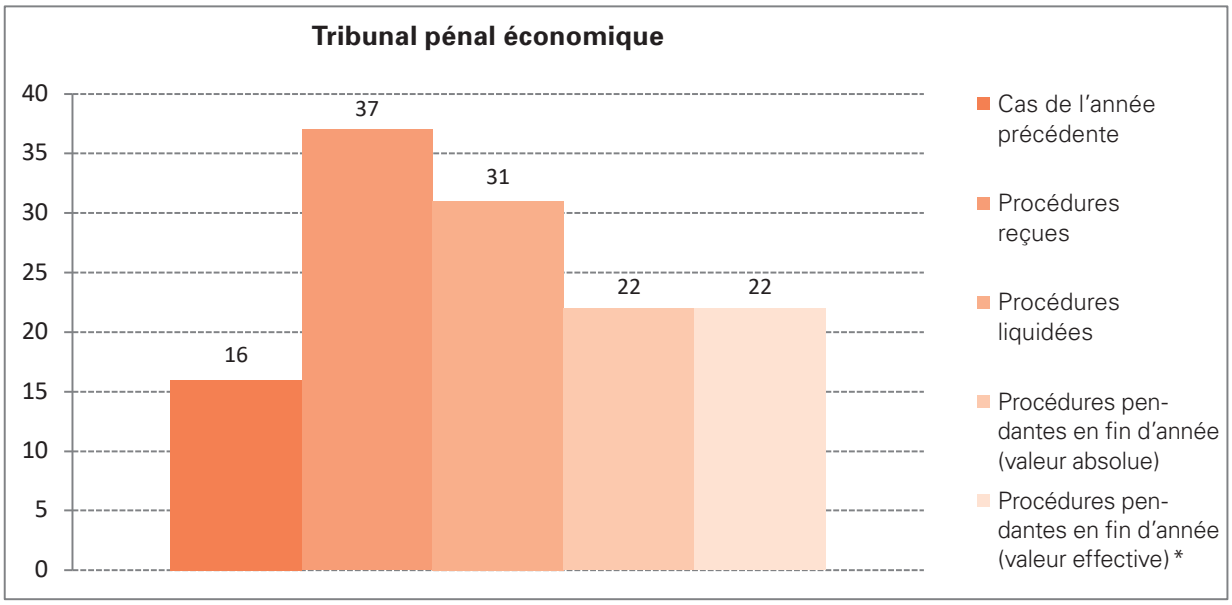
* LEI = Loi sur les étrangers et l'intégration

Tribunal pénal économique

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2016 à 2020



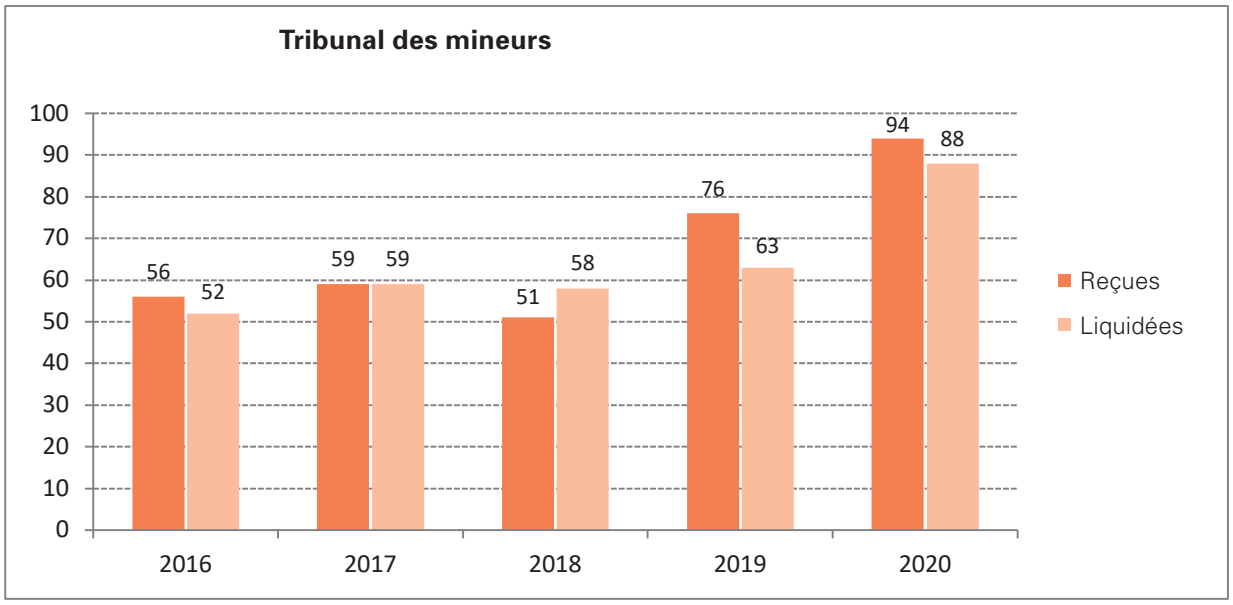
Chiffres 2020



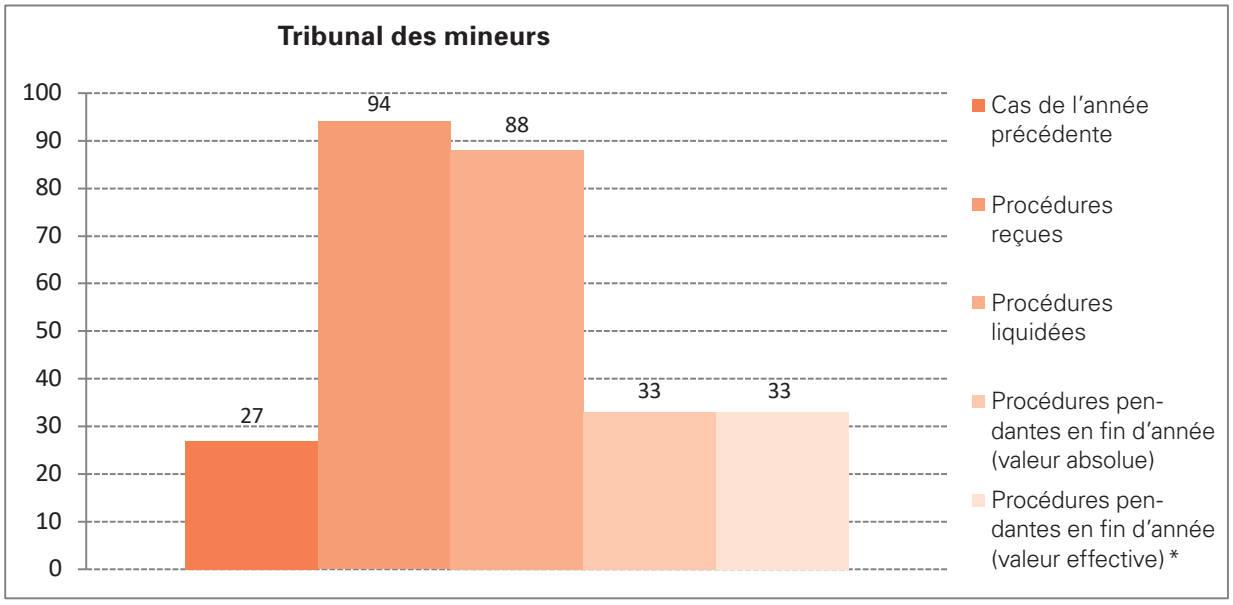
* sans procédures suspendues

Tribunal des mineurs

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2016 à 2020



Chiffres 2020

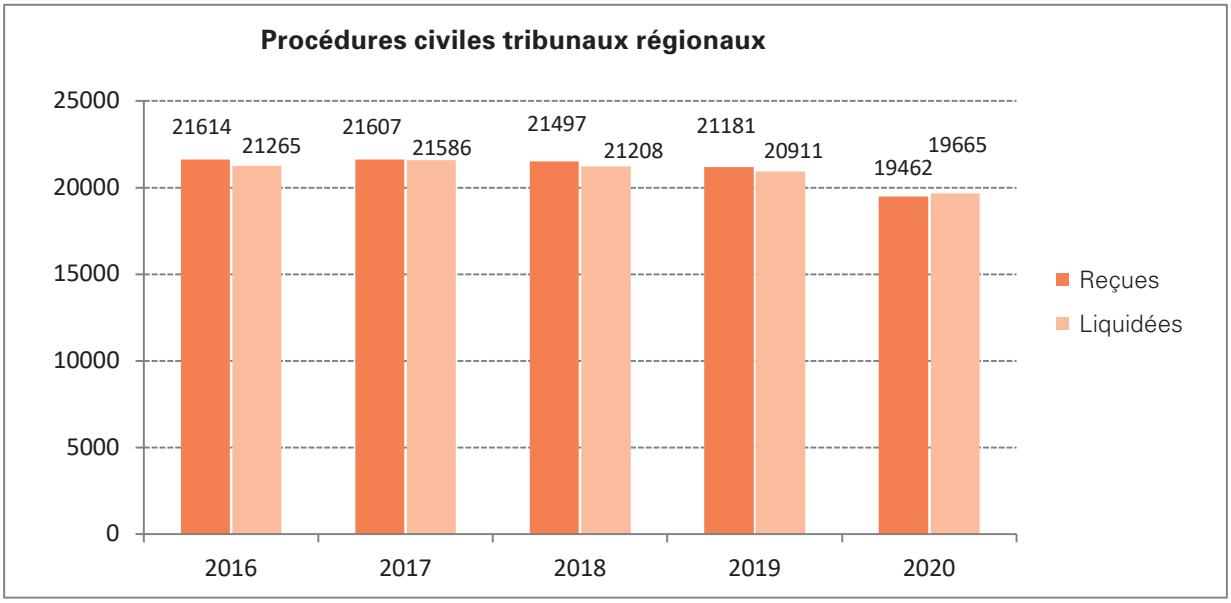


* sans procédures suspendues

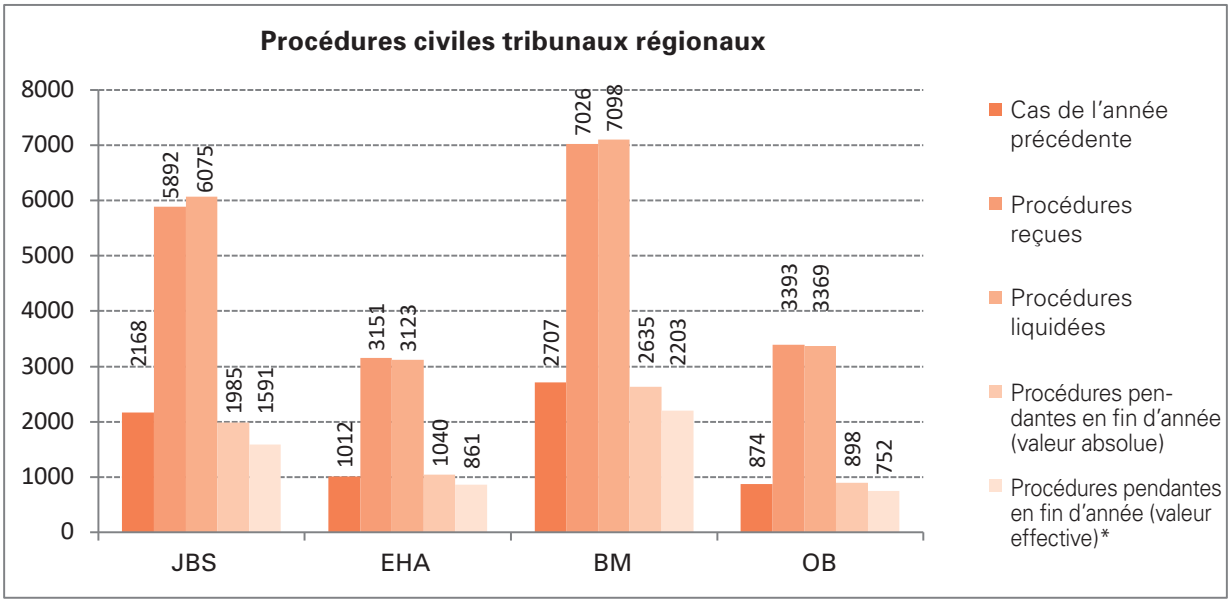
Tribunaux régionaux

Procédures civiles

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2016 à 2020



Chiffres 2020 (par région)

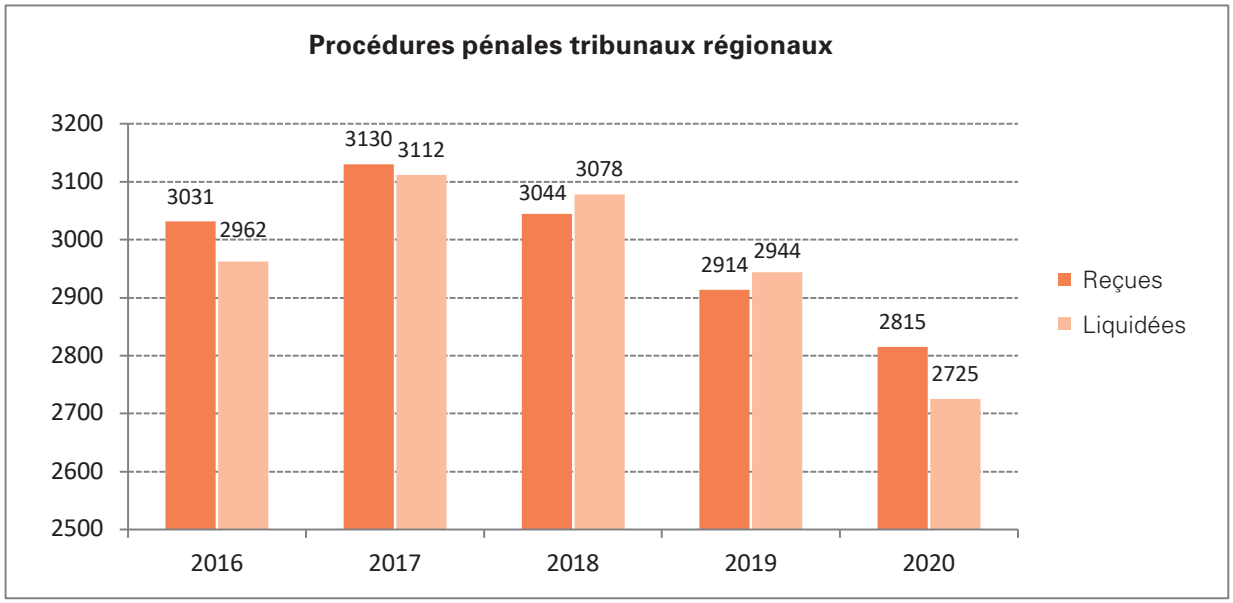


* sans procédures suspendues

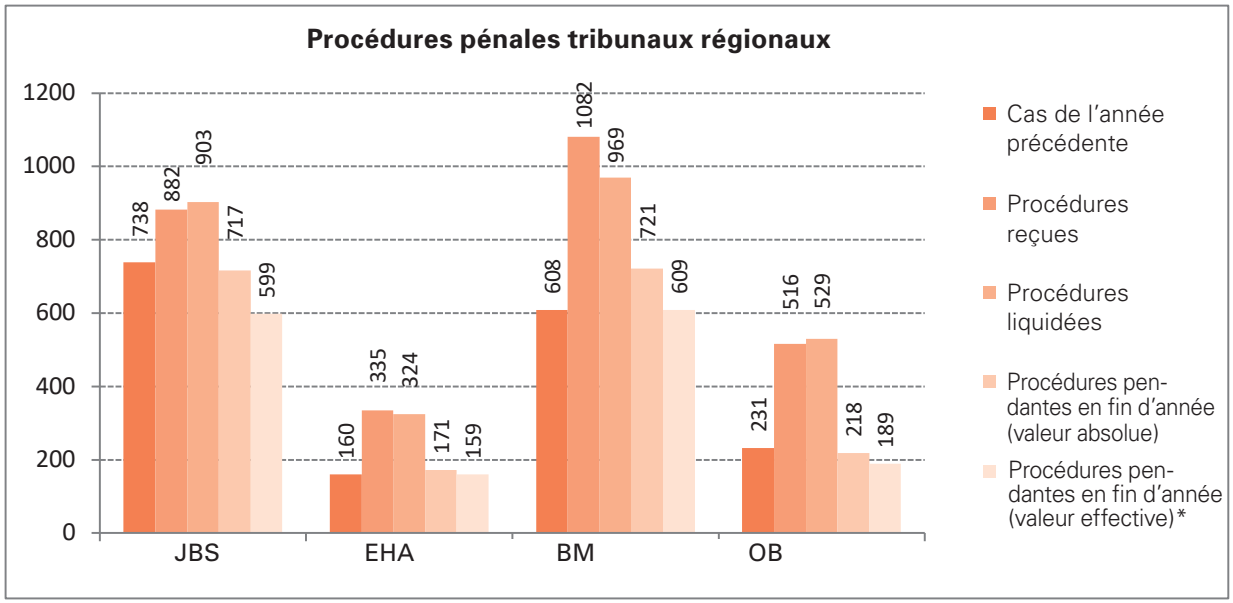
Abréviations :
JBS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
BM = Tribunal régional de Berne-Mittelland
OB = Tribunal régional de l'Oberland

Procédures pénales

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2016 à 2020



Chiffres 2020 (par région)

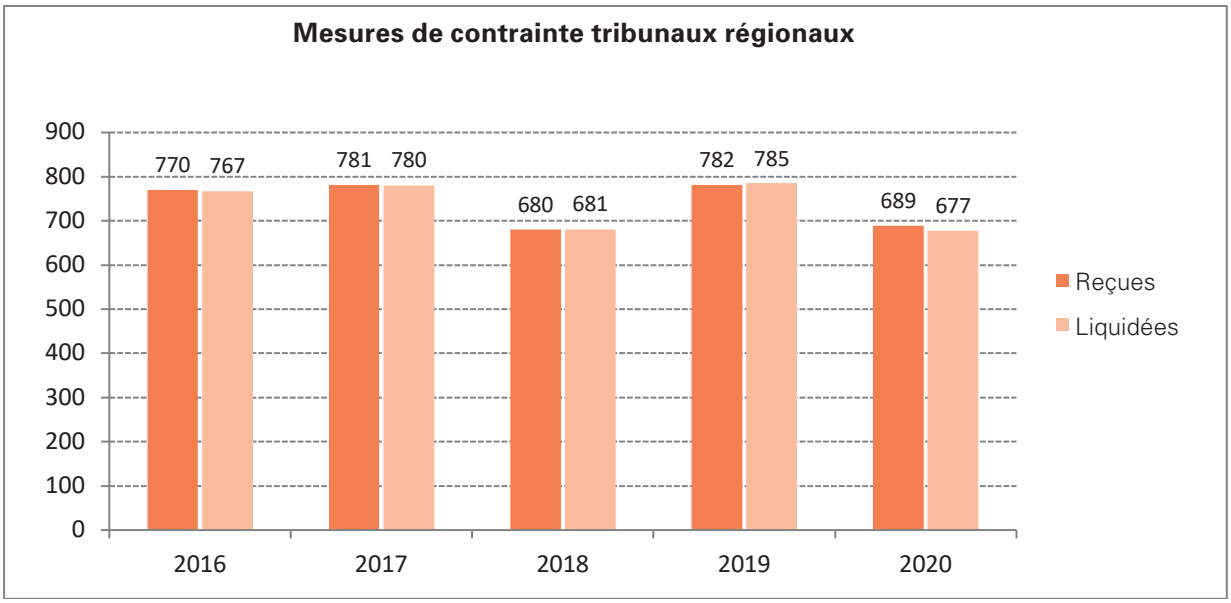


* sans procédures suspendues

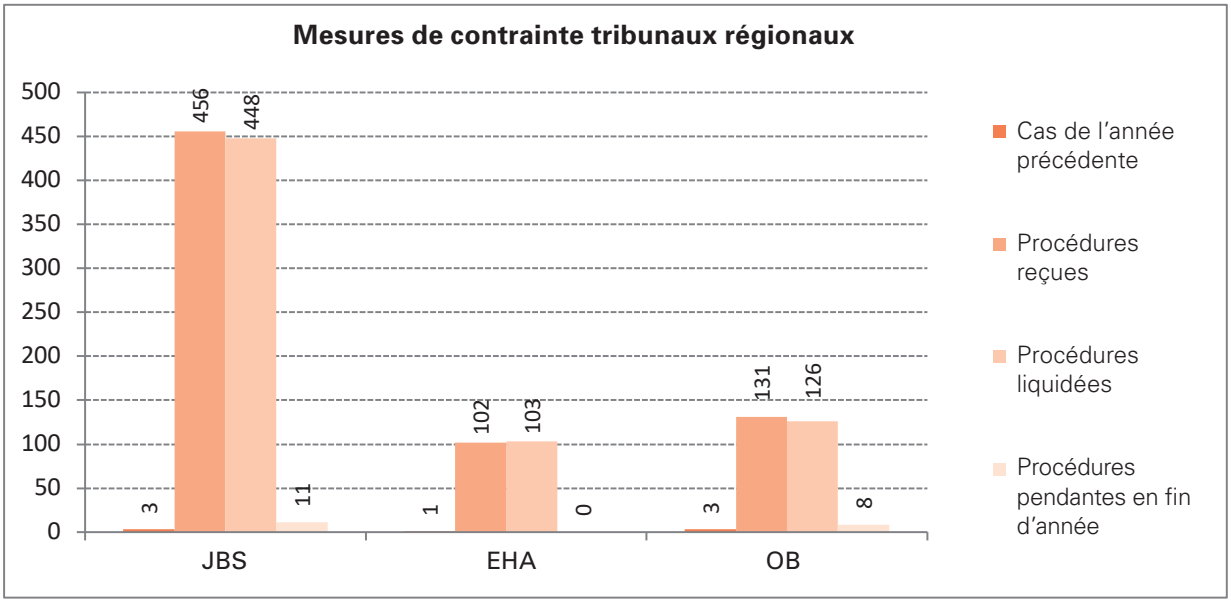
Abréviations :
JBS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
BM = Tribunal régional de Berne-Mittelland
OB = Tribunal régional de l'Oberland

Mesures de contrainte

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2016 à 2020



Chiffres 2020 (par région)



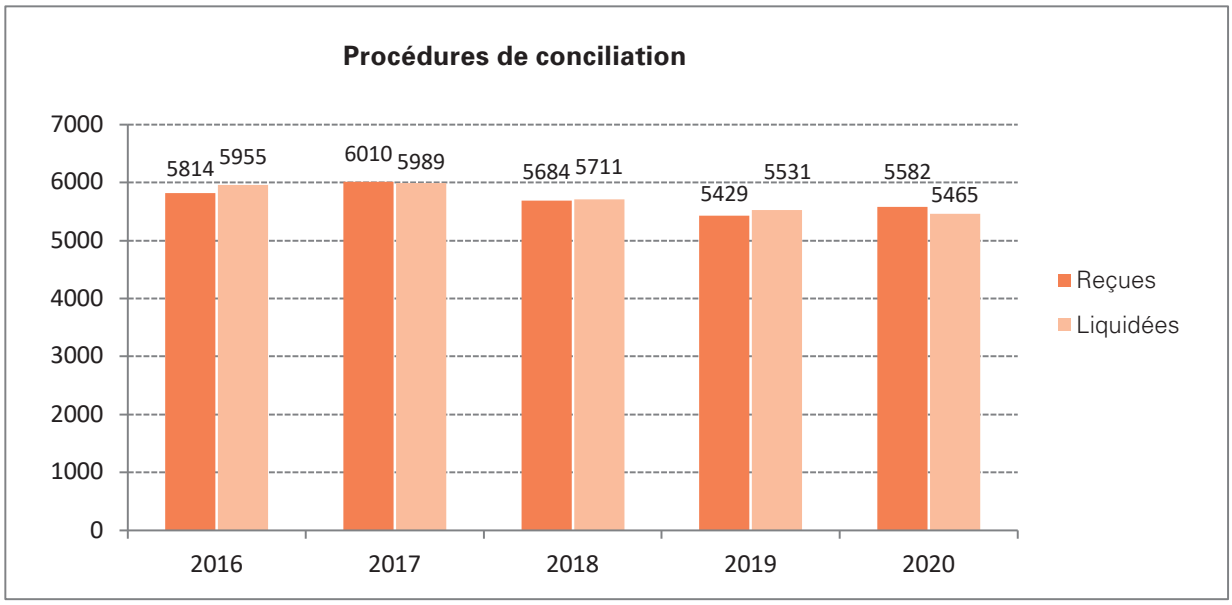
Remarque : La région de Berne-Mittelland est intégrée dans le Tribunal cantonal des mesures de contrainte.

Abréviations :
JBS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
OB = Tribunal régional de l'Oberland

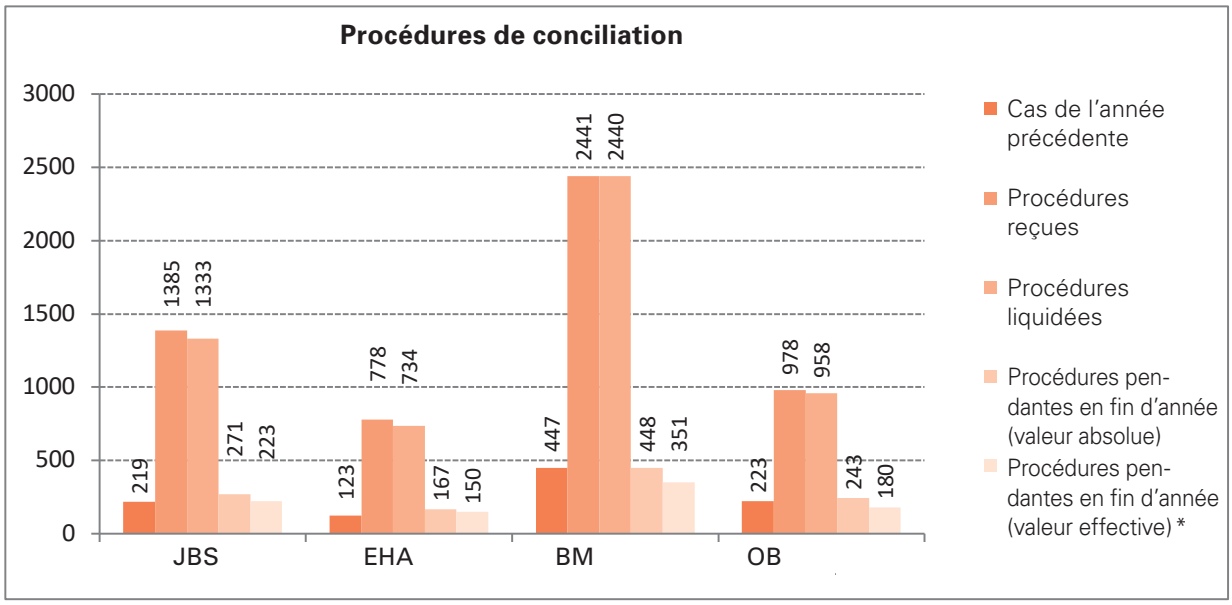
Autorités de conciliation

Procédures de conciliation

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2016 à 2020



Chiffres 2020 (par région)

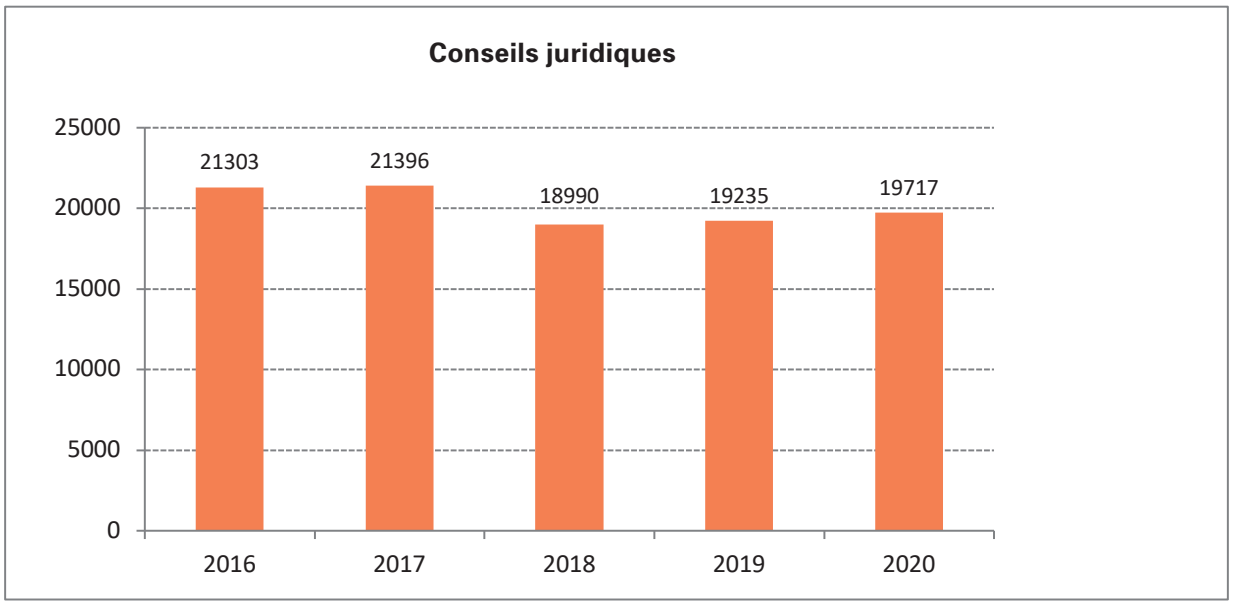


* sans procédures suspendues

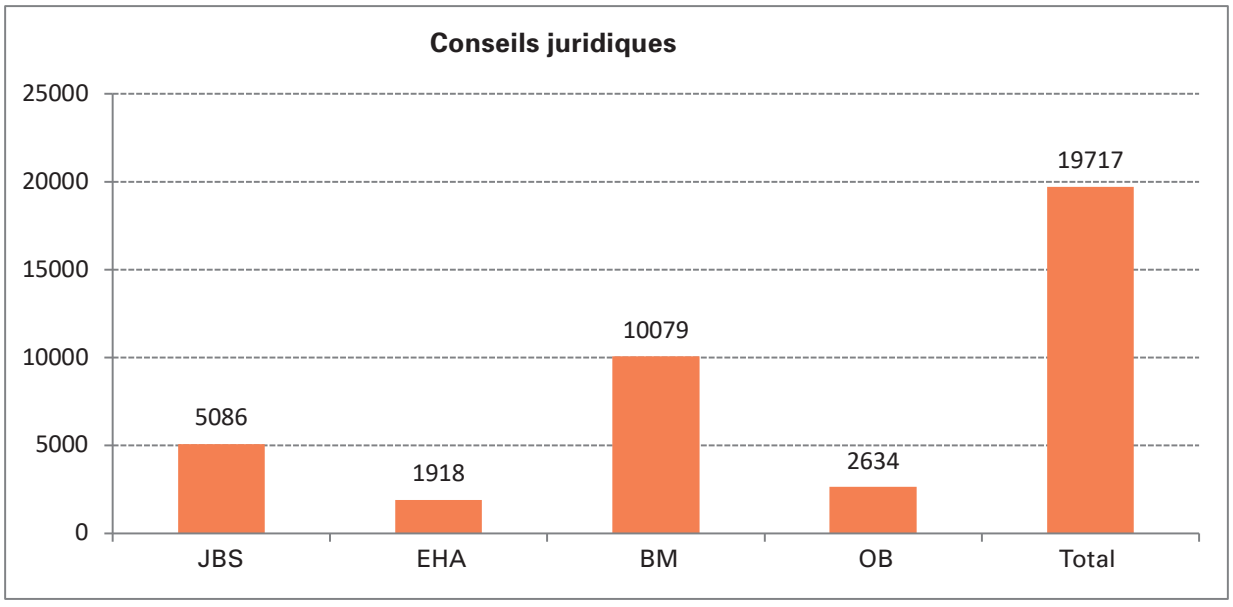
Abréviations :
JBS = Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland
EHA = Autorité de conciliation d'Emmental-Haute Argovie
BM = Autorité de conciliation de Berne-Mittelland
OB = Autorité de conciliation de l'Oberland

Conseils juridiques

Aperçu des affaires liquidées de 2016 à 2020



Chiffres 2020 (liquidés par région)



Abréviations :
JBS = Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland
EHA = Autorité de conciliation d'Emmental-Haute Argovie
BM = Autorité de conciliation de Berne-Mittelland
OB = Autorité de conciliation de l'Oberland

Juridiction administrative

Table des matières
Juridiction administrative

1 Tribunal administratif 71

2 Autres autorités de justice indépendantes de l'administration 85

1 TRIBUNAL ADMINISTRATIF

1.1 Introduction

Au cours de l'exercice, 1'419 nouveaux cas (année précédente : 1'390) ont été introduits auprès du Tribunal administratif. 1'606 (1'407) cas ont été liquidés et 824 (1'011) cas ont été reportés à l'exercice suivant. Ces données ne comprennent pas les procédures de requête, les décisions ou les jugements relatifs à des questions incidentes (p. ex. en matière de mesures provisoires ou d'assistance judiciaire) ; ces procédures ne sont pas enregistrées séparément, contrairement à l'usage en vigueur au sein de la justice civile. Dans le domaine du droit administratif (en allemand et en français), le nombre de nouveaux cas s'est monté à 476 (432). En droit des assurances sociales (en allemand et en français), 943 (958) nouvelles affaires ont été enregistrées. Les détails sont exposés dans les chapitres consacrés à la VRA, à la SVA et à la CALF.

Outre son activité principale de jurisprudence, le Tribunal administratif est responsable de la préparation de son budget, de la gestion et de la clôture de sa comptabilité ainsi que de la rédaction des rapports y relatifs, de même que de l'administration de l'ensemble de la juridiction administrative (art. 11 LOJM). Au surplus, il est chargé de la surveillance des autres autorités de justice administrative indépendantes de l'administration, soit la Commission des recours en matière fiscale (CRF), la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière (CRMLCR), la Commission d'estimation en matière d'expropriation (CEE) et la Commission des améliorations foncières (CAF) (art. 13 LOJM), dont il gère également les tâches administratives. Par ailleurs, comme chaque année, il a contribué au processus législatif cantonal en rédigeant sept (9) prises de position face à des projets législatifs et en participant à des groupes de travail spécialisés.

L'exercice 2020 a été marqué par les défis et les impondérables résultant de la pandémie de coronavirus, tant en ce qui concerne la jurisprudence que l'administration du Tribunal. Dès le début de l'exercice, le directoire a anticipé l'évolution de la situation et pris en temps opportun les mesures et les décisions nécessaires. Depuis le mois de mars 2020, il a été loisible aux collaboratrices et aux collaborateurs d'effectuer leurs tâches en grande partie en télétravail, sous réserve des nécessités du service. Depuis octobre 2020, les prescriptions en vigueur sont réglées dans un modèle par paliers. Grâce aux mesures prises, le fonctionnement du Tribunal a pu être garanti sans interruption et sans retards importants dans la tâche juridictionnelle qui lui incombe. La transmission de la maladie et la formation de chaînes de contamination au sein de la juridiction administrative a été empêchée. Lorsqu'il s'agit de prendre des mesures de protection, le directoire doit néanmoins toujours prendre en considération le fait qu'outre la participation des parties aux procédures engagées, les échanges internes de points de vues, les discussions et les contacts personnels entre collaboratrices et collaborateurs du Tribunal revêtent une importance inestimable dans le contexte d'une autorité collégiale. Ils garantissent un processus judiciaire de haute qualité empreint de confiance mutuelle. A cet égard, plus la situation particulière durait, plus il se révélait que les moyens techniques à disposition ne peuvent remplacer le contact et les échanges personnels directs. Dans cette situation, c'est uniquement grâce à la compréhension importante et aux efforts personnels énormes de toutes les collaboratrices et de tous les collaborateurs de la juridiction administrative que la haute qualité habituelle de la jurisprudence a pu être maintenue et que des retards ont pu être évités en grande partie.

1.2 Organisation du Tribunal

1.2.1 Directoire (période de fonction 2020–2022)

Schwegler Ivo, Dr en droit, avocat, président du Tribunal administratif
Rolli Bernard, professeur, avocat, vice-président du Tribunal administratif et président de la CALF
Ackermann Thomas, Dr en droit, président de la SVA
Häberli Thomas, avocat, président de la VRA
Bloesch Jürg, avocat, secrétaire général

Le président du Tribunal administratif veille à la marche régulière des affaires de la juridiction administrative et est à la tête des organes de direction du Tribunal. Il représente le Tribunal vis-à-vis des tiers et, de par sa fonction, est membre de la Direction de la magistrature du canton de Berne.

Le directoire est responsable de l'administration du Tribunal et compétent pour toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à un autre organe. En 2020, le directoire s'est réuni lors de douze (11) séances ordinaires, qui se sont déroulées en partie

sous la forme de conférences téléphoniques ou de vidéoconférences. En outre, compte tenu de la situation particulière de pandémie, des séances extraordinaires et de nombreuses décisions par voie de circulation se sont avérées nécessaires.

1.2.2 Plénum

Cour de droit admninistratif (730 %)	**En fonction depuis**
Häberli Thomas, avocat, président de Cour	2009
Arn De Rosa Bettina, avocate	2004
Baerfuss Denise, avocate, juge e.o. (1.1.–1.8.2020)	
Bürki Christoph, Dr en droit, avocat (à partir du 1er août)	2020
Daum Michel, avocat	2011
Herzog Ruth, Dr en droit, avocate	1999
Keller Peter M., professeur, Dr en droit, avocat	2005
Steinmann Esther, avocate	2003
Stohner Nils, Dr en droit, avocat	2019

Cour des assurances sociales (930 %)	**En fonction depuis**
Ackermann Thomas, Dr en droit, avocat, président de Cour	2006
Fuhrer Ruth, avocate	1998
Furrer Erik, avocat, LL.M.	2018
Jakob Philippe, avocat, LL.M.	2019
Knapp Beat, avocat	2001
Kölliker Jürg, avocat	2009
Loosli Urs, avocat	2014
Scheidegger Jürg, avocat	2002
Schütz Peter, avocat	1999
Schwegler Ivo, Dr en droit, avocat, président du Tribunal administratif	2005
Wiedmer Sandra, avocate	2020

Cour des affaires de langue française (190 % sans les juges suppléants)	**En fonction depuis**
Rolli Bernard, professeur, avocat, président de Cour et vice-président du Tribunal administratif	1988
Meyrat Neuhaus Claire, avocate	2003

Juges suppléants	
Moeckli Michel, avocat	1998
Tissot-Daguette Christophe, avocat	2015

Le plénum du Tribunal administratif se compose de tous les juges et de toutes les juges à titre principal du Tribunal administratif. D'après la loi, il lui incombe de s'occuper des affaires qui présentent une importance fondamentale, d'édicter des règlements et de procéder à certaines élections et nominations. En 2020, le plénum a tenu deux (5) séances ordinaires. Une (0) séance extraordinaire a eu lieu.

Lors de la première séance en janvier, l'approbation du rapport d'activité 2019 était à l'ordre du jour, ainsi que la liste des activités accessoires des juges et la prise de position du Tribunal concernant les candidatures à la succession du juge administratif Müller à l'attention de la Commission de justice du Grand Conseil. Dans sa deuxième séance, le plénum a en particulier adopté les informations sur les prestations de la juridiction administrative à l'attention du Grand Conseil. Lors d'une séance extraordinaire, le plénum a élaboré sa prise de position à l'attention de la Commission de justice relative aux candidatures à la succession de la juge administrative Fuhrer. Enfin, plusieurs affaires ont fait l'objet de décisions prises par voie de circulation.

1.3. Activité juridictionnelle

1.3.1 Cour de droit administratif (VRA)

Au cours de l'exercice, 433 (373) nouveaux cas (recours, actions et appels) ont été enregistrés, ce qui représente une augmentation de 6,5 %, qui se situe à un niveau nettement plus élevé qu'entre 2016 et 2019. La charge de travail dans les domaines du droit de la construction et de l'aménagement ainsi que du droit des étrangers a de nouveau augmenté et s'est aussi nettement accrue dans le domaine des finances publiques.

Malgré les conditions de travail difficiles en raison de la pandémie de covid-19, le nombre de cas liquidés a pu être augmenté, passant de 341 à 359. En raison du grand nombre d'entrées, les cas pendants ont toutefois aussi augmenté pour passer à un niveau record de 357 (283) cas.

La durée moyenne de procédure a été de 8,4 (7,4) mois. La signification de cette valeur moyenne doit toutefois être relativisée, dans la mesure où elle est influencée à la baisse par les procédures liquidées déjà au stade de l'instruction et par celles qui ne sont souvent pendantes que pour quelques semaines (p. ex. celles relatives à des mesures de contrainte fondées sur la législation sur les étrangers). Elle a par ailleurs été inférieure à six mois dans 45,1 (44,7 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 66,6 (80,9 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 91,9 (94,4 %) pour cent des cas.

Sur les 357 (283) cas pendants à la fin de l'exercice, quatre (3) étaient suspendus. Parmi les 353 (280) cas non suspendus, 14 (5) d'entre eux dataient de plus de 18 mois.

Sur les 359 cas liquidés, 59 (= 16,4 % ; en 2019 : 40 cas = 11,8 %) l'ont été sans jugement (par transaction, retrait, acquiescement, perte d'objet ou transmission du dossier à l'instance compétente), toutefois souvent après une procédure volumineuse (audiences, mandats d'expertise, inspections locales, etc.). Quatre (2) cas concernaient un conflit de compétence. Sur les 300 (301) cas liquidés par jugement, 13 (9) l'ont été dans une composition de cinq juges, 134 (142) dans une composition de trois juges, 29 (15) dans une composition de deux juges et 124 (135) par un ou une juge unique. Au cours de l'exercice, deux (2) cassations d'office de la décision contestée ont été prononcées. 52 (71) recours, actions ou appels ont été admis en totalité ou en partie. Le taux d'admission des recours ou d'annulation des décisions contestées s'élève dès lors à 18,0 pour cent de l'ensemble des cas ayant fait l'objet d'un jugement, ce qui s'avère légèrement inférieur à la moyenne de 19,9 pour cent des cinq dernières années (2019 : 24,3 %, 2018 : 19,1 %, 2017 : 21,4 %, 2016 : 16,6 %). Les autres moyens de droit ont été soit rejetés (196 [184]), soit jugés irrecevables (50 [44]).

En 2020, aucune (0) délibération publique ni audience publique au sens de l'art. 6 ch. 1 de la CEDH (RS 0.101) (2) n'a eu lieu. Dans un (4) cas, une audience d'instruction s'est avérée nécessaire.

74 (85) jugements de la VRA ont été contestés devant le Tribunal fédéral au cours de l'exercice, ce qui représente une proportion de 20,6 (25,0) pour cent des jugements rendus par la VRA. En 2019, le Tribunal fédéral a statué sur 82 (101) recours contre des jugements de la VRA. Dix (9) d'entre eux ont été admis totalement et trois (3) partiellement; les autres ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables ou rayés du rôle. A la fin de l'année, 27 (35) recours introduits contre des jugements de la VRA étaient encore pendants devant le Tribunal fédéral.

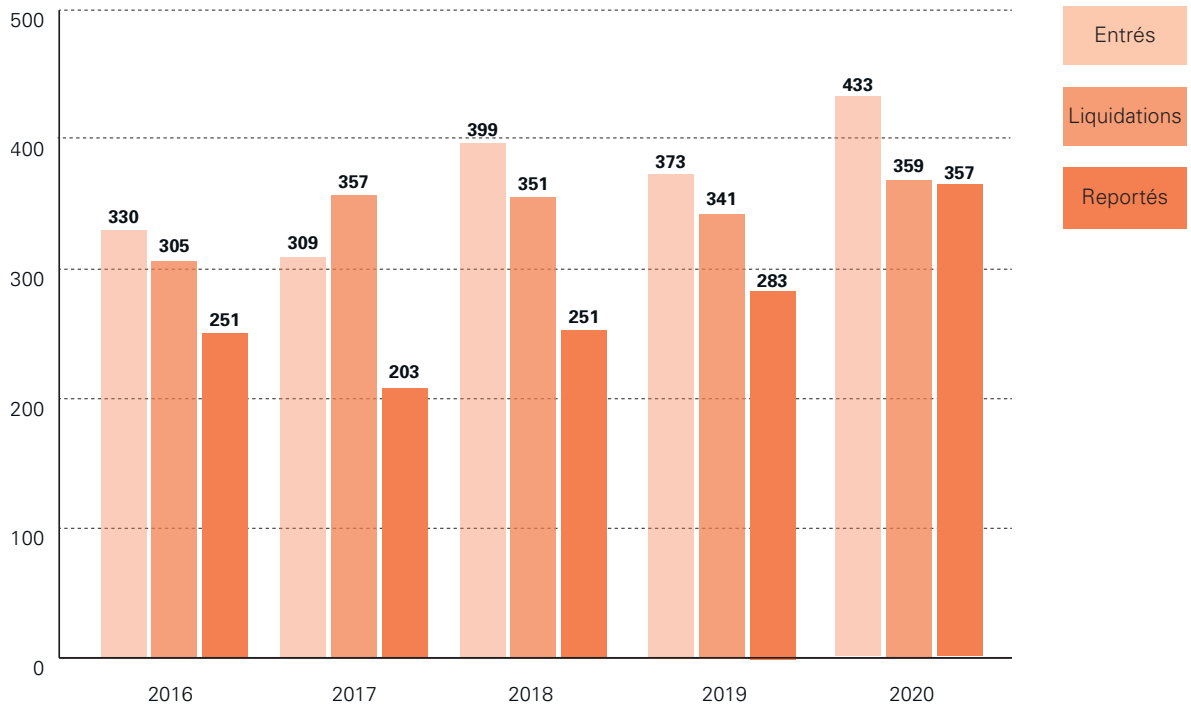
Trois juges de la VRA ont participé en alternance aux jugements de la Cour des affaires de langue française (CALF) relevant du domaine du droit constitutionnel et administratif.

A six (7) reprises, la conférence des juges de la VRA a débattu et tranché des questions d'organisation, de personnel et de droit; on précisera que les décisions prises fin mars l'ont été par voie de circulation en raison de la pandémie de covid-19.

En 2020, la VRA s'est chargée de l'élaboration de quatre (9) prises de position du Tribunal relatives à des projets d'actes législatifs.

Ont siégé en dehors du Tribunal administratif : une juge à la Commission de rédaction du Grand Conseil et deux juges comme experte et expert aux examens d'avocats.

Les jugements de principe de la VRA sont publiés dans la revue «Jurisprudence administrative bernoise» (JAB), recueil officiel du Tribunal administratif. D'autres jugements importants ont par ailleurs été publiés comme à l'accoutumée dans les périodiques spécialisés « Steuerentscheid » (StE), « Le Notaire bernois » (BN), « Le droit de l'en-



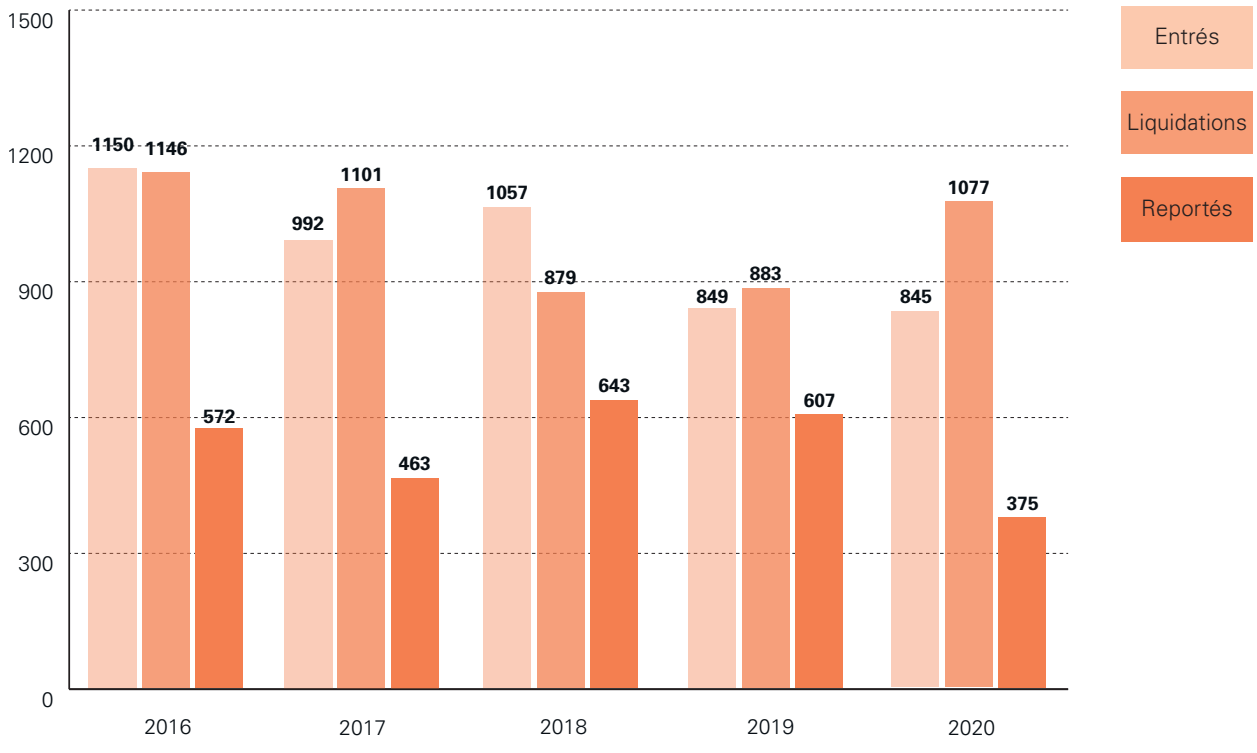
vironnement dans la pratique » (DEP) et « Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht » (ZBl). L'ensemble des jugements matériels ont en outre été publiés sous une forme anonymisée sur le site internet idoine (http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/).

1.3.2 Cour des assurances sociales (SVA)

En 2020, 845 (849) recours et actions ont été introduits. Le nombre de cas liquidés au cours de l'exercice s'est monté à 1'077 (883). 375 (607) affaires ont dû être reportées à l'année suivante.

Dans l'ensemble, le nombre de nouveaux cas s'est avéré constant par rapport à l'année précédente. Une baisse s'est produite dans les domaines de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance-invalidité (AI), des allocations familiales (AF) ainsi qu'en ce qui concerne le Tribunal arbitral des assurances sociales du canton de Berne, rattaché à la SVA. Une augmentation du nombre d'entrées a eu lieu dans les domaines de la prévoyance professionnelle (LPP), des prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC), des allocations pour perte de gain (APG), de l'assurance-accidents (LAA) et, d'une manière très marquée (passant de 84 à 127 cas), de l'assurance-chômage (AC). Dans les autres domaines, le nombre des nouveaux cas entrés est à peu près le même (CM, AM). Comme jusqu'à présent, les cas concernant l'assurance-invalidité représentent à eux seuls de loin la part la plus importante de la charge de travail, avec 49,3 (46,4) pour cent.

La tendance, déjà constatée auparavant dans ce contexte, à une complexité croissante des procédures en matière d'AI s'est poursuivie, l'établissement des preuves nécessitant toujours plus de temps et de moyens. Des dossiers volumineux doivent être consultés et le Tribunal doit fréquemment entreprendre des mesures d'instruction complémentaires – en particulier dans le domaine médical. Il s'agit là d'expertises pour lesquelles le Tribunal ne peut plus se contenter de renvoyer la cause à l'Office AI afin qu'il y procède, au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral publiée à l'ATF 137 V 210; dès lors, le Tribunal a dû faire procéder au cours de l'exercice à plusieurs expertises médicales complexes et les évaluer ensuite dans le cadre des jugements. Depuis le début de l'année 2020, le président du Tribunal administratif est issu des rangs de la SVA; cette dernière a néanmoins renoncé pour le moment à une compensation de sa charge de travail par les autres Cours. Par ailleurs, les juges de la SVA ont participé en février/mars 2020 en tant que membres de l'autorité de jugement à dix procédures de la Cour des affaires de langue française (CALF). Enfin, la SVA a libéré le suppléant du secrétaire général du Tribunal administratif de son pensum de 50 % de greffier de la mi-mars à fin juin, puis dès août, en raison de la surcharge de travail du secrétariat général due à la pandémie de coronavirus; cela lui a permis de se consacrer entièrement au secrétariat général.



Comme par le passé, un nombre très élevé de requêtes d'assistance judiciaire a aussi été dénoté – en particulier en rapport avec l'obligation de paiement des frais de procédure en AI ; le traitement de ces requêtes représente une charge de travail supplémentaire considérable pour le Tribunal, qui n'apparaît cependant pas séparément dans les statistiques.

La durée moyenne de procédure pour les cas liquidés en 2020 a été de 6,2 (5,8) mois, ce qui signifie qu'elle n'a que très légèrement augmenté malgré les répercussions de la pandémie de coronavirus (ralentissement des procédures due à la suspension des délais en raison de l'ordonnance Covid-19 ainsi qu'au télétravail pratiqué par le Tribunal et les parties). Elle a été inférieure à six mois dans 56,6 (69,2 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 91,7 (89,9 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 96,9 (97,3 %) pour cent des cas. Cela étant, on peut considérer que le droit à une procédure rapide, ancré en droit fédéral des assurances sociales, apparaît garanti. Parmi les cas pendants non suspendus, 27 (35) d'entre eux dataient de plus de 18 mois.

Sur les 1'077 (883) cas liquidés, 327 (168) l'ont été par retrait ou perte d'objet ; 193 des cas en question concernaient des actions en restitution introduites par des assureurs-maladie devant le Tribunal arbitral des assurances sociales relatives aux coûts de matériel de soins, les assureurs-maladie, les homes médicalisés et le canton de Berne en tant qu'appelé en cause ayant pu conclure un accord. Parmi les autres 750 (715) cas liquidés par jugement, 400 (410) l'ont été par une chambre de trois juges, 48 (34) par une chambre de deux juges et 298 (271) par un ou une juge unique. Quatre (0) jugements ont été rendus par une chambre de cinq juges au cours de l'exercice. Parmi les cas ayant fait l'objet d'un jugement, 207 (198) recours et actions (soit 19,1 % [22,5 %]) ont été admis en totalité ou en partie, 453 (466) ont été rejetés et 90 (51) déclarés irrecevables.

Au cours de l'exercice, onze (14) cas ont fait l'objet de séances de chambre. Par ailleurs, un (12) cas a nécessité une audience publique de jugement au sens de l'art. 6 al. 1 CEDH, prenant un temps supplémentaire considérable. Parmi les cas pendants à fin 2020, 20 (211) étaient suspendus. La forte diminution des cas suspendus est due à la liquidation des actions introduites en 2018 par les assureurs-maladie, visant la restitution des coûts de matériel de soins déjà payés une première fois.

Le Tribunal arbitral des assurances sociales a été saisi en 2020 de onze (30) nouvelles requêtes en conciliation et actions. 229 (38) cas ont pu être liquidés, parmi lesquels 193 d'entre eux consistent dans les actions citées plus haut visant la restitution des coûts de matériel de soins déjà payés une première fois. 17 (235) affaires ont dû être reportées en 2021 ; cinq (203) d'entre elles étaient suspendues. La forte diminution des cas suspendus provient elle aussi de la liquidation des cas relatifs à la restitution aux assureurs-maladie des coûts de matériel de soins déjà payés. Les procédures menées par le Tribunal arbitral en tant que juridiction primaire, caractérisées par le principe inquisitoire, s'avèrent particulièrement exigeantes et ont aussi pris beaucoup de temps en 2020, déjà au niveau de leur instruction, tant pour le Tribunal que pour les parties. Il en va de même pour ce qui concerne les audiences de conciliation entre les parties. A cet égard, il faut particulièrement relever que dans le contexte d'actions en restitution d'assureurs-maladie à l'encontre de prestataires de soins, une nouvelle méthode de calcul d'une éventuelle polypragmasie (soit des coûts de soins par patient sensiblement plus élevés que chez la moyenne des praticiens de la même spécialité médicale), méthode convenue entre les associations respectives des parties concernées, doit être examinée. En outre, la jurisprudence du Tribunal fédéral dans le domaine des actions en restitution exige des mesures d'instruction toujours plus importantes de la part des tribunaux arbitraux cantonaux. La durée moyenne des procédures devant le Tribunal arbitral des assurances sociales de 9,6 mois (16,7) est dès lors aussi plus longue que celle de l'ensemble des procédures, qui s'élève à 6,2 mois (5,8).

La coordination de la jurisprudence a été assurée tant lors de cinq (3) conférences de jurisprudence que par voie de circulation. Les jugements de principe de la SVA sont publiés dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB), recueil officiel du Tribunal administratif. Tous les jugements matériels sont publiés de manière anonymisée sur le site internet idoine (http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/).

Le Tribunal fédéral a été saisi en 2020 de 98 (108) recours contre des jugements de la SVA, ce qui représente 9,2 pour cent (12,4 %) pour cent des jugements rendus par cette dernière. Le Tribunal fédéral a liquidé au cours de l'exercice 88 (118) cas concernant la SVA, dont 15 (19) ont été admis totalement ou partiellement et 44 (70) rejetés; 29 (29) d'entre eux ont été soit déclarés irrecevables, soit rayés du rôle comme étant sans objet. 40 (31) cas concernant la SVA étaient encore pendants fin 2020 au Tribunal fédéral.

Trois (6) conférences des juges de la SVA ont été consacrées à des questions d'organisation et de personnel de la Cour. La direction administrative de la Cour, composée du président de la Cour, qui la dirige, de deux autres juges, ainsi que du premier greffier, s'est par ailleurs occupée de diverses autres tâches administratives, d'infrastructure et de personnel ainsi que de la préparation des conférences des juges au cours de 15 (16) séances – tenues en partie sous la forme de conférences téléphoniques.

Au cours de l'exercice, des journées de formation continue ont également été organisées par la SVA. En raison de la pandémie de coronavirus, la visite du centre des paraplégiques de Nottwil a toutefois dû être reportée à 2021. Dans le cadre de conférences par Skype, l'exposé du juge administratif Jakob sur la révision du droit des prestations complémentaires en 2021 a cependant pu être organisé, et ce à deux reprises.

1.3.3 Cour des affaires de langue française (CALF)

1.3.3.1 Droit administratif

43 (59) nouveaux cas ressortissant au droit administratif ont été introduits en langue française. 35 (67) cas ont été liquidés et 24 (16) ont été reportés à 2021.

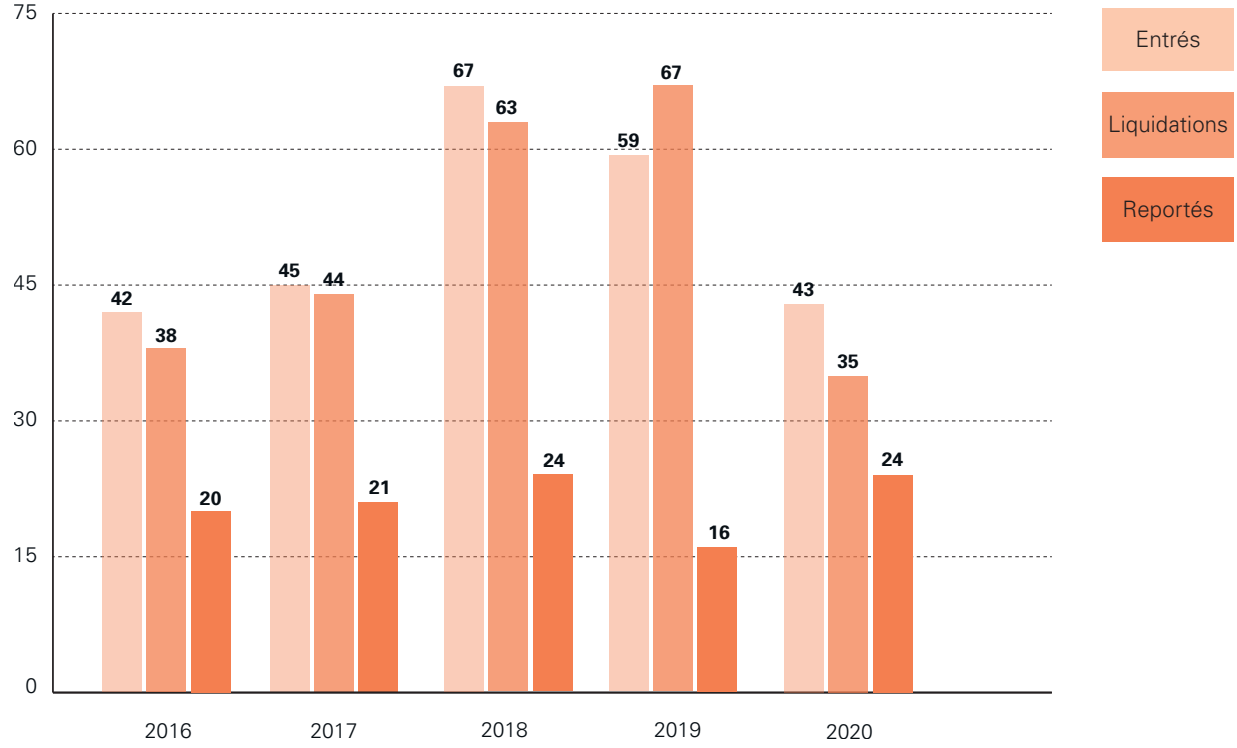
Les litiges les plus nombreux ont été enregistrés en priorité dans les domaines du droit des étrangers, du droit fiscal, de l'aide sociale et du droit des constructions et de l'aménagement.

Sur les 35 (67) cas liquidés, 15 (15) ont été rayés du rôle faute d'objet ou suite à un retrait. Sur les 20 autres cas liquidés par jugements (52), deux (9) ont débouché sur une admission totale ou partielle (soit 5,7 % [13,4 %] de l'ensemble des cas liquidés), onze (26) sur un rejet et sept (17) sur un refus d'entrée en matière. 13 (35) jugements matériels ont ainsi été rendus en 2020. Aucune audience publique ou d'instruction n'a été tenue au cours de l'année 2020.

La durée de procédure des affaires liquidées a été en moyenne de 4,4 (4,6) mois. La durée de procédure a été inférieure à six mois dans 68,6 (59,7 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 91,4 (92,5 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 97,1 (98,5 %) pour cent des cas. 24 cas ont été reportés à 2021 (16), dont un (2) date de plus de 18 mois.

Dix (15) jugements ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, ce qui représente 28,6 (22,4) pour cent des jugements rendus par la CALF. Sur les 17 (19) cas pendants (7 cas ayant été introduits avant 2020), 17 (12) ont été jugés, dont aucun (0) n'a été admis totalement ou partiellement, huit (6) ont été rejetés et neuf (6) déclarés irrecevables. Aucune affaire de langue française (8) n'était ainsi encore pendante devant le Tribunal fédéral au 31 décembre 2020.

Le président de la CALF a siégé dans 13 (9) causes de langue allemande jugées par la VRA dans sa composition de cinq juges.



1.3.3.2 Assurances sociales

Dans ce domaine, 98 (109) nouveaux cas ont été enregistrés. 135 (116) cas ont été liquidés et 68 (105) reportés à 2021.

Comme les années précédentes, le domaine le plus concerné a été l'assurance-invalidité (AI) qui, à lui seul, avec 50 (52) entrées, a représenté 51 (47,7) pour cent des nouveaux cas. Ont suivi l'assurance-chômage (AC), les prestations complémentaires (PC), l'assurance-accidents (AA), l'assurance-maladie (CM) et l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Le nombre d'entrées a augmenté en PC et diminué en AA et PP, les autres domaines restant peu ou prou stables. Aucun (1) nouveau cas n'a été enregistré en langue française au Tribunal arbitral des assurances sociales.

Sur les 98 (109) nouvelles affaires, 64 (56) provenaient de personnes domiciliées dans la région administrative du Jura bernois ou dans d'autres régions francophones, 26 (34) de l'arrondissement administratif bilingue de Biel/Bienne, huit (18) des régions administratives alémaniques du canton. Aucun recours n'a été introduit en langue étrangère, en application des conventions internationales.

Sur les 135 (116) cas liquidés, 23 (25) ont été rayés du rôle faute d'objet ou suite à un retrait. Sur les 112 autres cas liquidés par jugement (91), 33 (26) ont débouché sur une admission totale ou partielle (soit 24,4 [22,4] % de l'ensemble des cas liquidés), 64 (51) sur un rejet et 15 (14) sur un refus d'entrée en matière. 97 (77) jugements matériels ont ainsi été rendus en 2020. Une audience d'instruction (1) a été tenue au cours de l'année 2020.

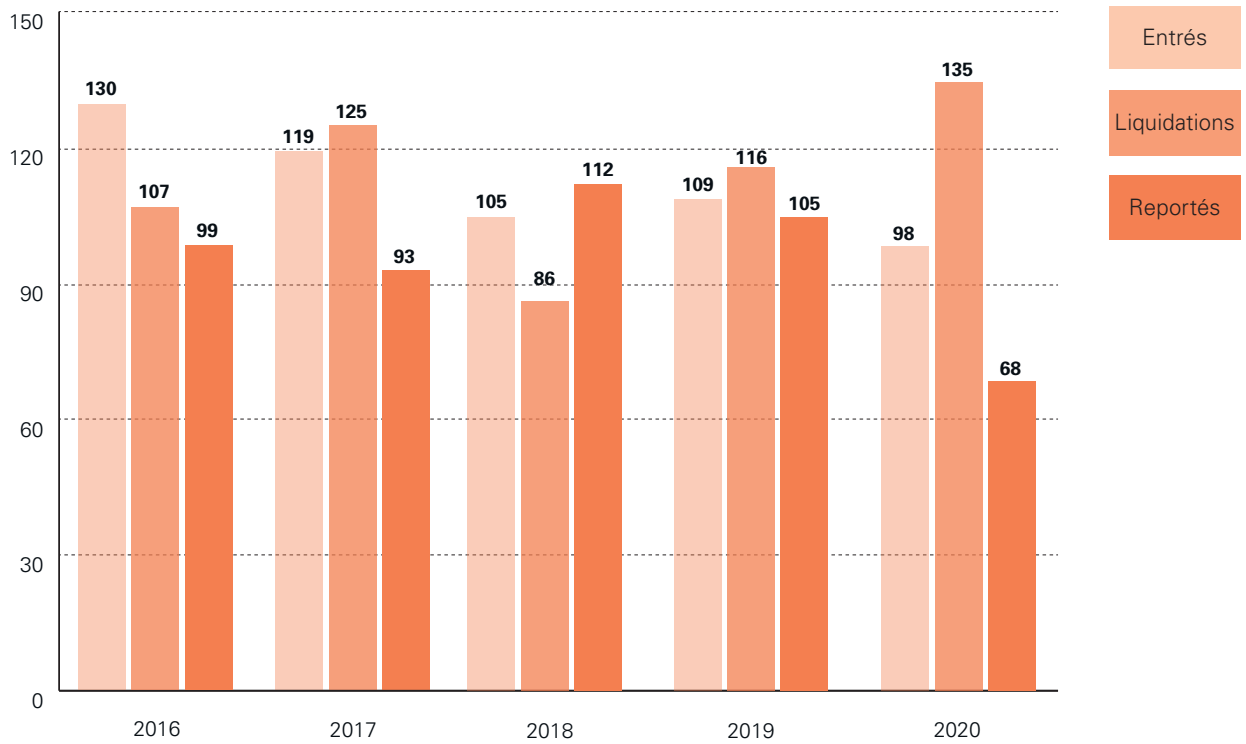
La durée de la procédure des affaires liquidées a été en moyenne de 10,8 (11,2) mois. Elle a été inférieure à six mois dans 34,8 (38,8 %) pour cent des cas, à douze mois dans 48,1 (46,5 %) pour cent des cas et à 18 mois dans 80,7 (66,3 %) pour cent des cas. 68 (105) cas ont été reportés à 2021, dont deux (3) étaient suspendus. Des 66 cas non-suspendus, trois (6) dataient de plus de 18 mois au 31 décembre 2020.

13 jugements (11) ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, ce qui représente 9,6 (9,5) pour cent des jugements rendus par la CALF. Sur les 18 cas pendants (5 cas ayant été introduits avant 2020), onze (7) ont été jugés, dont aucun (1) n'a été admis totalement ou partiellement, sept (1) ont été rejetés, quatre (5) déclarés irrecevables et aucun (0) déclaré sans objet. Sept (5) affaires de langue française étaient ainsi encore pendantes devant le Tribunal fédéral à la fin de l'année 2020.

Les deux juges à titre principal de la CALF ont participé aux séances de la conférence élargie de la SVA et aux décisions de principe prises par celle-ci.

1.3.3.3 Remarques

Le nombre des nouvelles affaires en droit administratif a fort heureusement connu une baisse notable après les chiffres record enregistrés en 2018



et 2019. Il s'inscrit dans la moyenne des années précédant ces fortes années. Si le nombre des entrées est stable dans la plupart des domaines principaux, notamment en matière financière (impôts, contributions causales, etc.), en droit des constructions et de l'aménagement du territoire, ainsi qu'en matière d'aide sociale, les nouveaux cas ont connu une forte diminution dans le domaine du droit des étrangers, en particulier s'agissant des mesures de contrainte. La très forte croissance des entrées enregistrées ces dernières années dans ce domaine ne s'est donc pas confirmée, contrairement au domaine de l'aide sociale qui reste à un niveau important. Dans le domaine des assurances sociales, le nombre des nouvelles entrées est également en baisse par rapport à l'an dernier. On relèvera une nouvelle fois que plus de 60 % des nouvelles entrées concernent l'AI et l'AA, domaines dans lesquels les dossiers sont généralement volumineux et complexes. La baisse du nombre des entrées a permis à la CALF de réduire de manière importante le nombre des cas pendants dans le domaine des assurances sociales et ce, grâce à l'engagement de chacune et chacun malgré la situation sanitaire particulière. La principale difficulté à laquelle est confrontée la CALF consiste dans le traitement des dossiers très volumineux (par exemple dans les domaines de l'aménagement du territoire ou de la prévoyance professionnelle) qui mobilisent des forces de travail sur une durée prolongée et entravent de ce fait le traitement des dossiers courants.

1.4. Administration du Tribunal

L'administration opérative du Tribunal, en particulier dans les domaines du personnel, des finances, de la comptabilité et de l'infrastructure, incombe au secrétariat général, sous la direction du secrétaire général. Le secrétariat général soutient en outre le directoire et le plénum dans les questions administratives et met leurs décisions en œuvre.

1.4.1 Ressources humaines

Le 1er mars 2020, la juge administrative Wiedmer a succédé au juge administratif Scheidegger, qui a pris sa retraite fin février. Le juge administratif Bürki a succédé le 1er août au juge administratif Müller, qui a quitté le Tribunal à la fin de l'année 2019.

Au cours de l'exercice, cinq (5) greffières et greffiers ont quitté le Tribunal administratif et six (5) autres ont pris leurs fonctions.

La proportion de femmes à fin 2020 se montait, pour ce qui concerne les juges, à 29,7 pour cent (23 %) compte tenu du degré d'occupation et à 30 pour cent (25 %) compte tenu du nombre de personnes, au niveau des greffes à 57,3 pour cent (57,5 %) compte tenu du degré d'occupation et à 62,2 pour cent (62 %) compte tenu du nombre de personnes, et pour ce qui concerne l'administration du Tribunal (secrétariat général et secrétariats des Cours), à 79,4 pour cent (77 %) compte tenu du degré d'occupation et 81,8 pour cent (77 %) compte tenu du nombre de personnes. 46 (45) des 81 (81) collaborateurs et collaboratrices du Tribunal administratif (y compris les stagiaires et les apprenantes), soit 56,8 pour cent (55,5 %), étaient engagés à temps partiel à la fin de l'exercice. Trois (5) collaboratrices ont pris un congé de maternité, un collaborateur un congé de paternité et deux (3) collaboratrices ont pris un congé non payé après leur congé de maternité.

Comme chaque année, plusieurs avocats-stagiaires et avocates-stagiaires, soit dix personnes au cours de l'exercice, ont eu l'occasion d'effectuer un stage au sein des trois Cours du Tribunal administratif.

A la fin de l'exercice, le solde excédentaire de l'horaire de travail mobile (y compris les vacances non prises) de toutes les personnes actives au Tribunal administratif s'élevait à +3'543 heures (année précédente : +4'403). Les soldes de l'horaire de travail mobile et des vacances non prises de tous les collaborateurs et de toutes les collaboratrices ont diminué au cours de l'exercice de 860 heures. Les soldes des comptes épargne-temps ont augmenté légèrement de 30 heures, passant d'un total de 8'211 heures en début d'année à 8'241 heures à la fin de l'exercice.

1.4.2 Finances

L'exercice 2020 du Tribunal administratif s'est soldé par des charges totales de CHF 13'137'147 et des produits de CHF 1'097'097. Les charges sont ainsi inférieures au budget à raison d'un montant de CHF 472'885 et les produits inférieurs au budget pour CHF 46'035. Il s'ensuit un solde positif de 3,4 pour cent par rapport au budget.

Les charges relatives aux biens, services et marchandises ont été inférieures de CHF 136'140 et charges de personnel du Tribunal administratif ont été inférieures de CHF 336'745. Les coûts de personnel sont calculés par l'Office du personnel et ne peuvent pas être influencés par le Tribunal administratif, en particulier pour ce qui concerne les traitements des juges; quant aux traitements du personnel administratif, la marge de manœuvre est petite. Les écarts les plus grands par rapport au budget concernent ainsi les salaires à raison de CHF 320'563 en raison de postes vacants liés aux fluctuations.

Le budget du Tribunal administratif représente environ 80 % de celui de la juridiction administrative, celui de la CRF 15 %, celui de la CRMLCR environ 3 % et celui des deux autres autorités de justice indépendantes de l'administration 1 % chacun.

Pour la juridiction administrative, l'exercice se solde par des charges totales de CHF 15'134'090 et des produits négatifs de CHF 297'570. Les charges et les produits sont ainsi inférieurs au budget à raison de CHF 878'263, respectivement de CHF 1'825'700. L'exercice de la juridiction administrative présente ainsi un solde négatif de 2,9 pour cent par rapport au budget. Ce solde négatif est la conséquence d'un changement des bases de calcul déterminantes pour la distinction entre avances et dépôts et une suite tardive du passage à HRM2.

1.4.3 Demandes de remise

Le nombre de demandes de remise des frais de procédure a augmenté au cours de l'exercice, passant de trois en 2019 à six en 2020.

1.4.4 Informatique

Au début de l'année 2020, le Tribunal administratif a engagé la mise en œuvre du projet cantonal Rollout@BE dans le but d'équiper toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs du poste de travail cantonal standardisé. Malgré des changements de dernière minute dans le déroulement du projet et les difficultés provoquées par la pandémie de coronavirus, l'ensemble des places de travail du Tribunal administratif ont tout de même pu disposer début juin, dans les délais prévus, des nouveaux ordinateurs portables, des stations d'accueil et des nouveaux logiciels (Windows 10, Office 2016). Grâce à une planification interne et une préparation soigneuses, le passage au nouveau poste de travail électronique s'est effectué en grande partie sans encombres. Ce transfert apporte des avantages précisément en période de pandémie entraînant un télétravail accru, car les nouveaux ordinateurs portables permettent un accès aisé en tout temps et en tout lieu à la plateforme électronique du canton.

Les nouveaux ordinateurs portables ouvrent également la possibilité de travailler à l'avenir de manière aisée aux séances et aux audiences en utilisant les moyens électroniques à disposition et de renoncer à imprimer des documents (en partie volumineux). Afin de mieux tenir compte de la digitalisation qui augmente et de favoriser la mobilité du travail électronique, le directoire du Tribunal administratif a décidé en 2020 d'installer le WLan dans les locaux du Tribunal. Cette installation sera effectuée au cours de la première moitié de l'année 2021.

Dans le cadre du projet cantonal global newweb@be, la présence du canton sur internet sera renouvelée. La justice est aussi partie prenante à ce projet et la juridiction administrative disposera d'un nouveau site internet. Les travaux de mise en œuvre correspondants ont débuté en février 2020 et dureront encore pendant une partie de l'année 2021.

1.4.5 Communication

Les jugements importants du Tribunal administratif sont publiés dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise (JAB) ». Elle représente le recueil officiel des jugements de principe du Tribunal administratif du canton de Berne. Dans le courant de l'année, le directoire du Tribunal administratif a derechef rencontré le comité de l'association JAB en vue de faire un état des lieux. Ce comité constate à nouveau une forte baisse du nombre des abonnements, ce qui rend nécessaire d'utiliser la garantie de déficit allouée par le Tribunal. Il est dès lors prévu en 2021 d'effectuer une analyse de la situation actuelle et de développer une stratégie pour l'avenir.

Le nombre des jugements du Tribunal administratif publiés de manière anonymisée sur le site internet idoine depuis le 1er janvier 2014 se monte maintenant à environ 7'315 (6'100). Le Tribunal continue de donner aux journalistes accrédités l'occasion de consulter les jugements rendus, non anonymisés, deux fois par mois, au début et au milieu de chaque mois. Malgré la publication des jugements sur internet et les restrictions dues à la pandémie de coronavirus, cette possibilité a été toujours très utilisée par les journalistes au cours de l'exercice.

En raison de la situation de pandémie, la traditionnelle rencontre annuelle en novembre avec le comité de l'Association des avocats bernois (AAB) a dû être annulée et reportée d'une année. La collaboration entre le Tribunal administratif et le barreau s'est déroulée sans problèmes au cours de l'exercice.

1.4.6 Projets

En 2020, il a été renoncé à mettre en œuvre des projets d'envergure.

1.4.7 Santé et sécurité

Lors du semi-confinement en mars, la juridiction administrative a été en mesure d'organiser en trois jours la possibilité de fonctionner intégralement en télétravail. Le directoire a édicté plusieurs directives réglant les processus applicables pendant le semi-confinement, ce qui a grandement contribué à un fonctionnement régulier et sans perturbation

du Tribunal. De cette façon, une augmentation des cas pendants a pu être évitée. Le Tribunal n'a certes pas été épargné par les infections au covid, mais les mesures prises ont permis d'éviter une transmission du virus en son sein.

Comme chaque année, des menaces ont également été proférées en 2020 contre des collaboratrices et des collaborateurs du Tribunal. La situation du bâtiment a enfin pu être un peu améliorée. L'Office des immeubles et des constructions (OIC) a remplacé les systèmes de fermeture des portes et muni les portes des cages d'escaliers externes de nouvelles serrures.

1.5. Activité de surveillance des autres autorités de justice indépendantes de l'administration

Au cours de l'exercice, des visites de surveillance ont été effectuées auprès de la Commission des recours en matière fiscale et de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la LCR.

En outre, les conventions annuelles relatives aux ressources ont été conclues avec les autres autorités de justice indépendantes de l'administration.

1.6. Relations extérieures

Les relations avec les autres organes de la justice ainsi que la Commission de justice du Grand Conseil et le Contrôle des finances ont été assurées en grande partie par le président et le secrétariat général ainsi que par la Direction de la magistrature; elles sont ouvertes et constructives. La visite de surveillance annuelle de la Commission de justice n'a pas pu être effectuée en raison des restrictions dues à la pandémie de coronavirus ; la surveillance par la Commission de justice s'est dès lors limitée à des questions écrites, auxquelles il a été répondu. Les rapports avec l'administration cantonale se limitent aux domaines prévus. Il s'agit en particulier de l'administration des salaires, de la santé et de la sécurité, de l'entretien des bâtiments et de l'informatique.

Enfin, sur invitation de la Direction de la magistrature, les membres du directoire se sont rencontrés avec les directoires de la Cour suprême et du Parquet général.

1.7 Statistiques

Tableau 1 – Cour de droit administratif
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2020

	Reportés de 2019	Entrés en 2020	Liquidés en 2020	Reportés à 2021	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
Impôts	85	82	88	79	11	0	62	10	5
Autres redevances	7	5	8	4	1	1	3	3	0
Finances publiques	1	34	2	33	0	0	1	0	1
Construction/aménagement	49	71	57	63	1	11	30	5	10
Environnement/énergie/ transports	11	15	12	14	0	3	9	0	0
Protection de la nature	2	5	4	3	0	1	0	3	0
Biens-fonds/expropriation	4	2	3	3	0	0	1	0	2
Droit du personnel	5	10	5	10	1	1	2	0	1
Etudes/examens	5	5	6	4	0	0	3	1	2
Santé/aide sociale/aide aux victimes	20	40	35	25	4	4	12	11	4
Economie publique	10	15	20	5	1	0	12	2	5
Sécurité publique/Droit des étrangers	66	104	86	84	6	5	51	9	15
Droits politiques	1	7	7	1	0	0	1	1	5
Responsabilité de l'Etat/ procédures d'action	9	9	8	10	2	0	2	2	2
Procédure	4	27	18	13	1	0	7	3	7
Divers	4	2	0	6	0	0	0	0	0
Registres/Surveillance des fondations	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**283**	**433**	**359**	**357**	**28**	**26**	**196**	**50**	**59**

Tableau 2 – CALF cas de droit administratif
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2020

	Reportés de 2019	Entrés en 2020	Liquidés en 2020	Reportés à 2021	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
Impôts	3	10	8	5	0	0	2	2	4
Autres redevances	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finances publiques	1	1	1	1	0	0	0	0	1
Construction/aménagement	4	5	3	6	0	0	1	1	1
Environnement/énergie/ transports	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Protection de la nature	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Biens-fonds/expropriation	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Droit du personnel	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Etudes/examens	0	4	2	2	0	0	0	0	2
Santé/aide sociale/aide aux victimes	2	7	6	3	0	1	4	0	1
Economie publique	0	1	1	0	0	0	1	0	0
Sécurité publique/droit des étrangers	4	13	12	5	1	0	3	4	4
Droits politiques	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Responsabilité de l'Etat/ procédures d'action	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Procédure	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Divers	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Registres/Surveillance des fondations	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**16**	**43**	**35**	**24**	**1**	**1**	**11**	**7**	**15**

Tableau 3 – Cour des assurances sociales
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2020

	Reportés de 2019	Entrés en 2020	Liquidés en 2020	Reportés à 2021	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
AVS	9	27	26	10	1	0	21	2	2
AC	21	127	123	25	18	14	74	10	7
LPP	29	33	39	23	15	5	14	1	4
PC	28	76	68	36	9	4	41	5	9
APG	2	12	9	5	0	0	5	2	2
LFA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AI	214	416	432	198	86	21	204	42	79
AE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM	10	34	36	8	4	4	15	6	7
AM	1	2	1	2	1	0	0	0	0
LAA	57	104	110	51	17	5	70	4	14
Tarb	235	11	229	17	0	2	6	18	203
AF	1	3	4	0	1	0	3	0	0
ASoc	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**607**	**845**	**1'077**	**375**	**152**	**55**	**453**	**90**	**327**

AC	assurance-chômage
AE	allocations pour enfants
AF	allocations familiales
AI	assurance-invalidité
AM	assurance militaire
APG	allocations pour perte de gain
ASOC	aide sociale
AVS	assurance-vieillesse et survivants
CM	assurance-maladie
LAA	assurance-accidents
LFA	allocations familiales dans l'agriculture
LPP	prévoyance professionnelle
PC	prestations complémentaires à l'AVS/AI
Tarb	Tribunal arbitral des assurances sociales

Tableau 4 – CALF cas d'assurances sociales
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2020

	Reportés de 2019	Entrés en 2020	Liquidés en 2020	Reportés à 2021	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
AVS	2	4	3	3	0	0	3	0	0
AC	8	15	19	4	1	0	11	4	3
LPP	7	1	3	5	1	0	1	0	1
PC	3	11	9	5	0	0	1	3	5
APG	1	1	2	0	0	0	2	0	0
LFA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AI	57	50	70	37	24	5	23	6	12
AE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM	2	4	6	0	1	0	2	2	1
AM	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LAA	24	10	21	13	0	0	21	0	0
Tarb	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AF	1	2	2	1	0	1	0	0	1
ASoc	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**105**	**98**	**135**	**68**	**27**	**6**	**64**	**15**	**23**

AC	assurance-chômage
AE	allocations pour enfants
AF	allocations familiales
AI	assurance-invalidité
AM	assurance militaire
APG	allocations pour perte de gain
ASOC	aide sociale
AVS	assurance-vieillesse et survivants
CM	assurance-maladie
LAA	assurance-accidents
LFA	allocations familiales dans l'agriculture
LPP	prévoyance professionnelle
PC	prestations complémentaires à l'AVS/AI
Tarb	Tribunal arbitral des assurances sociales

2 AUTRES AUTORITÉS DE JUSTICE INDÉPENDANTES DE L'ADMINISTRATION

2.1 Commission des recours en matière fiscale du canton de Berne (CRF)

2.1.1 Composition de la Commission

Juges à titre principal	En fonction depuis:
Nanzer Raphaëla, avocate, présidente	2009
Kästli Peter, avocat et notaire, vice-président	1993

Juges spécialisés/ Juges spécialisées	En fonction depuis:
Antenen Pascal, expert fiscal diplômé et expert comptable	2017
Bütikofer Michael, avocat et notaire	2017
Fankhauser Christoph, avocat et notaire	1996
Glatthard Adrian, avocat et notaire	1999
Glauser Beatrice, experte fiduciaire diplômée, experte en TVA FH et experte en révision	2017
Junod Etienne, avocat, expert fiscal diplômé	2005
Kaiser Martin, lic. iur.	1992
Lüthi Markus, économiste diplômé en administration	1996
Rom Pierre-Alain, lic. rer. pol., expert fiscal diplômé	2003
Steiner Hans Jürg, MBA, expert comptable diplômé, expert fiscal diplômé	2003
Studer Jürg, agronome, avocat	2009

2.1.2 Organisation de la Commission

Outre les juges à titre principal, la CRF comporte des juges spécialisés. En règle générale, elle juge dans une composition de trois juges, avec un ou une juge à titre principal et deux juges spécialisés.

En 2020, la CRF a tenu six (8) séances dans une composition de trois juges. Par ailleurs, des jugements à trois juges ont été rendus par voie de circulation.

Cinq (5) inspections locales et deux (1) audiences d'instructions ont été entreprises.

La CRF dispose d'un secrétariat juridique formé de sept greffiers et greffières ainsi que d'un expert en comptabilité (soit 610 pour cent de postes [550 %]). Le secrétariat de la Commission compte trois collaborateurs et collaboratrices (soit 240 pour cent de postes [240 %]).

Le directoire de la CRF a tenu dix (10) séances ordinaires en 2020. Il a par ailleurs surveillé les processus de base tout au long de l'exercice et les a adaptés si nécessaire.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.1.3 Evolution des affaires

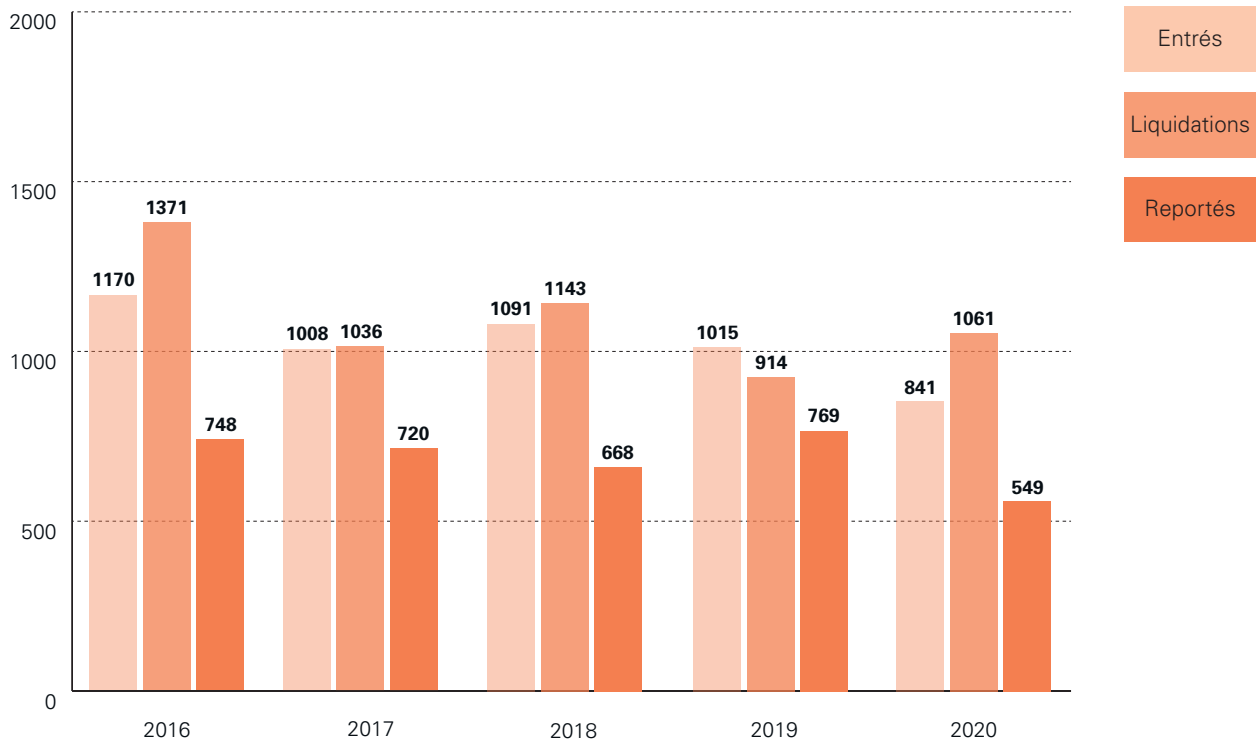
En 2020, le nombre des nouveaux cas a diminué, passant de 1'015 en 2019 à 841. La Commission a rendu 284 (195) décisions sur recours dans une composition de trois juges. Avec un nombre de cas pendants de 769 (668) au début de l'année, 841 (1'015) nouveaux cas et 1'061 (914) cas liquidés en cours d'année, 549 (769) cas demeuraient pendants à la fin de l'année 2020.

Comme par le passé, les recours introduits concernaient principalement les impôts cantonaux et communaux ainsi que l'impôt fédéral direct, de même que des demandes de remise d'impôt.

777 (719) cas ont été traités par la présidente ou le vice-président en tant que juge unique. Au total, 1'061 (914) recours ont été liquidés. 86 (78) d'entre eux ont été admis totalement et 91 (44) partiellement. 538 (457) recours ont été rejetés ou déclarés irrecevables. 254 (245) affaires ont fait l'objet d'un retrait et 92 (90) d'entre elles ont été déclarées sans objet à la suite d'une reconsidération par l'instance précédente.

La durée moyenne de procédure a été de 8,1 (7,9) mois. La durée de procédure a été inférieure à six mois dans 40 (47 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 77 (83 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 94 (95 %) pour cent des cas. Parmi les cas non suspendus, aucun (0) d'entre eux ne datait de plus de 18 mois au 31 décembre 2020.

Au cours de l'exercice, 111 (106) recours ont été introduits auprès du Tribunal administratif contre des décisions sur recours de la Commission, soit 10,5 pour cent des cas liquidés par celle-ci. Aucun (0) cas n'a été porté devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal administratif a rendu 87 (92) jugements concernant des cas de la Commission; parmi ceux-ci, quatre (8) ont débouché sur une admission totale du recours, aucun (6) sur une admission partielle et 41 (72) sur un rejet ou une irrecevabilité. Quatre (6) recours auprès du Tribunal administratif ont été retirés. Le Tribunal fédéral a rendu dix (1) jugement concernant des cas de la Commission: deux (1) admissions, une (0) admission partielle, sept (0) rejets ou irrecevabilités et aucun (0) retrait de recours.



2.1.4 Direction et administration

2.1.4.1 Ressources humaines

La proportion de femmes à fin 2020 se montait, compte tenu du degré d'occupation, à 50 pour cent (50 %) pour ce qui concerne les juges, à 29,5 pour cent (21,8 %) au niveau du greffe et à 100 pour cent (100 %) pour le personnel du secrétariat. Neuf (10) des 14 (14) collaborateurs et collaboratrices de la Commission (y compris les stagiaires) étaient engagés à temps partiel à la fin de l'exercice.

2.1.4.2 Finances

L'exercice 2020 de la CRF s'est soldé par des charges totales de CHF 1'972'072 et des produits de CHF 222'857. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 416'633 et les produits inférieurs au budget pour CHF 67'143. Il en résulte un solde positif de 16,7 pour cent par rapport au budget. Les produits ont été budgétisés légèrement trop haut en raison d'une augmentation attendue du nombre de recours.

2.2 Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière (CRMLCR)

2.2.1 Composition de la Commission

La CRMLCR se compose de sept juges à titre accessoire:

Juges (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Wollmann Marc, avocat, président (2017)	2004
Jenzer Andreas, avocat, LL.M., vice-président (2020)	2017

Juges spécialisés/Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Arneberg Oernulf, Dr med., spécialiste FMH en psychiatrie/psychothérapie	2006
Bodmer Jürg, Dr med., spécialiste FMH en médecine interne	2002
Brütsch Esther, psychologue FSP	2008
Jenzer Andreas, avocat, LL.M.	2017
Santschi Jürg, avocat	2010

Greffière et greffier

Ziltener Lukas, avocat, greffier principal
Jonas Kinga, lic. iur.

2.2.2. Activité juridictionnelle

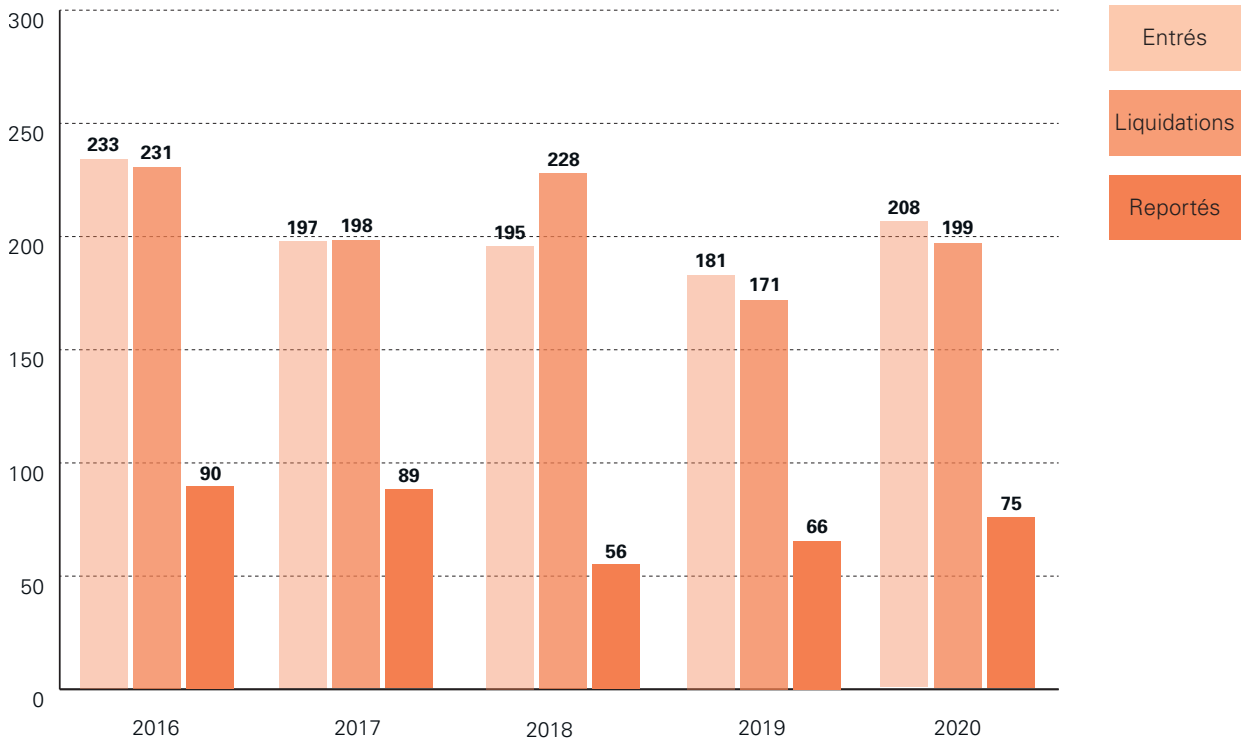
En 2020, 208 (année précédente : 181) recours ont été introduits, ce qui représente une augmentation par rapport à l'année précédente. La moyenne des cinq années passées (2016–2020) se situe à 203 (202). 199 (171) cas ont été liquidés au cours de l'exercice ; les cas pendants ont donc augmenté par rapport à l'année précédente, passant de 66 à 75.

Une diminution des recours contre des retraits de permis de conduire à titre préventif et des retraits de sécurité pour cause d'inaptitude à la conduite est relevée en 2020. Ces deux catégories de cas représentent ensemble un peu plus de 29 (36 %) pour cent des recours. Une légère augmentation des nouveaux cas (7 % par rapport à 6 % l'année précédente) est dénotée dans le domaine des retraits de sécurité du permis de conduire et des annulations de permis de conduire à l'essai des nouveaux conducteurs, prescrits par la loi de manière obligatoire dans certaines circonstances.

Sur les 75 (66) cas pendants fin 2020, sept (3) d'entre eux étaient suspendus. Deux (0) des 68 (63) autres cas dataient de plus d'une année. Dans 36 (32) cas, le jugement, déjà rendu par la Commission, n'avait pas encore pu être notifié à la fin de l'exercice.

57, soit 28,6 % (38 soit 22,2 %) des 199 (171) cas liquidés l'ont été sans jugement (en raison d'un retrait du recours ou d'un autre motif entraînant la perte d'objet du recours). Sur les 142 (133) cas ayant fait l'objet d'un jugement en 2020, 36 (37) ont été traités par le président en tant que juge unique (retrait du permis de conduire à titre préventif) et 106 (96) par la Commission, et ce dans 30 (30) cas dans une composition de cinq juges et dans 44 (39) cas dans une composition de trois juges. Les 32 (27) autres cas avaient fait l'objet d'un jugement de la CRMLCR l'année précédente et ont été liquidés au cours de l'exercice. Les 142 (133) jugements matériels rendus en 2020 comprennent 16 (20) admissions entières ou partielles du recours et cinq (5) renvois à l'instance précédente pour nouvelle décision. Le taux d'admission des recours et d'annulation des décisions de l'instance précédente se monte ainsi à 14,8 pour cent des cas liquidés par jugement, ce qui s'avère inférieur à celui de l'année précédente (18,8 %). Les autres requêtes ont été rejetées dans 98 (96) cas ou déclarées irrecevables dans 28 (12) cas.

La durée moyenne de procédure a été de 4,4 (2,9) mois; il faut souligner que la statistique est influencée par les jugements concernant les retraits de permis de conduire à titre préventif, ceux-ci étant en règle générale rendus dans un délai de quelques semaines. Elle était inférieure à 6 mois dans 67,8 (93 %) pour cent des cas, inférieure à une année dans 93 (97,1 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 98 (98,8 %) pour cent des cas. Parmi les cas non suspendus, un (0) d'entre eux datait de plus de 18 mois.



En 2020, onze (14) jugements de la Commission – soit six (8 %) pour cent des cas liquidés – ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral. Un recours datant de l'année précédente a été retiré. Le Tribunal fédéral s'est prononcé sur 12 (9) recours concernant la Commission (y compris 6 cas reportés de l'année précédente). Un (0) d'entre eux a été admis. Les autres recours traités ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables. Fin 2020, sept (7) recours étaient encore pendants au Tribunal fédéral.

12 (12) séances ont eu lieu au cours de l'exercice; deux (0) d'entre elles ont consisté dans une audience publique au sens de l'art. 6 ch. 1 CEDH.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la justice, le Tribunal administratif est l'autorité de surveillance de la CRMLCR. La visite de surveillance effectuée au cours de l'exercice s'est caractérisée par une ouverture d'esprit et la volonté commune de pérenniser le mode de fonctionnement efficace de la CRMLCR. Depuis 2019, tous les travaux de secrétariat de la CRMLCR sont effectués par le Tribunal administratif dans le cadre d'un pool. A cette fin, la CRMLCR met à disposition son poste de secrétaire d'un taux d'occupation de 50 %.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.2.3 Direction et administration

2.2.3.1 Ressources humaines

Comme prévu, la fonction de vice-président de la Commission a fait l'objet d'une rocade au début de l'année 2020, passant du juge spécialisé Andreas Jenzer à la juge spécialisée Michèle Marti. Après de nombreuses années, la juge spécialisée Franziska Vogt a quitté la CRMLCR à la fin de l'année 2019. En raison du nombre suffisant de juges spécialisées et de juges spécialisés à disposition, il est toutefois possible de renoncer à organiser une élection complémentaire jusqu'à la prochaine réélection générale de la Commission en 2022. La gestion du secrétariat est assurée par un greffier à un degré d'occupation de 90 pour cent. La CRMLCR occupe par ailleurs une greffière à un degré d'occupation de 60 pour cent. A la fin de l'année 2020, le solde excédentaire de l'horaire de travail mobile de ces deux personnes s'élevait à 115 (60) heures (y compris les vacances non prises) et celui de leurs comptes épargne-temps à +16 heures (+8 heures).

2.2.3.2 Finances

L'exercice 2020 de la CRMLCR s'est soldé par des charges totales de CHF 382'866 et des produits de CHF 55'168. Le total des charges est ainsi supérieur au budget à raison d'un montant de CHF 39'074 et celui des produits inférieur au budget pour CHF 30'832. Il en résulte un solde négatif de 13,2 pour cent par rapport au budget. L'excédent des charges peut être compensé par le Tribunal administratif.

2.3 Commission d'expropriation en matière d'expropriation (CEE)

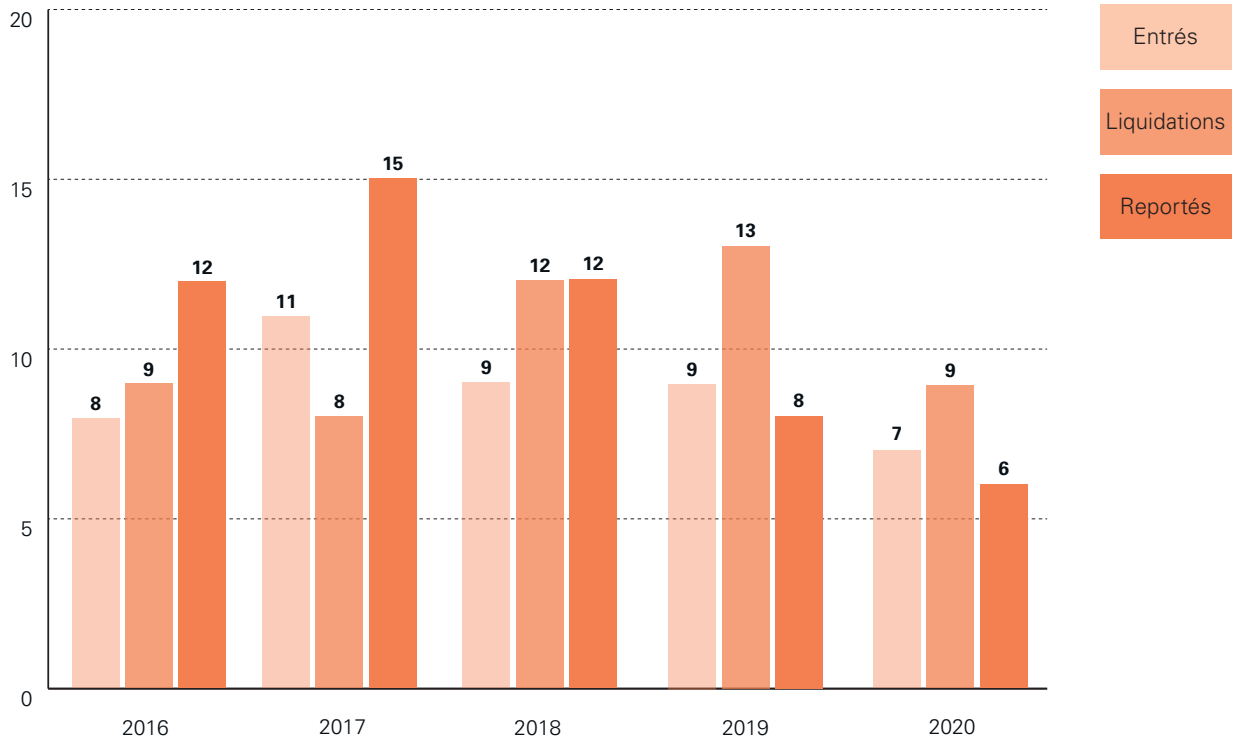
2.3.1 Composition de la Commission

Juges (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Nyffenegger Res, avocat, Dr en droit, président	2011
Geissler Peter, avocat, vice-président	2011

Juges spécialisés / Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Brönnimann Lucas, BLaw, agriculteur	2017
Frey Urs, agent fiduciaire en immobilier diplômé	2011
Hasler Ruedi, architecte diplômé EPFZ, aménagiste ORL/NDS, estimateur d'immeubles NDK FH	2011
Hauswirth Matthias, architecte diplômé FH	2011
Hirschi Charles, agent fiduciaire en immobilier diplômé, agent immobilier avec diplôme fédéral	2011
Jenzer Peter, économiste de la construction AEC	2011
Lehmann Daniel, architecte diplômé FH	2011
Müller Hans-Jürg, directeur de travaux diplômé	2011
Roth Martin, entrepreneur-construction diplômé	2011
Rubin Hanspeter, maître agriculteur diplômé	2011
Schmid Jürg, agent commercial technique	2011
Siegenthaler Urs, architecte diplômé sia fsai	2011
Spang Bettina, architecte diplômée HTL	2011
Stoller Michael, architecte diplômé FH/EMBA	2011
Walder Salamin Katharina, avocate/collaboratrice scientifique	2017
Weber Werner Rudolf, maître agriculteur diplômé	2017
Zemp Urs, architecte diplômé FH, estimateur d'immeubles CAS FH	2011

Greffière

Markstein Karine, lic. iur. HSG, Master of Advanced Studies (MAS) en aménagement du territoire EPFZ



2.3.2 Activité jurisprudentielle

Au cours de l'exercice, sept (9) nouveaux cas ont été enregistrés et neuf (13) liquidés; six (8) cas demeuraient donc pendants à la fin de l'année 2020.

En 2020, six (6) inspections locales avec audiences d'instruction et de conciliation ont été menées, en partie avec la participation des juges spécialisés et des juges spécialisées.

La durée moyenne de procédure a été de dix (21) mois. Dans 33 (45 %) pour cent des cas, elle était inférieure à 6 mois, dans 89 (60 %) pour cent, inférieure à une année et dans 89 (75 %) pour cent d'entre eux inférieure à 18 mois. Parmi les cas non suspendus, un (1) d'entre eux datait de plus de 18 mois. Parmi les cas pendants à fin 2020, trois (3) d'entre eux étaient suspendus.

Au cours de l'exercice, aucun (3) appel n'a été introduit auprès du Tribunal administratif contre des jugements de la Commission, et aucun (2) cas n'a été porté devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal administratif a rendu un (2) jugement concernant des cas de la Commission et le Tribunal fédéral n'a rendu aucun (0) jugement relatif à un cas de la Commission.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.3.3 Direction et administration

2.3.3.1 Ressources humaines

Le juge spécialisé Müller est décédé au cours de l'exercice. En raison du nombre suffisant de juges spécialisées et de juges spécialisés à disposition, il est toutefois possible de renoncer à organiser une élection complémentaire jusqu'à la prochaine réélection générale de la Commission en 2022.

2.3.3.2 Finances

L'exercice 2020 de la CEE s'est soldé par des charges totales de CHF 43'433 et des produits de CHF 4'400. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 33'099 et les produits inférieurs au budget pour CHF 3'600. Il en résulte un solde positif de 43 pour cent par rapport au budget.

2.4 Commission cantonale des améliorations foncières (CAF)

2.4.1. Composition de la Commission

Juges (à titre accessoire)	En fonction depuis:
Schnidrig Gerhard, avocat, président	1993
Wüthrich Urs, avocat, vice-président	2007

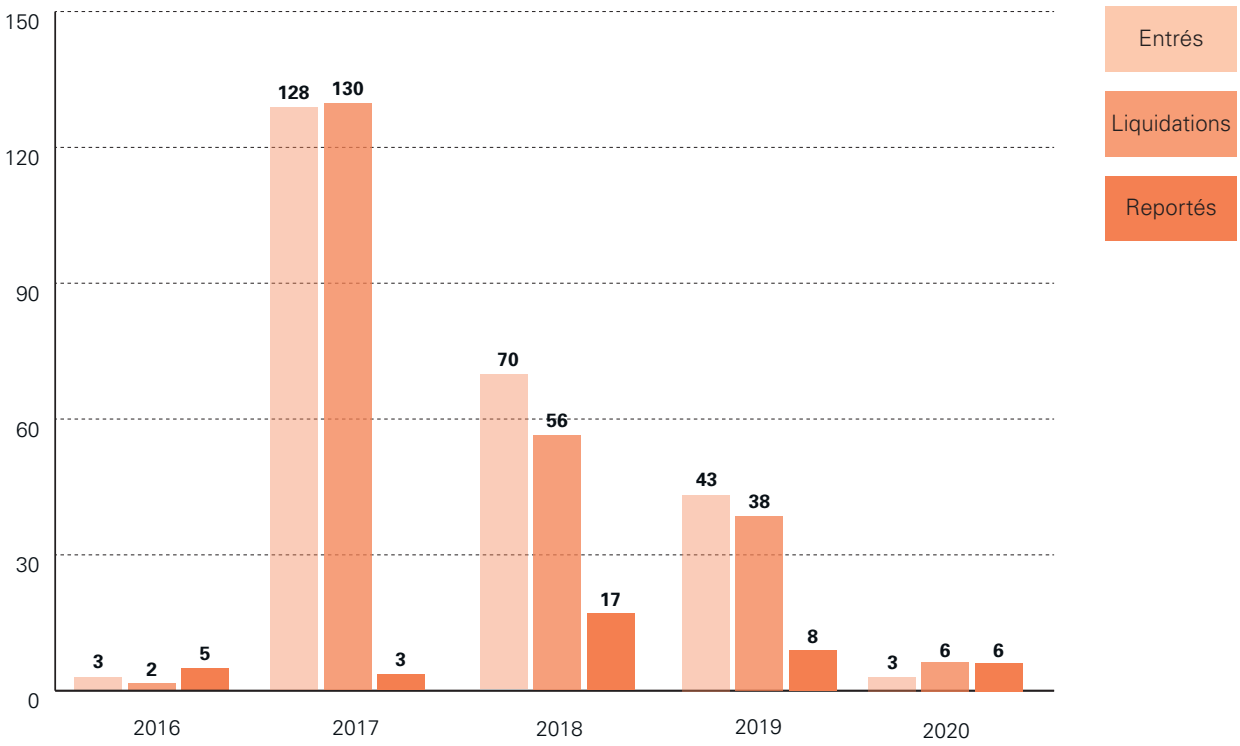
Juges spécialisés / Juges spécialisées (à titre accessoire)	En fonction depuis:
Federer Guido, Dr phil. nat.	2011
Heiniger Peter, ingénieur en géniecivil diplômé EPFZ, commerçant diplômé HKG	2017
Hodel Peter, ingénieur agronome HTL	2017
Holzer Fritz, maître agriculteur diplômé	2017
Moser Kuno, ingénieur forestier diplômé EPFZ	2017
Rubin Hanspeter, commerçant agronome	2011
Schneider-Baumann Kathrin, enseignante, agricultrice	2007
Stampfli Christian, ingénieur en génie civil FH/STV	1999
Tschudi Stephan, ingénieur géomètre diplômé, ingénieur en génie rural diplômé EPFZ	2007
Weber Werner, maître agriculteur diplômé	2017
Weiss Hans, ingénieur diplômé EPFZ	1993
Wüthrich Hanspeter, forestier (jusqu'en juillet)	2007

Greffier
Schibler Mark, avocat

La Commission cantonale des améliorations foncières est composée de son président, de son vice-président, de onze (à partir du mois de juillet 10) juges spécialisés et d'une juge spécialisée. Le secrétariat de la Commission est assuré par un greffier à titre accessoire.

2.4.2 Activité jurisprudentielle

En 2020, deux oppositions et un recours ont été introduits auprès de la Commission (année précédente: 8 recours et 35 oppositions). En raison de la pandémie de coronavirus, il n'y a pratiquement pas eu d'assemblées de coopératives cette année ni de procédures d'améliorations foncières, qui étaient susceptibles d'entraîner des procédures devant la Commission. Les deux oppositions reçues en cours d'année ont pu être liquidées, mais les décisions y relatives ne sont pas encore entrées en force de chose jugée. La procédure de recours introduite en 2020 est encore pendante. Quatre cas pendants reportés de l'année précédente ont pu être liquidés et sont entrés en force. Par ailleurs, le Tribunal administratif a jugé et rejeté un recours contre un jugement de la Commission rendu l'année précédente et confirmé le jugement de la



CAF ; le jugement du Tribunal administratif est entré en force. Trois cas suspendus provenant d'années précédentes, un recours et les deux procédures d'oppositions tranchées, mais non encore entrées en force, sont ainsi reportés à 2021, soit six cas au total.

La durée moyenne de procédure a été dans tous les cas inférieure à douze mois. En raison de la pandémie de coronavirus, une audience d'instruction agendée en avril 2020 a dû être annulée et reportée en juin 2020. 100 % des cas liquidés en 2020 l'ont été en moins de dix mois. Aucun des cas pendants non suspendus ne date de plus de 18 mois.

Trois (3) séances de la Commission ont eu lieu au cours de l'exercice.

2.4.3 Direction et administration

2.4.3.1 Adresse

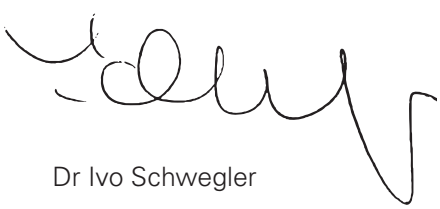
Le secrétariat de la CAF a déménagé au cours du printemps 2020. Depuis le 1er mars 2020, son adresse est à la Käfiggässchen 30 (auparavant, n° 10) à 3011 Berne. Les autres coordonnées (téléphone, télécopie, courriel) n'ont pas changé.

2.4.3.2 Finances

L'exercice 2020 de la Commission cantonale des améliorations foncières s'est soldé par des charges totales de CHF 20'340 et un produit de CHF 700. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 18'263 et celui des produits supérieur au budget pour CHF 300. Il en résulte un solde positif de 24,9 pour cent par rapport au budget.

En raison de la pandémie qui nous touche, l'année 2020 a posé de grands défis à la juridiction administrative. Grâce à leur engagement extraordinaire, ses collaboratrices et ses collaborateurs ont assuré un fonctionnement sans failles de la juridiction et un traitement efficace et conforme au droit des procédures qui lui étaient soumises. Elles et ils méritent de chaleureux remerciements pour leur travail à tous les niveaux et dans toutes les fonctions. Nous remercions également nos partenaires de la justice bernoise ainsi que les membres des autorités, du parlement et du gouvernement pour la confiance qu'ils nous ont accordée tout au long de cette année. Le président et les membres du directoire sont volontiers à la disposition de toutes les personnes intéressées à de plus amples informations.

Le président du Tribunal administratif



Dr Ivo Schwegler

Le secrétaire général



Jürg Bloesch

Ministère public

Table des matières du Ministère public

1	Parquet général	97
2	Ministères publics régionaux	109
3	Ministères publics cantonaux	115
4	Gestion et administration	120
5	Aspects de l'évolution de la criminalité	126
	Annexe : Statistiques	128

1 PARQUET GÉNÉRAL

1.1 Introduction

1.1.1 Généralités

La rétrospective relative à l'année 2020 est particulière. Dès les premiers mois de l'année, la pandémie de coronavirus a influencé l'accomplissement du mandat du Ministère public à tous les niveaux. En raison de sa longue durée, les effets de cette pandémie ont été et sont ressentis au niveau de l'efficacité et de la quantité de l'activité principale, mais aussi dans le domaine de la culture d'entreprise. Les conférences annuelles, cours de formation continue, séminaires et de nombreuses activités impliquant des contacts personnels n'ont pas pu avoir lieu. Skype et les caméras sont très utiles, mais ils ne remplacent pas l'échange personnel si précieux et absolument nécessaire. Cet échange, qu'il s'agisse d'une brève rencontre, d'un sourire, d'un entretien professionnel intensif ou de la désescalade d'un conflit naissant, est essentiel. Les efforts visant à le sacrifier au profit de la numérisation ou de la foi en la « gestion à distance » doivent être considérés avec prudence et précaution. La poursuite pénale se réfère à l'être humain. Lui et ses actes sont au centre des préoccupations. Mis à part les gains d'efficacité dans la gestion des dossiers ou les moyens de communication modernes, la poursuite pénale restera toujours un processus direct interpersonnel où le langage, les mimiques, la gestuelle, l'échange, l'empathie et la rigueur visible et sensible jouent un rôle central.

Malgré la situation extraordinaire, le Ministère public a rempli son mandat. A côté de l'activité principale qui constitue la tâche centrale, il a collaboré à des projets, participé à des études, accompagné des changements législatifs ou expliqué et précisé son rôle de manière transparente dans des structures cantonales.

Voici un aperçu :

Corona :

Malgré les restrictions dues au coronavirus, le Ministère public a fonctionné sans diminution importante du rendement et en garantissant une qualité constante. La situation sanitaire est restée très bonne. Les très rares infections qui ont été enregistrées n'ont pas touché les milieux travaillant pour le Ministère public. Cela n'a été possible que parce que la gestion de crise, élaborée par le directoire du Ministère public sur des bases reconnues et adaptée à ses tâches, était prête et a fonctionné de manière exemplaire lorsqu'elle a été mise en oeuvre par l'état-major COVID-19. Cette mise en œuvre par l'état-major Covid-19 a fonctionné de manière exemplaire. Le comportement du personnel a correspondu aux exigences et aux attentes. Les collaborateurs savaient pertinemment qu'ils devraient continuer à fournir des prestations lors de la deuxième vague, alors que les chiffres stagnaient à un niveau bien trop élevé, et qu'ils étaient tenus de respecter les règles d'hygiène, de distanciation et de télétravail sans tenir compte de leurs intérêts particuliers ou de leur propre confort.

Projet spécialisation-centralisation :

Au cours de l'année sous revue, les travaux de projets du Ministère public « Spécialisation et centralisation » ont pu être achevés sur la base des résultats obtenus par les groupes spécialisés engagés par le passé et dans le cadre des retraites réalisées. Les structures pour une lutte efficace contre la cybercriminalité, pour la prestation de l'entraide judiciaire internationale accessoire et pour la résorption des produits des crimes sont définies, depuis les tâches jusqu'à l'implantation organisationnelle et locale. Des personnalités motivées et expertes ont pu être engagées afin de pourvoir les postes minimum nécessaires accordés par le Grand Conseil pour la phase initiale. Le recrutement de la personne chargée de la résorption des produits des crimes se déroule comme prévu. Le modèle choisi permettra, à partir du 1er avril 2021, de garantir la mise en commun des connaissances spécialisées nécessaires et de poursuivre le développement afin de pouvoir lutter de manière efficace et opérationnelle contre les nouvelles formes de criminalité, ce qui constitue une tâche commune entre la police et les autorités partenaires. Sur la base de prescriptions claires, les régions sont déchargées des procédures complexes en matière de cybercriminalité et de la prestation d'entraide judiciaire accessoire. Elles se voient attribuer des interlocuteurs qui les soutiennent en tant que centre de compétences. Il en va de même pour la résorption des produits des crimes. Le mandat de projet correspondant pour le développement détaillé de l'organisation sera confié début 2021 au Ministère public chargé des tâches spéciales. La collaboration avec la police cantonale pour la mise en place et l'exploitation est convenue et fait partie de ce mandat. La mise en œuvre des prescriptions requiert beaucoup de souplesse et il va de soi qu'en raison de l'évolution dynamique des formes de criminalité

modernes, des adaptations du modèle pourraient s'avérer nécessaires, tant du point de vue technique que de celui des ressources en s'appuyant sur des expériences qu'il convient désormais de rassembler. Des contrôles réguliers et une certaine tolérance face aux lacunes sont donc nécessaires – aujourd'hui déjà, on constate que la situation en matière de criminalité a considérablement changé depuis la demande concernant les postes déposée en 2019.

Numérisation :

Le nouveau système de traitement des dossiers Rialto basé sur SAP (projet NeVo) reste un lien très important entre la police et le Ministère public, mais aussi bien entendu avec la numérisation qui progresse en Suisse. Rialto permet de garantir à l'avenir la connexion avec Justitia 4.0 (dossiers judiciaires électroniques et plateforme Justitia. Swiss) ainsi qu'avec les applications HIJP. Le Ministère public, tout comme le domaine informatique de la JUS, restent engagés dans ces projets d'envergure, y assument des responsabilités conjointes et les aménagent dans l'intérêt du canton de Berne, notamment grâce à la disponibilité de quelques collaborateurs du Ministère public qui sont directement actifs dans des groupes spécialisés ou des comités.

Rialto apportera des allégements sensibles, spécialement dans les affaires de masse. Le domaine de la poursuite pénale travaillera ainsi avec une application spécialisée comportant non seulement de nouvelles opportunités, mais qui sera aussi nouvelle et inhabituelle dans la gestion – après plusieurs décennies d'utilisation de l'application « Tribuna ». Le projet extrêmement exigeant, qui concerne surtout la police cantonale, a subi des retards et requis un financement accru. Malgré la situation financière tendue, le Grand Conseil du canton de Berne a accordé début décembre 2020 un crédit supplémentaire et a reconnu en faisant preuve d'une grande clairvoyance – et en tenant compte des voix critiques justifiées provenant du Ministère public – l'importance de ce projet novateur. Il mérite de chaleureux remerciements. L'organisation du projet, sous la direction de Swisscom SA, est consciente que tout autre retard substantiel ou autre demande de financement supplémentaire est plus qu'indésirable et doit si possible être évitée dans l'intérêt du projet. Les collaborateurs du Ministère public impliqués dans le projet y participent à côté de leur activité principale de manière engagée, orientée solutions, compétente et sous une forte contrainte du temps. Ici et là, l'équipe Rialto devra être agrandie en 2021 sur la base des expériences faites, ce qui aura un impact sur l'exécution de l'activité principale. Ces réglages doivent avoir lieu de manière planifiée et compte tenu des risques calculés, qui doivent être pilotés.

Projets législatifs :

Le Ministère public du canton de Berne a pu participer de manière déterminante à des projets législatifs en cours, en particulier à la révision du Code de procédure pénale (CPP) qui va prochainement être traitée par le Conseil des États. L'influence du Parquet général dans le cadre de travaux de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) a en partie été couronnée de succès. Il s'agit maintenant de suivre les débats au Conseil des États et de continuer à exercer une influence dans le cadre de la portée renforcée par la CPS et la CCDJP. Concernant les droits de participation, le texte de loi actuel que la Commission juridique du Conseil national (CJ-CN) souhaite maintenir à la lumière de la jurisprudence établie est probablement un moindre mal par rapport à une autre direction possible du Parlement ou de la Fédération Suisse des Avocats. La procédure des scellés esquissée sur mandat de la CJ-CN avec la participation directe du Parquet général dans le cadre d'un groupe de travail de l'Office de la justice et la correction partielle des dispositions ADN constituent des succès importants.

En ce qui concerne le rôle de la Direction de la magistrature et son importance au niveau constitutionnel et législatif, le Ministère public a considéré que la collaboration entre la justice, le gouvernement, le Parlement et l'administration dans le domaine des processus cantonaux est bien rodée. Cette organisation fait ses preuves depuis dix ans maintenant. L'expertise juridique demandée par la DIJ réfute en outre l'allégation selon laquelle la Direction de la magistrature en tant qu'autorité nuit à l'indépendance des juges. Au vu des erreurs et confusions extracantonales ou internationales, le Ministère public est convaincu que le modèle bernois est le bon. Il laisse la voie libre à la justice pour exercer son activité principale et permet de l'entendre dans le cadre du processus cantonal.

Perspectives pour l'année 2021 (sous l'égide du coronavirus ?):

Une chose est certaine, le coronavirus va continuer à occuper notre société et notre État et compliquer notre vie privée et professionnelle. Les

travaux de réalisation de projets consacrés uniquement à l'optimisation de la tâche légale du Ministère public, à savoir la garantie de la poursuite pénale adéquate et numériquement efficace, continueront à exiger certains efforts de sa part. Il y parviendra, tout comme il l'a fait dans le domaine des ressources, grâce à des projets tels que le dossier électronique du personnel ou la poursuite de l'optimisation des processus financiers, où il est possible de travailler de manière tournée vers l'avenir, sans papier et donc plus simplement. Tout cela est possible parce que l'activité principale est gérée avec une motivation intrinsèque au sein des structures renforcées du Ministère public du canton de Berne et parce que le personnel de ce dernier a intériorisé les normes de qualité élevées déterminantes pour sa tâche exigeante et importante sur le plan sociétal et les vit au quotidien. Cela a été démontré ces dernières années alors que l'on vivait une « époque normale » et le sera aussi en période de crise.

1.1.2 Structure et mandat

Le Ministère public du canton de Berne est l'autorité d'instruction et d'accusation dans toutes les affaires pénales relevant du droit fédéral et cantonal pour lesquelles le canton de Berne est compétent à raison du lieu et de la matière et qui concernent la poursuite des adultes, des mineurs et des personnes morales. Il fait donc partie des autorités de poursuite pénale et se compose du Parquet général, ainsi que des ministères publics régionaux et cantonaux. Ces derniers comprennent également le Ministère public des mineurs. La structure d'organisation du Ministère public suit les principes de la hiérarchie, de la régionalisation et de la spécialisation.

Le Parquet général dirige le Ministère public et est responsable d'assurer une poursuite pénale qualifiée et efficace. En général, l'instruction d'un comportement punissable incombe aux ministères publics régionaux compétents à raison du lieu. Des compétences spécifiques découlent de la poursuite des infractions économiques (prédominance d'infractions contre le patrimoine, faux dans les titres, blanchiment d'argent et cybercriminalité [cette dernière à partir d'avril 2021 auprès du Ministère public chargé des tâches spéciales]) ainsi que pour les procédures qui ne sont pas adaptées à une instruction par les ministères publics régionaux en raison de leur particularité (criminalité transrégionale ou dans plusieurs domaines délictueux). Si les critères légaux prévus sont remplis, de telles procédures relèvent de la compétence du Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques ou du Ministère public chargé des tâches spéciales, tous deux compétents pour l'ensemble du territoire cantonal. Le Ministère public des mineurs est également compétent pour l'ensemble du territoire cantonal. Il est l'autorité d'instruction et d'accusation pour les infractions commises par des mineurs. De plus, il est responsable de l'exécution des peines et des mesures de protection à l'égard des mineurs et, le cas échéant, des jeunes adultes.

Le Ministère public est dirigé par le procureur général et ses deux suppléants. Chaque ministère public régional et cantonal ainsi que le Ministère public des mineurs sont présidés par un procureur ou une procureure en chef, respectivement par un procureur ou une procureure en chef des mineurs. Au total, le Ministère public du canton de Berne compte 99,9 postes théoriques pour les procureurs et procureures ainsi que pour les procureurs et procureures des mineurs. Ces postes sont répartis comme suit : Parquet général 6,1, (plus 3 postes relatifs à la cybercriminalité/ à l'entraide judiciaire, à partir de 2021 auprès du Ministère public cantonal chargé des tâches spéciales), Berne-Mittelland 25,3, Jura bernois-Seeland 20,2, Emmental-Haute Argovie 8,0, Oberland 8,0, poursuite des infractions économiques 9,0, tâches spéciales 11,8 (dont 3 postes relatifs à la cybercriminalité/à l'entraide judiciaire), Ministère public des mineurs 11,5.

Pour décharger les collaborateurs et collaboratrices qui ont participé au projet NeVo/Rialto pendant l'année sous revue, leur taux d'occupation a été partiellement augmenté pour une durée limitée ou des postes supplémentaires de durée déterminée ont été créés. En raison des fonctions spéciales vacantes, l'état des postes théoriques a cependant été respecté. Les pourcentages correspondants sont présentés séparément ci-après dans les ressources des unités.

1.2 Ressources

Le Parquet général dispose des ressources en personnel suivantes (situation effective au 31.12.2020) :

- procureurs et procureures : 610 % (dont chargé de l'information 50 %)
- secrétariat juridique : 320 % (dont 50 % de durée déterminée, dont 20 % pour le projet NeVo/Rialto)
- traitement fors : 70 %

– projet NeVo/Rialto : 100 % de durée déterminée
– chef d'état-major : 90 %
– ressources humaines : 360 % (dont 80 % de durée déterminée, dont 20 % uniquement décembre 2020)
– finances : 350 %
– chancellerie : 190 % (dont 20 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)

1.2.1 Tâche principale du Parquet général

La tâche principale du Parquet général consiste à assumer la responsabilité de la poursuite pénale contre les adultes, les personnes morales et les mineurs, ainsi que de soutenir l'accusation devant les Chambres de la Cour suprême (procédures d'appel, de recours et en révision), devant le Tribunal fédéral et le Tribunal pénal fédéral en allemand et en français. En outre, il est chargé de régler les conflits de compétence intercantonaux et les conflits de fors matériels avec la Confédération, ainsi que de prendre des décisions en ce qui concerne les conflits de fors intracantonaux et les procédures de recours internes au Ministère public. Il a pour tâche d'approuver les ordonnances de non-entrée en matière, les décisions de suspension et les ordonnances de classement des procureurs et procureures en chef et du procureur ou de la procureure en chef des mineurs, ainsi que les mises en accusation devant des tribunaux dotés d'une compétence matérielle moins étendue. En sa qualité d'autorité centrale pour l'entraide judiciaire internationale, le Parquet général examine les demandes d'entraide judiciaire internationale qui lui sont envoyées directement, statue sur la reprise de poursuites pénales de l'étranger et prend position devant la Chambre de recours pénale de la Cour suprême dans le cadre de procédures d'exequatur.

La gestion de l'entier du Ministère public dans le cadre de sa structure hiérarchique plate avec des éventails de subordination étroits (Parquet général – directions des ministères publics cantonaux et régionaux) et du Ministère public des mineurs constitue également un domaine de tâche important du procureur général et de ses deux suppléants. En tant qu'autorité de surveillance des procureurs et procureures, des procureurs et procureures des mineurs ainsi que du reste du personnel, le Parquet général est en outre chargé du traitement de dénonciations relevant du droit de la surveillance ainsi que de réclamations concernant la responsabilité de l'État.

D'autres tâches centrales consistent à participer, comme la loi le prévoit, aux séances de la Direction de la magistrature et aux organisations dépendant du mandat central ainsi qu'à leurs groupes de travail, comme par exemple le groupe de travail interne au canton Ministère public-police cantonale ou la CPS et leurs groupes de travail. Les échanges institutionnalisés avec le commandement de la police cantonale, l'Institut de médecine légale, les tribunaux régionaux et cantonaux, les ministères publics des autres cantons et les services administratifs de ces derniers, ainsi que les comités et les associations à l'échelon suisse représentent également une part importante des tâches du Parquet général. Les procédures de consultation concernant des projets de loi, des affaires relatives au personnel, aux finances et à l'informatique, ainsi que la formation continue en font en fin de compte également partie.

Le Parquet général soutient et pilote l'activité des ministères publics régionaux et cantonaux ainsi que le Ministère public des mineurs par des directives et des instructions d'ordre général, ainsi que par des conseils et des consignes spéciaux concernant certains cas particuliers. Il exécute notamment les affaires quotidiennes administratives à l'interne ainsi qu'en rapport avec les tribunaux et l'administration cantonale. En font partie la garantie permanente de la mise en œuvre des instructions du procureur général, ainsi que la prise en charge des responsabilités dans les domaines des ressources humaines, du développement du personnel, des finances et de la comptabilité, de l'infrastructure et, enfin et surtout, de la sécurité du Ministère public. A mentionner finalement l'exécution du contrôle des cas en tant qu'instrument de gestion interne, ainsi que l'examen régulier et la consolidation des directives, instructions et aides au travail.

Compte tenu des mutations rapides, aussi bien dans le cadre des dispositions légales que dans l'environnement criminel, le Parquet général accorde une grande importance à la formation et au perfectionnement du personnel. Le procureur général est ainsi président du conseil de la formation continue de la Commission des affaires juridiques pénales de la CCDJP et un procureur général suppléant, en tant que membre de la Commission pour la formation continue de la Direction de la magistrature, organise régulièrement des cours pour les membres de la justice du canton de Berne. Les

membres du Parquet général, de nombreux procureurs et procureures ainsi que des procureurs et procureures des mineurs sont aussi professeurs et professeures, chargés et chargées de cours ou orateurs et oratrices aux Universités de Berne, Lucerne, Saint-Gall et Fribourg, à l'Académie des procureurs à l'Université de Lucerne, à l'École Romande de la Magistrature Pénale, au Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales, au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire et à l'école de police intercantonale. D'autres collaborateurs et collaboratrices s'engagent pour la formation et le perfectionnement professionnels. Une commission interne au ministère public couvre les besoins de formation continue du personnel non juridique. Les ministères publics cantonaux et régionaux et, dans ces derniers, notamment les sections responsables des ordonnances pénales ainsi que le Ministère public des mineurs, organisent des manifestations de formations et de formations continues adaptées aux besoins spécifiques des unités d'organisation concernées. Le responsable de l'information assure finalement la formation continue dans le domaine du travail avec les médias.

1.2.2 Charge de travail et activité de gestion

Les cadres du Ministère public se situent dans la zone conflictuelle entre la gestion et les affaires opérationnelles, que ce soit au niveau du Parquet général ou à celui des divisions. Le chef de l'état-major décharge le procureur général et ses deux suppléants dans les domaines de l'administration, de l'organisation, de la gestion opérationnelle, du traitement des cas et du travail lié aux projets. La gestion des problèmes en lien avec la pandémie de Covid-19 a représenté un défi particulier de l'activité en 2020. Il a fallu suivre attentivement l'évolution et mettre en œuvre sans délai les prescriptions changeant constamment du Conseil fédéral et du Conseil-exécutif, en fonction des circonstances et des besoins du Ministère public, ainsi que les communiquer de manière adaptée aux destinataires. Un état-major composé du procureur général, du chef de l'état-major, de deux procureurs en chef, du procureur en chef des mineurs et d'une procureure du Parquet général a été mis en place pour la période de la situation extraordinaire. Depuis que le Conseil fédéral est revenu à la situation particulière, les tâches de gestion sont à nouveau assumées conformément aux prescriptions légales et réglementaires ordinaires. Malgré cette charge de travail supplémentaire considérable dans le domaine des tâches de gestion, le Parquet général a pu exercer l'activité principale sans diminution notable du rendement.

Outre un plan directeur et des principes d'action, le Ministère public dispose également d'un code de conduite élaboré par le Parquet général en collaboration avec les procureurs en chef ainsi que le procureur en chef des mineurs. Le code de conduite du Ministère public complète et concrétise celui de l'administration du canton de Berne. Il décrit les exigences que doivent remplir tous les collaborateurs et collaboratrices en adoptant un comportement responsable, indépendant, non influencé par l'extérieur et digne d'une autorité de poursuite pénale. Le Ministère public dispose en outre d'un système de controlling dans le domaine opérationnel, tout comme dans celui des finances et des ressources humaines. Il travaille sur la base de conventions d'objectifs appliquées à tous les échelons jusque dans le processus EEP. Les évolutions dans les différentes divisions sont rassemblées et analysées sous forme de rapports semestriels et annuels ainsi que de rapports financiers et reportings sur le personnel, selon des directives uniformes, ce qui permet d'aboutir, après l'évaluation globale, aux résultats, analyses et conclusions finales mentionnés dans le présent rapport. La mise en œuvre rapide et fiable des solutions élaborées et le contrôle des objectifs sont impératifs pour maintenir le cap d'une organisation d'une telle envergure afin qu'elle puisse remplir son mandat de poursuite pénale, ainsi que corriger ou stopper les éventuelles tendances négatives.

1.3 Évolution des affaires du Parquet général

	31.12.19	31.12.20	Différence
Nombre d'affaires total	3'381	3'202	–5 %
Voies de recours	620	584	–6 %
Soutien de l'accusation par oral et écrit	119	119	+0 %
Prises de position sur recours art. 393 ss CPP	265	217	–18 %
Demandes de révision	1	0	–100 %
Prises de position sur révision	9	21	+133 %
Recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral	4	2	–50 %
Prises de position concernant les recours en matière pénale	4	7	+75 %
Procédures de recours contre des décisions d'exécution DSE	32	21	–34 %
Procédures visant à déterminer le for	2'125	2'236	+5 %
Dont procédures devant le Tribunal pénal fédéral	9	14	+55 %
Procédures de l'art. 53 LiCPM	1	0	–100 %
Entraide judiciaire nationale et internationale	441	284	–35 %
Dont décisions sur demandes internationales de délégation de poursuite pénale	10	1	–90 %

Les chiffres les plus élevés concernent comme d'habitude les procédures intercantonales visant à déterminer le for. Dans ce domaine, le nombre de 2'236 procédures est une fois de plus la valeur la plus élevée jamais enregistrée. En parallèle, les procédures visant à déterminer le for attaquées devant le Tribunal pénal fédéral ont également clairement augmenté. La tendance marquée à la hausse des procédures visant à déterminer le for qui a débuté en 2017 se poursuit donc. Les prises de position sur révision ont enregistré une nette hausse. Le nombre de soutiens de l'accusation par oral et écrit devant les Chambres pénales est en revanche identique à celui de l'année précédente, ce qui est plutôt inattendu compte tenu du fonctionnement limité des tribunaux à cause de la pandémie de Covid-19. Les prises de position sur recours selon art. 393 ss CPP et les procédures de recours contre des décisions d'exécution de la DSE ont diminué et se retrouvent à la situation de 2019. Un recul est également constaté dans le domaine de l'entraide judiciaire. Dans l'ensemble, la charge de travail se maintient au niveau élevé de l'année précédente. Avec les défis liés à la gestion de la pandémie de Covid-19, le procureur général et ses deux suppléants ainsi que les procureures attribuées au Parquet général sont parfois arrivés bien au-delà de leurs limites dans le domaine de l'activité principale.

1.4 Évolution des affaires des ministères publics régionaux et cantonaux

La comparaison globale du nombre d'affaires des ministères publics régionaux et cantonaux a été élaborée avec les systèmes de gestion d'affaires Tribuna et Jugis mis à disposition du Ministère public.

Les chiffres suivants reflètent la comparaison entre les chiffres de l'année précédente et la situation à la fin de la période sous revue (base : conventions de prestations élaborées chaque année). Ils contiennent après chaque bloc des explications concernant des évolutions particulièrement significatives.

Les dénonciations reçues constituent la valeur clé principale qui définit d'une part la quantité de travail et d'autre part le type de prise en charge par le Ministère public. En d'autres termes, il s'agit de la base pour le traitement exigé par le Ministère public des cas signalés avec les ressources disponibles et dans le temps imparti, le tout dans le cadre des limites du Code de procédure pénale suisse.

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu[1] selon l'art. 307, al. 4 CPP)	120'022	118'772	114'383	–3,7 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (entrées)	90'779	86'923	80'765	–7,1 %
Oppositions contre ordonnances pénales sans instruction	4'816	4'511	4'215	–6,6 %
Instructions ouvertes	8'373	8'976	9'373	+4,4 %
Dont ministères publics régionaux	6'593	6'826	6'944	+1,7 %
Total des mises en accusation	683	690	756	+9,6 %
Soutien de l'accusation	384	377	371	–1,6 %

L'utilisation efficace de ses ressources et le maintien d'un standard de qualité restent des éléments gérables pour le Ministère public. L'évolution des chiffres pendant l'année sous revue a clairement été influencée par la pandémie de Covid-19, contrairement aux années précédentes, où l'analyse pouvait s'appuyer fortement sur des évolutions à long terme. Cela concerne non seulement la police qui, dans la situation extraordinaire, s'est vue obligée de redéfinir ses priorités, mais aussi la population qui a été contrainte d'aménager sa vie autrement. Le changement de mode de vie et les évolutions sociales, marqués par le repli et la réserve pendant l'année sous revue, mais aussi l'apparition d'une résistance à l'encontre des mesures sanitaires prises par les autorités, se répercutent sur l'évolution de la criminalité. Une analyse validée à ce sujet incomberait à la criminologie, raison pour laquelle on ne se fonde ici que sur des hypothèses de base : le recul de 3,7 % des dénonciations dans les quatre régions de notre canton est donc probablement dû à la pandémie. Cela a concerné, spécifiquement pendant le premier confinement et les restrictions à la hausse prises en automne, des thématiques telles que la circulation routière, la gastronomie, les manifestations et le transport de personnes. Le nombre de procédures d'ordonnances pénales reçues, matériellement indissociable, a également diminué. Le taux d'opposition contre les ordonnances pénales rendues par le Ministère public est en corrélation avec cela mais est heureusement resté bas, de sorte que la critique provocatrice concernant cette institution exprimée dans le cadre de la révision du Code de procédure pénale ou d'études individuelles n'est pas fondée.

Egalement en raison du coronavirus, les régions ont enregistré une hausse plus modérée que les années précédentes concernant des instructions à ouvrir basées sur des états de fait souvent complexes (+ 1,7 %, année précédente : 7,2 %). Outre la formalisation croissante des procédures pénales, la réforme entrée en vigueur au 1er juillet 2020 des dispositions du Code pénal (CP) concernant la violence domestique ont eu pour effet que ces procédures sont devenues soudain plus complexes pour les ministères publics. A ceci s'est ajouté un autre phénomène délictuel jusque-là inexistant, à savoir les nombreuses procédures pour cause de fraude ou d'infractions en lien avec les crédits Covid accordés aux entreprises. Ces procédures sont quasiment toutes complexes et entraînent un travail d'instruction considérable, tout en mobilisant des ressources au Ministère public et à la police. En effet, l'activité commerciale et la comptabilité doivent être contrôlées et comparées aux données des demandes de crédit et l'utilisation des fonds doit être vérifiée (même si en fin de compte, seule une violation peut généralement être prouvée).

Le nombre de mises en accusation enregistrées a fortement augmenté pendant l'année sous revue. La situation particulière liée au Covid-19 a entraîné un nombre moins élevé de cas reçus et, par conséquent, une marche des affaires plus calme. Le semi-confinement du printemps avec le télétravail, le report des auditions non urgentes – et des débats par les tribunaux régionaux – mais aussi le recul général des dénonciations ont libéré pour les directions de la procédure des ressources très peu ou pas du tout disponibles pour clôturer des cas anciens et volumineux et pour mettre en accusation en procédure ordinaire. L'évolution à long terme du nombre d'accusations devrait entraîner dans les tribunaux pénaux, en tant que maillon suivant des procédures pénales, également une augmentation de la charge des affaires (accusations 2013 ; 517 ; 2014 : 568 ; 2015 : 548 ; 2016 : 633 ; 2017 : 684 ; 2018 : 683 ; 2019 : 690 ; 2020 : 756). A noter aussi que ce « flot de tâches » devra être géré après la fin de la deuxième vague, dès que les tribunaux pourront à nouveau travailler normalement.

[1] Dénonciations contre auteur inconnu

Comportement de dénonciation	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	**2020**	Moyenne
Dénonciations Ministère public	104'118	115'199	115'797	120'254	121'833	120'022	118'772	**114'383**	116'297
Dénonciations contre inconnu police[2]	36'500	36'500	36'500	36'500	36'500	28'981	25'429	24'725	32'704
Total dénonciations pénales	140'618	151'699	152'297	156'754	158'333	149'003	144'201	139'108	149'002

Malgré toutes les répercussions liées au coronavirus, le comportement de dénonciation s'est maintenu à un niveau élevé de 114'383 dénonciations (118'772) ; par rapport au chiffre total, un recul de 4'398 dénonciations est enregistré et s'explique par les motifs mentionnés en introduction. L'estimation de l'évolution de la criminalité dans les régions montre qu'en comparaison avec l'année précédente, mis à part les cas de crédit Covid, aucune tendance nouvelle ou particulière de délits spécifiques ou de manières de procéder n'est constatée. Une exception subsiste concernant les ministères publics cantonaux où des hausses sont enregistrées en matière de cybercriminalité ou de pornographie illégale, tous deux des champs de délit encouragés par l'isolement et l'activité informatique. L'indicateur en baisse « Dénonciations contre inconnu police » – non pertinent pour l'évaluation du Ministère public – laisse à penser que pendant l'année sous revue, les dénonciations contre auteur inconnu en cas de délits de bagatelle (transport de personnes) sont légèrement en baisse également en raison du coronavirus ou parce que les lésés y renoncent de plus en plus en raison des faibles chances de succès.

Autres procédures (entrées) au	31.12.17	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Procédures simplifiées	159	112[3]	114	111	–2,6 %
Annonces d'appel	57	78	86	72	–16,3 %
Non-entrées en matière	1'431	1'459	1'561	1'551	–0,6 %
Suspensions	2'656	2'796	2'887	2'908	+0,7 %
Procédures d'entraide judiciaire	346	401	378	359	–5,0 %
Décisions ultérieures indépendantes	4'238	1'925	1'536	1'330	–13,4 %

Le nombre de procédures simplifiées n'a que très peu changé par rapport à l'année précédente et se situe dans le cadre attendu. La pratique s'est établie. Les annonces d'appel se situent dans la fourchette sur plusieurs années, le léger recul devrait s'expliquer par le nombre plus faible d'audiences dû au coronavirus (retraits/reports) devant les tribunaux régionaux.

Les valeurs dans le domaine des non-entrées en matière ont légèrement diminué, ce qui peut s'expliquer par deux facteurs : d'une part, le nombre plus faible de dénonciations reçues entraîne moins de non-entrées en matière. D'autre part, les dénonciations reçues sont de plus en plus complexes. Cela a pour conséquence que malgré le recul des dénonciations, les nouvelles instructions à ouvrir ont augmenté modérément. Les dénonciations procédurières ou lettres confuses adressées aux ministères publics par voie postale ou, en raison de la situation corona, via leurs adresses électroniques ou formulaires de contact, sont également toujours en hausse ; il faudra donc se pencher sur celles-ci.

[2] Jusqu'en 2017, estimation de la police. Dès 2018, relevé par la police/moyenne effective des cinq années précédentes.
[3] Dans le rapport d'activité 2018, la valeur de 160 a été indiquée par erreur pour l'année 2018.

Les décisions ultérieures indépendantes ont à nouveau diminué d'environ 300 cas pendant l'année sous revue. Depuis la révision du droit des sanctions du Code pénal (CP), entrée en vigueur en 2018, le Ministère public n'est plus compétent pour convertir des peines pécuniaires, des amendes et des peines privatives de liberté en travaux d'intérêt général dans une procédure ultérieure, pour réduire le jour-amende ou prolonger les délais de paiement jusqu'à 24 mois. Cette tâche est dorénavant assumée par la Section cantonale de la probation et de l'exécution des sanctions pénales de l'Office de l'exécution judiciaire (SPESP-OEJ). Le nombre de procédures de l'ancien droit restant sous la compétence du Ministère public a pu être liquidé en grande partie. En revanche, les procédures complexes dans le domaine des modifications de mesures restent de la compétence du Ministère public.

Affaires pendantes et procédures de plus d'une année à la fin de l'année (sans procédures d'ordonnance pénale)	Total	Par procureur (100 % de poste)
Instructions pendantes	5'187	67
Dont procédures de plus d'une année	1'450	19
Autres procédures pendantes sans ordonnances pénales	588	8

L'importante diversité qualitative des cas a aussi pour effet que la durée des procédures dépasse une année, ce qui peut survenir très rapidement en fonction de la complexité du cas particulier ou de facteurs qui ne peuvent guère être influencés par la direction de la procédure.

Le nombre de procédures de plus d'une année indique si la charge de travail du Ministère public est supportable ou non. En 2020 également, l'objectif de maintien selon lequel une instruction ne doit généralement pas durer plus d'une année et qu'aucune procédure ne doit dater de plus de quatre ans sans justification pertinente a été convenu. Le travail du Ministère public piloté depuis l'extérieur – réceptionner les dénonciations, examiner la possibilité de prendre des mesures urgentes, procéder à des actes d'instructions importants et essentiels pour la suite de la procédure – retarde la liquidation de cas plus anciens pour lesquels des compléments moins urgents ou des travaux finaux sont nécessaires.

La charge de travail d'instruction est à nouveau en augmentation de 460 cas (5'187) par rapport à l'année précédente (4'727). Elle a pour effet que le nombre de cas de plus d'une année a augmenté à 1'450, soit environ 19 cas de plus d'une année par procureur ou procureure. Le nombre de cas de plus de quatre ans dans tous les ministères publics a passé de 76 à 81. Cette évolution des chiffres reflète la pénurie des ressources au Ministère public et montre que la charge de travail supplémentaire due à la formalisation croissante du droit de procédure et aux nouvelles tâches déléguées par le droit fédéral accentue constamment l'écart entre le personnel disponible et le volume d'affaires. Cela n'est pas dû au coronavirus, même si les processus quelque peu plus compliqués (reports, plus de temps nécessaire en raison du respect des concepts de protection, etc.) ont certainement eu un effet sur la durée de liquidation. Rappelons ici les résultats de l'analyse de la dotation en personnel des années 2014 et 2015 dans lesquels il avait été souligné que les fonds accordés pouvaient être utilisés pour remédier au grave problème de ressources, même s'il était déjà clair à l'époque (et documenté) que le nouveau CPP générerait dans le domaine des instructions en général et pour les cas spéciaux une charge de travail supplémentaire considérable. Cela s'est produit depuis longtemps et la révision en cours du CPP va encore accentuer cela. En raison de l'état actuel et futur des finances du canton de Berne, notamment dû au coronavirus, on ne peut imaginer la moindre augmentation des postes pour la lutte contre la criminalité générale tel que cela s'est produit dans le canton de Soleure en 2019 (hausse d'environ 20 % du budget total, augmentation générale des charges).

En toute transparence, il faut cependant souligner que la pression concernant les cas de plus de six mois et de plus d'une année est trop élevée et qu'elle est ressentie comme pesante par le personnel. Maintenir l'équilibre est une tâche difficile à remplir. Le risque calculé varie et les attentes envers le Ministère public doivent aussi respecter les conditions-cadres en vigueur, notamment celles en provenance du public. Les ressources limitées requièrent une planification serrée. La durée de

chaque cas de plus quatre ans est motivée et documentée par écrit (décisions tierces, comme par exemple signalement international d'un prévenu, entraides judiciaires pendantes, etc.) et constamment contrôlée. Cependent, il est aussi apparu que près d'un tiers de ces cas présente une structure d'âge défavorable, car ils n'ont pu être réengagés qu'après leur reprise, parfois en raison de suspensions pendant plusieurs années en raison des décisions tierces mentionnées. Il s'agit donc d'affaires pendantes non « réelles » qui nécessitent une planification.

En résumé, il apparaît que les mesures de pilotage portent leurs fruits. Ces hausses doivent être acceptées, mais elles varient en fonction des régions et des cantons. En cas de menace de prescription, il n'y a pas de marge de manœuvre, cependant la problématique de la prescription ne se pose en principe pas.

Le nombre de procédures d'ordonnance pénale pendantes se monte à 17'107. Cette valeur est supérieure de 2'768 procédures à la valeur de l'année précédente. L'objectif annuel 2020 de 16'000 procédures pénales pendantes n'a pas pu être atteint : le nombre élevé d'affaires pendantes, notamment dans les petites unités où les possibilités de suppléance sont très limitées, s'explique d'une part par le fait qu'en décembre, après la baisse de l'été due au confinement, plusieurs centaines de nouvelles affaires reçues ont été enregistrées et n'ont pas encore pu être traitées avant la fin de l'année. D'autre part, plusieurs absences parfois de longue durée pour cause de maladie sont survenues chez des collaborateurs spécialisés des sections d'ordonnance pénale qui ont dû être remplacés. De plus, les restrictions liées au Covid-19 ont fortement influencé les processus serrés dans les affaires de masse. Rappelons que la valeur stratégique la plus favorable de 14'500 affaires pendantes (régions) ne peut être atteinte qu'en cas de marche optimale des affaires et avec l'ensemble du personnel prévu.

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction) au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Nombres d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	90'021	86'253	76'841	–10,9 %
Nombre d'ordonnances pénales pendantes	15'478	14'339	17'107	+19,3 %
Transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	689	642	564	–12,1 %
Transmises aux tribunaux pour jugement après opposition en %	0,8	0,7	0,7	

Un contrôle constant de la qualité permet de garantir que les exigences légales et du Tribunal fédéral concernant l'ordonnance pénale sont remplies. Le taux bas de transmission d'ordonnances pénales contestées devant les tribunaux qui est resté inchangé depuis des années a légèrement reculé. Le fait que ce taux ne correspond pas à celui de l'année précédente est dû au fait que pendant l'année sous revue, un nombre plus faible d'entrées et des affaires pendantes plus élevées en fin d'année ont été enregistrés.

Si, en cas de procédures transmises au tribunal avec la mention « maintien de l'ordonnance pénale » (2020 : 564), les oppositions sont retirées devant le tribunal, celui-ci renverra la procédure au Ministère public qui exécutera tous les travaux administratifs de clôture et procédera à l'encaissement. Cela a pour conséquence que ces procédures figurent dans les statistiques du Ministère public comme « retrait liquidé de l'opposition », même si le travail a été effectué par le juge unique. La part des tribunaux à ces procédures liquidées par retrait de l'opposition est considérable et ne doit pas être négligée lors de l'évaluation des chiffres du Ministère public et des autorités judiciaires. Concernant la charge de travail exacte des juges, il est renvoyé à l'analyse de la juridiction pénale qui se base sur les chiffres des tribunaux régionaux.

Les indicateurs pour la saisie de la charge de travail d'un procureur ou d'une procureure sont les affaires que cette personne emporte de l'année précédente, le nombre de nouveaux cas qu'elle doit ouvrir, ceux qu'elle peut liquider et finalement ceux qui devront être reportés à l'année suivante parce qu'ils n'ont pas pu être liquidés pendant l'année sous revue.

Charge de travail (sans procédures suspendues)	Pendantes 1.1.	Ouvertes 2020	Liquidées 2020	Pendantes 31.12.
Instructions région toutes	3'611	6'944	6'014	3'719
Instructions par proc régional	71	140	121	75
Autres procédures région toutes	323	1'896	1978	350
Autres procédures par proc régional	6	38	40	7
Total procédures par proc régional	**78**	**178**	**161**	**82**
Instructions cantonales (infractions économiques)	408	992	484	726
Instructions par proc cantonal	49	120	58	87
Autres procédures cantonales	71	136	65	131
Autres procédures par proc cantonal	9	16	8	16
Total procédures par proc cantonal infractions économiques	**58**	**136**	**66**	**103**
Instructions cantonales (tâches spéciales)	342	237	223	336
Instructions par proc cantonal	41	29	27	40
Autres procédures cantonales	31	98	100	46
Autres procédures par proc cantonal	4	12	12	6
Total procédures par proc cantonal tâches spéciales	**45**	**40**	**39**	**46**
Instructions Ministère public des mineurs	366	1'200	1'126	406
Instructions par procmin	49	111	104	38
Autres procédures Ministère public des mineurs (sans PCM)	69	1'110	1'221	61
Autres procédures par procmin	6	103	113	6
Total procédures par procmin	**56**	**214**	**217**	**43**

Si l'on prend l'exemple des ministères publics régionaux (criminalité générale), il ressort une tendance à la hausse pour la période sous revue à savoir que par procureur ou procureure, 71 instructions de l'année précédente (2019 : 68) doivent encore être traitées et 140 (2019 : 135) nouvelles ont dû être ouvertes. Sur ces deux groupes, 121 (2019 : 115) instructions ont pu être liquidées et finalement, 75 cas (2019 : 71) ont dû être reportés à l'année suivante. A cela se sont ajoutées 38 (2019 : 40) autres procédures ouvertes (entraide judiciaire, décisions ultérieures indépendantes, non-entrées en matière). La charge de travail par procureur ou procureure à la date de référence du 31 décembre 2020 est donc en moyenne de 82 procédures (2019 : 77) et dépasse ainsi, compte tenu de l'augmentation de personnel relative et de durée déterminée de 2 % (mesures d'allégement), le niveau de l'année précédente. Cela met clairement en évidence la nécessité, dans un premier temps, de faire appel à des collaborateurs qui ont été initialement embauchés sur une base temporaire et qui doivent maintenant sans aucun doute être employés pour une durée indéterminée. De manière générale, l'évolution de ces indicateurs révèle malgré la prise en compte de l'effet corona que la charge de travail est très variable suivant les régions et trop élevée depuis longtemps.

Dans la **division chargée de la poursuite des infractions économiques,** 726 (408) procédures étaient pendantes au 31 décembre 2020. Sur ce nombre, plus de 5/6 des procédures relevaient du domaine de la criminalité numérique qui a de nouveau fortement augmenté. La dotation en ressources actuellement nettement trop faible sera résolue à partir du 1er avril 2021 grâce aux nouveaux collaborateurs spécialisés recrutés. La petite équipe actuelle ne peut être suffisamment remerciée pour le travail effectué (cf. introduction, ch.

1.1.1., projet « Spécialisation et centralisation »). La division chargée de la poursuite des infractions économiques a liquidé pendant l'année sous revue dans le domaine des infractions économiques classiques 72 instructions et mis en accusation 21 cas. A la fin 2020, 13 instructions (année précédente : 12) étaient pendantes dans cette division. La question de la prescription ne se pose pour aucune de ces instructions. Les raisons des longues durées de procédure – outre les ressources en personnel aussi limitées dans ce domaine – sont extrêmement diverses : instructions requérant un nombre d'heures extraordinaire de travail, clôtures de procédures systématiquement retardées par des recours, cas de détentions à traiter de façon inhabituelle, problèmes d'entraide judiciaire avec la Russie et le fait que dans des procédures en cours, de nouvelles dénonciations régulières rendent les clôtures quasiment impossibles. Des dénonciations et des discussions/conflits de compétence dans des cas comme par exemple les escroqueries en matière de prestations CarPostal Suisse SA ou du Bern-Lötschberg Simplon Bahn entraînent des risques de plus en plus grands pour le Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques. Ces cas doivent être liquidés très rapidement sous la direction du Parquet général et sont généralement accompagnés d'un écho politique et médiatique. Il serait utile que l'administration fédérale qui dénonce assume ses responsabilités et clarifie de manière fiable les questions de compétence avant de dénoncer pénalement dans les cantons. Les subventions de plusieurs offices fédéraux dans les domaines de la science et de la recherche, de l'agriculture et de l'écologie, de la santé et de l'assistance, etc. pourraient à l'avenir davantage être vérifiées par les contrôleurs des finances et les sociétés de révision et conduire à des enquêtes supplémentaires en raison de leur obtention parfois probablement due à la ruse.

Le nombre de procédures pendantes au **Ministère public chargé des tâches spéciales** s'élève à 336 (342), soit un nombre de procédures par procureur ou procureure de 46 (45). La charge de travail considérable se poursuit donc aussi dans ce domaine. Elle est due d'une part aux petites procédures, mais d'autre part et principalement aux procédures volumineuses dans le domaine de la traite des humains, de l'exploitation de la main-d'oeuvre – comme dans le cas médiatisé de la région de Gstaad-Saanen (cf. ch. 4.4.) – ou du commerce de drogue organisé de manière professionnelle. De tels cas occupent un procureur ou une procureure pendant des mois, voire des années. Les chiffres restés quasiment inchangés en 2020, à l'exception du nombre d'ouvertures légèrement en recul, sont en partie aussi attribuables au coronavirus. En effet, les services spécialisés de la police cantonale ont dû faire preuve de plus de retenue concernant l'ouverture d'enquêtes dans le domaine de la criminalité de trafic de stupéfiants en raison de l'adaptation des priorités. Davantage de dénonciations ont en revanche été reçues, car de nombreuses dénonciations manifestes contre des membres des autorités ont été enregistrées, membres qui ont dû appliquer les restrictions liées au coronavirus. De telles dénonciations étaient en principe sans fondement, de sorte qu'il n'y a pas eu d'instruction mais une hausse du nombre de non-entrées en matière mentionné ci-dessus. Le nombre d'affaires pendantes plus élevé s'explique par le fait que dans le cadre de procédures volumineuses, de nombreuses auditions finales n'ont pas pu avoir lieu en raison du confinement et des restrictions continues ou à cause de motifs d'excuse des parties. Les cas sont par conséquent restés pendants.

Concernant l'évolution des affaires et la charge de travail du **Ministère public des mineurs** spécialisé et fortement chargé comme les autres ministères publics cantonaux, voir chiffre 3.3.2.

2 MINISTERES PUBLICS REGIONAUX

2.1 Appréciation globale

Les ministères publics régionaux s'occupent en grande partie de la lutte contre la criminalité dans notre canton. Ces unités permettent donc de saisir de manière très fiable les modifications quantitatives et qualitatives dans le cadre du travail de poursuite pénale et de faire des déclarations concernant la charge de travail. Cela n'est possible qu'avec un système de controlling et d'inspection fiable. Les conventions de prestation en général, le système de controlling et de contrôle ainsi que les critères de planification de cas du Ministère public en particulier livrent les bases d'évaluation. Ils permettent un pilotage fiable et fournissent les indicateurs sur lesquels la gestion stratégique et opérationnelle ainsi que la gestion des ressources sont construites et appliquées. Il s'agit d'instruments de gestion acceptés. Ces bases permettent aussi de gérer simplement les fluctuations de personnel et – si cela s'avère nécessaire et judicieux – de compenser de manière dynamique la charge de cas entre les directions de la procédure. Une fois de plus en 2020, des postes ont rapidement pu être repourvus par des personnalités compétentes et motivées et il n'y a pas eu de processus de recrutement de longue durée, mis à part dans certains cas isolés. Le Ministère public reste un employeur apprécié. Malgré tous les inconvénients (piquet, heures de travail irrégulières, charge de travail), le travail interdisciplinaire et à responsabilités exerce un fort attrait.

Si l'on évalue les résultats des procédures pendantes et des nouvelles procédures par année en comparaison avec le nombre d'affaires liquidées par tous les ministères publics régionaux, il apparaît qu'une légère augmentation des instructions nouvellement ouvertes a de nouveau été enregistrée.

Concernant les accusations, une hausse est enregistrée dans l'ensemble ; elle est particulièrement marquée dans la **région de Berne-Mittelland** (2019 : 242 ; 2020 : 293). Le télétravail n'a quasiment pas causé de baisse du rendement des procureurs et procureures du fait que les audiences ne pouvaient pas se tenir comme d'habitude devant les tribunaux régionaux. En raison de rendez-vous annulés et de créneaux horaires devenus libres notamment, le traitement de certaines procédures volumineuses ou pénibles a pu être avancé et des anciennes procédures ont été liquidées, classées ou mises en accusation. Même si les instructions ont à nouveau augmenté (de 3,5 %), le nombre d'instructions liquidées a même augmenté de 7,4 % et le total des instructions pendantes et des procédures pendantes en examen a diminué par rapport à l'année précédente. A cet égard, il ne faut pas oublier que le nombre élevé de mises en accusation, par exemple dans la plus grande région, constitue un « flot de tâches » considérable qui devra être liquidé l'année prochaine en plus de l'activité principale quotidienne.

Alors que les années précédentes déjà, la **région du Jura bernois-Seeland** enregistrait un nombre de mises en accusation par procureur ou procureure supérieur à la moyenne (2017 : 206 ; 2018 ; 228 ; 2019 : 209), ce chiffre a encore augmenté pendant l'année sous revue par rapport à 2019, mais se situe avec 215 accusations dans la moyenne sur plusieurs années.

Le nombre d'instructions liquidées a évolué de nouveau positivement (2017 : 1'847 ; 2018 : 1'953 ; 2019 : 2'054 ; 2020 : 2'107) malgré une tendance légèrement à la hausse, ce qui est également dû aux postes supplémentaires de durée déterminée créés dans le cadre de la compensation de la charge de travail. L'évolution est inverse dans les procédures à ouvrir : dans ce domaine, une forte hausse est constatée depuis des années (2017 : 2'004 ; 2018 : 2'035 ; 2019 : 2'218 ; 2020 : 2'302), ce qui s'explique par la formalisation croissante des procédures pénales et pas uniquement par une hausse de la criminalité moyenne et grave.

Le nombre élevé de procédures d'une durée supérieure à quatre ans reste préoccupant. Actuellement, la région du Jura bernois-Seeland compte toujours 20 procédures d'une durée de quatre ans ou plus. Ce chiffre total englobe cependant, comme dans les autres régions, aussi des procédures qui ont dû être reprises en raison d'une nouvelle situation de fait (p. ex. arrestation après long signalement RIPOL, nouvelles constatations, etc.). En tenant dûment compte des obstacles liés au coronavirus, on constate toujours que le Tribunal pénal de la région continue à ne pas agender régulièrement les cas et que la durée de procédure est trop longue, dans certains cas jusqu'à deux ans et demi. Cela a des conséquences négatives pour l'autorité d'accusation, dont notamment la charge de travail élevée due à des affaires et à leur interaction avec d'autres instructions, la disparition des souvenirs des personnes à auditionner lors des débats, le risque de survenance de la prescription et l'atténuation de la

peine en raison de la longue durée de la procédure.

Dans la région du Jura bernois-Seeland, la charge de travail de la procureure et du procureur a diminué de 81 instructions les années précédentes à 79 en 2019. Toutefois, pendant l'année sous revue, elle a de nouveau augmenté à 89. Ce nombre se compose de la moyenne de la charge de travail des collaborateurs francophones, de 91 cas, et des collaborateurs germanophones, de 86 cas. En raison des différences de charge de travail interne, des procédures ont à nouveau été redistribuées à l'interne l'année dernière. Les chiffres moyens (malheureusement à nouveau en hausse) de 71 cas par procureur ou procureure dans les autres régions sont plus faibles. L'alignement de la région du Jura bernois-Seeland et la diminution de la charge de travail pour toutes les régions restent l'un des défis les plus importants et requièrent une nouvelle analyse de la situation. Il va de soi que la région du Jura bernois-Seeland est une région exigeante, tant du point de vue socio-politique que géographique, ce qui se répercute sur la délinquance, en plus du fait que le traitement de la plupart des dossiers en deux langues requiert davantage de temps.

Dans la **région de l'Oberland,** une liquidation de procédures constante a pu être garantie avec un nombre de procédures reçues resté dans l'ensemble stable. Le nombre d'affaires reçues par mois a cependant été soumis à de fortes fluctuations, en partie dues à la pandémie du coronavirus tel que mentionné plus haut. A partir du mois d'août 2020 notamment, le nombre de procédures reçues a augmenté de manière significative, surtout en septembre (1'325), en novembre (1'301) et en décembre (1'194), de sorte que ces chiffres ressortent clairement par rapport au nombre moyen de procédures reçues par mois en 2020 (environ 1'000). En comparaison avec les deux années précédentes, 500 procédures d'ordonnance pénale supplémentaires sont arrivées entre mi-novembre et fin décembre 2020. Cette hausse vers la fin de l'année, associée à certaines évolutions défavorables au niveau du personnel (remplacement de deux collaborateurs, dont un poste est resté vacant de début juillet à fin novembre 2020), a eu pour effet que l'objectif annuel en termes d'affaires en suspens en fin d'année n'a pas pu être atteint, même si les objectifs mensuels correspondants avaient clairement pu être dépassés chaque mois jusqu'à celui de juillet 2020 compris. La charge de travail a été très élevée. Il apparaît clairement que la dotation en personnel ne supporte aucune absence ou procédure volumineuse inattendue.

Dans la **région de l'Emmental-Haute Argovie,** le nombre d'instructions ouvertes pendant l'année sous revue a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente (+7,6 %). Le nombre d'instructions liquidées a augmenté de 780 à 804, soit de 3,1 % ou 24 liquidations de plus. Les instructions pendantes s'élevaient à fin 2020 à tout juste 77 par poste de procureur ou procureure à plein temps, soit une augmentation de neuf procédures par rapport à l'année précédente (68). Malgré la situation particulière liée au Covid-19, l'augmentation des procédures pendantes est due au nombre plus élevé d'instructions de l'année précédente (+61) ainsi que d'affaires reçues (+72), mais finalement aussi, même si cela est moins marqué, au déroulement de la procédure devant le tribunal régional (cf. Jura bernois-Seeland). La structure d'âge des instructions pendantes s'est péjorée dans cette région pour les procédures de plus de six mois ou de plus d'une année, mais le nombre de procédures de plus de quatre ans est resté à cinq (2019 : 4), ce qui correspond à la convention d'objectifs du Parquet général. La charge de travail a encore une fois été soumise aux fluctuations usuelles en 2020, mais s'est toutefois à peu près équilibrée sur toute l'année. Tout comme dans la région de l'Oberland, la dotation en personnel peut être considérée comme tout juste suffisante.

2.2 Berne-Mittelland

2.2.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2020) :

- procureurs et procureures : 2'510 %
- secrétariat juridique : 200 % (dont 100 % de durée déterminée)
- assistance : 1'830 % (dont 55 % de durée déterminée, dont 50 % pour le projet NeVo/Rialto)
- chancellerie : 2'550 % (dont 40 % de durée déterminée)

Sur ce total, 350 % des procureurs et procureures et 600 % des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure de l'ordonnance pénale.

2.2.2 Evolution des affaires

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Dénonciations reçues (sans dénonciations contre inconnue selon l'art. 307, al. 4 CPP)	53'428	53'085	50'542	–4,8 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	41'231	39'233	35'541	–9,4 %
Oppositions contre ordonnances pénales	2'072	1'944	1'869	–3,9 %
Instructions ouvertes	2'802	2'686	2'778	+3,4 %
Soutien de l'accusation	139	138	149	+8,0 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Mises en accusation	218	243	293	+20,6 %
Procédures simplifiées (reçues)	30	40	43	+7,5 %
Annonces d'appel	16	16	16	+0,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	539	491	499	+1,6 %
Classements	948	971	1'012	+4,2 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	196	192	179	–6,8 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	520	300	279	–7,0 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	1'330	66
Dont procédures de plus d'une année	317	16
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	164	8

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	34'209	96
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	185	0,5

2.3 Jura bernois-Seeland

2.3.1 Ressources

La division est répartie entre le site principal de Bienne et l'agence de Moutier. Elle dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2020) :

- procureurs et procureures : 2'040 %
  (dont 70 % pour le projet NeVo/Rialto)
- secrétariat juridique : 90 % (de durée déterminée)
- assistance : 1'515 %
  (dont 20 % de durée déterminée)
- chancellerie : 2'030 %
  (dont 165 % de durée déterminée)

Sur ce total, 270 % des procureurs et procureures et 450 % (dont 30 % de durée déterminée) des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure de l'ordonnance pénale.

2.3.2 Evolution des affaires

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Dénonciations reçues (sans dénonciations contre inconnue selon l'art. 307, al. 4 CPP)	32'240	30'905	28'980	–6,2 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	25'275	23'774	21'670	–8,9 %
Oppositions contre ordonnances pénales	1'390	1'292	1'099	–14,9 %
Instructions ouvertes	2'035	2'218	2'302	+3,8 %
Soutien de l'accusation	115	118	98	–16,9 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Mises en accusation	228	209	215	+2,9 %
Procédures simplifiées (reçues)	48	42	34	–19,0 %
Annonces d'appel	20	35	19	–45,7 %
Non-entrées en matière (reçues)	106	116	121	+4,3 %
Classements	649	618	605	–2,1 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	83	86	76	–11,6 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	292	224	159	–29,0 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	1'439	88
Dont procédures de plus d'une année	462	28
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	100	6

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	20'299	94
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	187	0,9

2.4 Emmental-Haute Argovie

2.4.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2020) :
– procureurs et procureures : 800 %
(dont 50 % pour le projet NeVo/Rialto)
– secrétariat juridique : 100 %
– assistance : 605 %
– chancellerie : 740 %

Sur ce total, 100 % des procureurs et procureures et 100 % des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure de l'ordonnance pénale.

2.4.2 Evolution des affaires

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Dénonciations reçues (sans dénonciations contre inconnue selon l'art. 307, al. 4 CPP)	13'530	13'647	12'706	–6,9 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	9'751	9'717	8'886	–8,6 %
Oppositions contre ordonnances pénales	475	450	417	–7,3 %
Instructions ouvertes	904	944	1'016	+7,6 %
Soutien de l'accusation	5[4]	7	8	+14,3 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Mises en accusation	60	63	72	+14,3 %
Procédures simplifiées (reçues)	5	6	3	–50,0 %
Annonces d'appel	2	1	5	+400,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	136	175	175	+0,0 %
Classements	323	326	317	–2,8 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	60	51	51	+0,0 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	87	54	39	–27,8 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	499	77
Dont procédures de plus d'une année	94	14
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	35	5

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	8'366	94
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	49	0,6

[4] Dans les rapports d'activité 2018 et 2019, la valeur de 26 a été indiquée par erreur pour l'année 2018.

2.5 Oberland

2.5.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2020) :
– procureurs et procureures : 800 %
  (dont 20 % de durée déterminée)
– secrétariat juridique : 100 %
– assistance : 560 %
  (dont 20 % pour le projet NeVo/Rialto)
– chancellerie : 900 %

Sur ce total, 100 % des procureurs et procureures et 200 % des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure de l'ordonnance pénale.

2.5.2 Evolution des affaires

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Dénonciations reçues (sans dénonciations contre inconnue selon l'art. 307, al. 4 CPP)	16'197	15'874	16'039	+1,0 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	12'580	12'164	12'266	+0,8 %
Oppositions contre ordonnances pénales	833	770	774	+0,5 %
Instructions ouvertes	852	978	848	–13,3 %
Soutien de l'accusation	40[5]	41	45	+9,8 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Mises en accusation	72	75	68	–9,3 %
Procédures simplifiées (reçues)	10	9	6	–33,3 %
Annonces d'appel	6	2	2	+0,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	256	194	219	+12,9 %
Classements	343	409	413	+1,0 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	52	46	44	–4,3 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	154	83	55	–33,7 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	451	69
Dont procédures de plus d'une année	124	19
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	51	8

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	11'556	95
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	93	0,8

[5] Dans les rapports d'activité 2018 et 2019, la valeur de 26 a été indiquée par erreur pour l'année 2018.

3 MINISTERES PUBLICS CANTONAUX

3.1 Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques

3.1.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2020) :

- procureurs et procureures : 900 %
- secrétariat juridique : 100 %
- assistance : 560 %
  (dont 80 % pour le projet NeVo/Rialto)
- réviseurs : 180 %
- chancellerie : 180 %

3.1.2 Evolution des affaires

En raison de leur complexité, les infractions économiques sont fastidieuses et nécessitent, comme chaque le sait, beaucoup de temps ainsi que des connaissances spécialisées. Le Parquet général veille à ce que le Ministère public spécialisé ne reçoive que les cas qui remplissent strictement les objectifs définis par la loi (art. 51 LiCPM), afin que suffisamment de temps soit accordé à une analyse approfondie de ces instructions et avec des connaissances spécialisées.

La charge de travail individuelle des procureurs et de la procureure a été compensée compte tenu de leurs différents taux d'occupation. Cela a été permis grâce à l'analyse des affaires effectuée au moins trois fois par année, i. e. la valeur estimée de la charge de travail (restante) pour chaque instruction avec une valeur entre 1 et 10. Les transferts ont pu être évités à une exception près, les directives concernant la manière de liquider n'étaient pas nécessaires.

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Dénonciations pénales reçues	709	890	1'126	+26,5 %
Dont domaine cybercriminalité	557	785	964	+22,8 %
Instructions ouvertes	550	718	992	+38,2 %
Dont domaine cybercriminalité	450	653	837	+28,2 %
Soutien de l'accusation	10	9	8	–11,1 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Mises en accusation	22	25	21	–16,0 %
Dont domaine cybercriminalité	3	0	0	–
Procédures simplifiées (reçues)	0	0	0	–
Annonces d'appel	16	16	9	–43,8 %
Non-entrées en matière (reçues)	116	179	130	–27,4 %
Classements	33	27	21	–22,2 %
Dont domaine cybercriminalité	n.a.	8	5	–37,5 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	3	0	6	–
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	1	0	0	–

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	726	87
Dont procédures de plus d'une année	264	32

Dans le domaine de la cybercriminalité, l'accroissement du personnel de la police cantonale s'est répercuté sur le nombre de dénonciations pénales reçues – 964 par rapport à 785 l'année précédente. En raison du nombre plus élevé d'affaires reçues, davantage d'instructions ont été ouvertes. A cause de la forte hausse des dénonciations reçues en matière de cybercriminalité, le Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques s'est vu contraint à mettre à disposition de l'équipe cybercriminalité davantage de soutien qui a été fourni par des collaborateurs d'autres équipes et par la chancellerie. Ces personnes ont à nouveau manqué dans l'activité principale de base, ce qui a finalement eu des répercussions négatives sur la durée des instructions des infractions économiques – dont 125% de plus ont été ouvertes en 2020 que l'année précédente. Après l'achèvement de la mise en œuvre du projet « Spécialisation et centralisation » en 2021, le Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques sera déchargé des cas de cybercriminalité. Il ne faut cependant pas oublier que la dotation en personnel de ce Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques est restée inchangée depuis 34 ans et que les instructions en matière d'infractions économiques (sans cybercriminalité) ont à elles seules triplé depuis 2011.

3.2 Ministère public chargé des tâches spéciales

3.2.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2020) :

- procureurs et procureures : 880 %
- secrétariat juridique : 100 %
- assistance : 660 %
- traducteurs : 100 %
- chancellerie : 100 %

3.2.2 Evolution des affaires

En comparaison avec l'année précédente, le nombre des dénonciations pénales a de nouveau augmenté. Surtout au cours du deuxième semestre, le Ministère public chargé des tâches spéciales a traité diverses dénonciations parfois à teneur pratiquement identique contre des magistrats, notamment contre des membres du Conseil fédéral en lien avec les mesures ordonnées dans le cadre de la pandémie de Covid-19. En conséquence, une augmentation du nombre de décisions de non-entrée en matière a été enregistrée.

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Dénonciations pénales reçues	477	636	734	+15,4 %
Instructions ouvertes	185	292	237	–18,8 %
Soutien de l'accusation	46[6]	45	44	–2,2 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Mises en accusation	59	47	59	+25,5 %
Procédures simplifiées (reçues)	19	17	25	+47,1 %
Annonces d'appel	14	14	12	–14,3 %
Non-entrées en matière (reçues)	64	73	95	+30,1 %
Classements	43	68	66	–2,9 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	7	3	3	+0,0 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	0	1	0	–100,0 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	336	40
Dont procédures de plus d'une année	176	21

[6] Dans les rapports d'activité 2018 et 2019, la valeur de 26 a été indiquée par erreur pour l'année 2018.

Le nombre de procédures en examen a augmenté, car les dénonciations procédurières de dénonciateurs réguliers ont été réunies pour pouvoir ensuite être liquidées ensemble par une seule décision de non-entrée en matière.

La charge de travail des collaborateurs est donc toujours élevée. Elle se reflète dans la structure d'âge des procédures qui s'est encore péjorée.

Trois procédures d'une durée de plus de quatre ans sont pendantes. Dans un cas, la Chambre de recours pénale de la Cour suprême a admis le recours contre la décision de classement, de sorte que l'indemnité à verser à la personne prévenue doit être recalculée. Aucune indication pour le calcul concret n'a cependant été fournie. En août de l'année sous revue, la défense a remis d'autres moyens de preuve complets (documents commerciaux) qui doivent être consultés et évalués. Le nouveau calcul de l'indemnité devra être présenté d'ici fin mars 2021. Dans les deux autres cas, une clôture de la procédure devrait également être possible en 2021.

3.3 Ministère public des mineurs

3.3.1 Ressources

Le Ministère public des mineurs (MP Min) est organisé de manière décentralisée et est réparti entre les agences de Berne-Mittelland (à Berne), de l'Oberland (à Spiez), de l'Emmental-Haute Argovie (à Berthoud) et du Jura bernois-Seeland (à Bienne, antenne à Moutier). La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2020) :

Berne-Mittelland :
- procureurs et procureures des mineurs : 570 % (dont 80 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)
- assistance : 380 %
- assistants sociaux : 460 %
- chancellerie : 460 % (dont 80 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)

Jura bernois-Seeland :
- procureurs et procureures des mineurs : 320 % (dont 20 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)
- assistance : 210 %
- assistants sociaux : 390 %
- chancellerie : 210 %

Emmental-Haute Argovie :
- procureurs et procureures des mineurs : 180 %
- assistance : 150 %
- assistants sociaux : 250 %
- chancellerie : 170 % (dont 20 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)

Oberland :
- procureurs et procureures des mineurs : 180 %
- assistance : 145 %
- assistants sociaux : 240 %
- chancellerie : 190 %

3.3.2 Évolution des affaires

Les bases juridiques pour le travail du Ministère public des mineurs sont la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, ainsi que la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, qui se différencient en grande partie du droit de procédure applicable aux adultes.

Sur l'ensemble du canton, le nombre de nouvelles procédures a de nouveau sensiblement augmenté par rapport à l'année précédente. La moyenne annuelle au cours des cinq dernières années s'élève à 3'449 procédures reçues et se situe donc avec +23 % largement au-dessus de la moyenne sur cinq ans. A l'exception de l'antenne du Jura bernois, toutes les agences enregistrent un nombre nettement plus élevé de nouvelles procédures. L'augmentation à l'agence de Berne-Mittelland est préoccupante. Une comparaison avec les valeurs à partir de 2018 présente une hausse complémentaire de 42,3 %. Sur la durée, cette augmentation de procédures reçues ne sera pas supportable sans une hausse de ressources en personnel. Une image comparable mais toutefois pas aussi grave est constatée dans les autres agences.

Une très forte augmentation a été enregistrée dans toutes les agences concernant les affaires de masse relatives aux procédures d'ordonnance pénale. Elle s'explique au mieux par une augmentation des dénonciations pour cause d'infractions à la loi sur la circulation routière (LCR) (année précédente : 1'262 condamnations ; année sous revue : 1'630 condamnations). Par rapport à 2019, il y a eu légèrement plus d'oppositions contre les ordonnances pénales (+2). Le taux d'opposition se situe à 1,7 %, ce qui représente une légère amélioration par rapport à 2019 avec un taux de 1,9 %. L'acceptation des ordonnances pénales rendues est toujours très élevée.

Dans les régions de Berne-Mittelland et du Seeland (a), le nombre d'instructions ouvertes a augmenté massivement, alors qu'une baisse a été enregistrée dans les autres régions, compensant partiellement les augmentations des dernières années. Moins de non-entrées en matière que prévu ont été rendues (-6,3 %), soit 21. Le nombre de

312 non-entrées en matière est supérieur à la moyenne sur cinq ans de 253 cas. Cela s'explique par le fait que plus d'infractions dont les faits constitutifs ne sont manifestement pas réunis et d'enfants au-dessous de la limite de la majorité pénale de dix ans ont été dénoncés, ainsi que plus d'accidents dans le domaine LCR qui rendaient toute peine inappropriée en raison des blessures subies par la personne concernée. Pendant l'année sous revue, six classements de plus que prévu ont été enregistrés (+ 1,3 %). Les raisons sont les médiations effectuées avec succès, une augmentation des réparations, ainsi que le paiement ultérieur d'amendes impayées en procédure de conversion concernant une peine privative de liberté de substitution, la procédure ultérieure ayant pu être clôturée par classement. Le nombre de procédures ultérieures, de – 9,8 % ou – 86 procédures, est inférieur aux prévisions. Un nombre moins élevé d'amendes et de prestations personnelles a notamment dû être converti. Par rapport à l'année précédente, deux procédures ultérieures de plus ont été menées devant le tribunal des mineurs (+ 22,2 %).

Pendant la période sous revue, le procureur en chef des mineurs a dû traiter sept procédures de recours. Trois recours ont été rejetés, deux procédures ont été liquidées par retrait du recours et une a été classée comme étant sans objet. Une procédure est encore pendante devant la Chambre des recours pénale.

En 2020, le nombre d'accusations a été aussi élevé que l'année précédente. La moyenne des sept dernières années est de 21,3 mises en accusation et l'année sous revue ainsi que l'année pré-

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Dénonciations pénales reçues	3'441	3'735	4'256	+13,9%
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	1'939	2'023	2'397	+18,5%
Oppositions contre ordonnances pénales	43	54	56	+3,7%
Instructions ouvertes	1'045	1'140	1'200	+5,3%
Soutien de l'accusation	29[7]	19	19	+0,0%

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.18	31.12.19	31.12.20	Différence
Mises en accusation	24	28	28	+0,0%
Annonces d'appel	4	2	9	+350,0%
Non-entrées en matière (reçues)	242	333	312	–6,3%
Classements	457	468	474	+1,3%
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	871	874	798	–8,7%

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	406	38
Dont procédures de plus d'une année	13	1

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en %
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	2'305	96
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	16	0,7

[7] Dans le rapport d'activité 2018, la valeur de 33 a été indiquée par erreur pour l'année 2018.

cédente avec 28 mises en accusation sont nettement au-dessus de la moyenne sur plusieurs années. Cela s'explique par la gestion accrue de procédures complexes et nécessitant un investissement en temps considérable. En comparaison avec les sept dernières années, les procédures avec plus de cinq infractions et celles avec plus de 15 infractions ont augmenté de manière critique. Cette tendance à devoir gérer des procédures plus complexes entraîne une charge de travail supplémentaire notable pour le personnel du Ministère public des mineurs, qui traite aussi l'exécution des sanctions et mesures de protection prises par la suite, parfois encore pendant plusieurs années.

Le procureur en chef des mineurs a traité pendant l'année sous revue quatre procédures d'appel (certaines concernant des jugements attaqués de l'année précédente) devant les Chambres pénales de la Cour suprême. Dans une procédure, l'appel a été retiré par la partie adverse. Pendant l'année sous revue, deux audiences d'appel ont eu lieu. Dans un cas, le jugement a été rendu en procédure écrite.

Outre l'instruction et la procédure d'ordonnance pénale, le Ministère public des mineurs est également compétent pour l'exécution des peines prononcées contre des mineurs et des mesures de protection. L'évolution des thématiques suivantes mérite notamment d'être mentionnée :

140 mesures de protection ambulatoires ont été décidées (traitements ambulatoires, surveillances, gardes personnelles), soit une augmentation de +2,2 % par rapport à l'année précédente ou trois mesures de protection ambulatoires de plus. Le chiffre de cette année est inférieur à celui de la moyenne sur cinq ans (162).

Le nombre des accompagnements de peines, qui est de 169, est légèrement supérieur aux attentes (+5,6 %). Ils ont augmenté dans les agences de Berne-Mittelland, du Seeland (a et f) et diminué dans l'Oberland et l'Emmental-Haute Argovie ainsi que dans le Jura bernois. Ce nombre est supérieur à la moyenne sur plusieurs années qui est de 148. Le nombre d'accompagnements est en lien direct avec les peines avec sursis (partiel) prononcées. Comme l'année précédente, les responsables de la procédure ont davantage eu tendance à ordonner un accompagnement en plus de la peine avec sursis (partiel) afin de mieux soutenir les mineurs condamnés dans la période d'essai et de leur éviter de récidiver.

Le nombre de placements est inférieur aux prévisions (-2,2 % ou un placement de moins que l'année précédente). En parallèle, les placements provisionnels ont diminué de 14 cas ou de +34,0 % par rapport à l'année précédente. On constate de plus en plus que les mineurs placés en établissement ont besoin, en parallèle, d'un traitement psychiatrique, etc. ambulatoire ordonné par le tribunal, ce qui peut faire plus que doubler les forfaits journaliers normaux de tels établissements institutionnels. La pression des coûts dans le domaine de l'exécution de mesures de protection en cas de placement reste donc élevée.

Le nombre de prestations personnelles exécutées est légèrement au-dessus des attentes (+4,1 %). Au total, 47 prestations personnelles de plus que l'année précédente ont été exécutées. La plus forte augmentation a été enregistrée dans les régions de Berne-Mittelland et du Seeland (f) ainsi que dans le Jura bernois, alors que la région du Seeland (a) et de l'Oberland ainsi que de l'Emmental-Haute Argovie ont enregistré une baisse. Les hausses chargent le personnel mandaté pour l'exécution des prestations personnelles qui travaille en général dans les chancelleries. A l'agence du Seeland/Jura bernois, cela concerne les assistants sociaux.

4 GESTION ET ADMINISTRATION

4.1 Ressources humaines (RH)

La division des ressources humaines a géré l'année 2020 selon le principe « à situation exceptionnelle, solution exceptionnelle ». En début d'année, elle a encore traité la mise en œuvre de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les cadres supérieurs et les questions consécutives avant que le confinement dû à la pandémie de Covid-19 ne soit ordonné en mars. D'un seul coup, la division des ressources humaines s'est retrouvée à l'épicentre des mesures à prendre en raison de la pandémie. Il a fallu mettre en œuvre les nombreuses prescriptions et recommandations du Conseil fédéral et du Conseil-exécutif dans le domaine du personnel et réagir face aux incertitudes et aux craintes des collaborateurs en leur fournissant des explications et des propositions de solutions. De nombreuses et diverses questions ont été posées en relation avec le télétravail, l'occupation des personnes particulièrement à risque, les quarantaines et isolements ordonnés, la saisie des heures et les demandes concernant des congés payés de courte durée.

L'organisation centrale du domaine du personnel a facilité le télétravail des collaboratrices de la division des ressources humaines. Sur place, seule une présence minimale s'est avérée nécessaire. Le flux d'informations au sein de la division ainsi qu'entre celle-ci et les autres unités du Ministère public a fonctionné grâce à la solution informatique irréprochable mise rapidement à disposition par le canton. Les normes des processus RH dans le cadre des affaires quotidiennes ordinaires ont pu être respectées, malgré la charge de travail supplémentaire due à la pandémie.

Grâce au recrutement électronique, le Ministère public a pu repourvoir les postes vacants même durant la période de pandémie. Pendant l'année sous revue, 71 engagements ont eu lieu (y c. de durée déterminée), soit une nette hausse par rapport à l'année précédente (50 engagements). Le taux de fluctuation s'est élevé à 6,1 % (année précédente : 7,4 %). Au total, 20 résiliations ont été enregistrées en 2020, soit le même nombre que l'année précédente. Un des départs était un licenciement prononcé par le Parquet général. Les maternités ont augmenté avec 13 naissances, soit presque le double de l'année précédente (6).

En ce qui concerne la gestion des absences, des changements nets ont également été constatés par rapport à l'année précédente : en 2020, le nombre de collaborateurs comptabilisant plus de quatre absences a diminué à 33 (année précédente : 61). Les absences de longue durée (13) ont en revanche fortement augmenté par rapport à l'année précédente (7). Les motifs de ces absences sont aussi bien de nature somatique que psychique. Aucun lien avec la pandémie de Covid-19 n'a pu être établi. En raison du nombre élevé d'absences de longue durée pour cause de maladie, le traitement administratif, l'organisation des solutions de suppléance, le suivi et le soutien des collaborateurs ainsi que le conseil des supérieurs se sont avérés très laborieux.

Au cours du deuxième semestre, la division des ressources humaines s'est occupée, en étroite collaboration avec le Ministère public cantonal chargé des tâches spéciales, de l'aménagement et de l'intégration organisationnelle des nouvelles équipes de spécialistes pour les domaines de la cybercriminalité, de l'entraide judiciaire et de la résorption des produits des crimes. Dans un premier temps, les nouveaux postes de procureurs autorisés en novembre 2019 par le Grand Conseil pour les domaines spécialisés cybercriminalité (2 × 100 %) et entraide judiciaire (2 × 50 %) ont été mis au concours et pourvus. Ensuite, un poste de 50 % de secrétaire juridique, de 100 % pour la résorption des produits des crimes et de 150 % (1 × 100 % et 1 × 50 %) d'assistance ont également été mis au concours. Ces postes ont déjà été pourvus, à l'exception de celui pour la résorption des produits des crimes, qui requiert également des connaissances spécialisées.

Après la levée, le 4 juillet 2020, des recommandations du Conseil-exécutif concernant le télétravail, les collaborateurs du Ministère public ont à nouveau davantage travaillé sur place. Depuis mi-octobre, en raison de la deuxième vague de Covid-19 en automne, le Parquet général a cependant autorisé de manière générale les personnes à risque à faire du télétravail. De plus, les procureurs en chef et le procureur en chef des mineurs ont été priés et autorisés à utiliser la marge de manœuvre à disposition pour permettre ou ordonner à d'autres personnes de faire du télétravail, toujours dans le cadre des possibilités et des besoins.

Le Parquet général reconnaît la nécessité de promouvoir le télétravail, non seulement en situation de pandémie, mais aussi pour la période qui suivra. Pour pouvoir s'engager en bénéficiant d'une posi-

tion largement soutenue dans le processus de formation d'opinion du Conseil-exécutif en vue d'une stratégie de promotion du télétravail et du travail mobile dans l'administration cantonale, le Parquet général a mis sur pied un groupe de travail qui a analysé la thématique sur la base des expériences récentes et qui a élaboré des propositions de future réglementation. Sur la base des conclusions obtenues, le Parquet général décidera en outre si d'éventuelles autres dispositions d'exécution doivent être prises en considération pour le Ministère public, en plus des directives sur le télétravail de l'Office du personnel et de la Direction de la magistrature.

Comme il y aura, à partir de janvier 2023, un passage de Persiska au système de gestion du personnel SPA Human Capital Management (HCM) dans le cadre du projet cantonal Enterprise-Resource-Planning (ERP), la justice du canton de Berne a initialisé en automne le projet « Persiska-.E-Dossier ». Dans ce cadre, tous les dossiers personnels sont numérisés et seront à l'avenir gérés uniquement de manière électronique. Jusqu'à l'introduction de SAP en 2023, le canton a mis à disposition à cet effet une solution dans Persiska. Pour garantir le début de la numérisation en janvier 2021, d'importants travaux de préparation ont été nécessaires en novembre et décembre 2020. Les originaux se trouvant dans les unités d'organisation ont dû être collectés à court terme, consultés en détail et attribués aux dossiers personnels correspondants.

La réserve de Direction du Ministère public dans l'état des postes s'est élevée pendant l'année sous revue à 2,05 %, soit 0,79 % de moins que l'année précédente, les juridictions civile et pénale ayant exigé en retour les pourcentages qu'elles avaient cédé. Le Ministère public a pu respecter l'état des postes théorique uniquement grâce au fait que les postes autorisés par le Grand Conseil pour les fonctions spéciales au Ministère public cantonal chargé des tâches spéciales n'ont pu être pourvus que vers la fin de l'année sous revue. La réserve de Direction pour 2021 s'élèvera encore à 2,05 %. En raison du besoin en ressources pour le projet NeVo/Rialto, des fonctions spéciales maintenant pourvues – à une exception près – et du nombre élevé prévu de maternités, il faut s'attendre à ce que l'état des poste soit surréservé.

La division des ressources humaines qui, lorsque les affaires marchent normalement, dispose également de ressources limitées en personnel, a été clairement surchargée pendant toute l'année sous revue. Outre les travaux ordinaires, elle a dû traiter des questions diverses liées au personnel en relation avec la pandémie de Covid-19, gérer les cas de maladie de longue durée en forte augmentation, organiser la procédure de recrutement laborieuse des fonctions spéciales et avancer les travaux préparatoires pour le projet du dossier électronique. A ceci s'est ajoutée l'absence d'une co-responsable pour cause de future maternité.

4.2 Finances et comptabilité

Pendant l'année sous revue, la division des finances du Parquet général a été occupée à nouveau en grande partie par différents projets et tâches d'organisation, en plus de l'activité quotidienne et des processus cantonaux. La situation liée au Covid-19 a bien entendu aussi influencé la planification des tâches et des équipes pendant toute l'année sous revue. Dans la mesure des possibilités internes, le personnel a fait du télétravail.

Pendant l'année sous revue, la division a organisé ses séances bimensuelles avec les comptables des unités d'organisation décentralisées en partie par téléconférence en raison de la pandémie. La direction des finances a été représentée pour sa part lors des séances régulières avec le service financier de la justice, occupant une position supérieure sur le plan des compétences.

Le bouclement annuel/rapport de gestion 2019 a pu être effectué dans les délais et sans difficulté particulière, même si les délais pour le bouclement des chiffres et des commentaires ont à nouveau été serrés. L'élaboration du processus de planification 2020 (budget 2021, plan intégré mission-financement 2022–2024) a eu lieu au printemps. Le bouclement mensuel étendu a été effectué à fin mai 2020. En raison de la pandémie de coronavirus, quatre annonces de tendance au total (avril, juin, août, octobre), soit deux de plus que les années précédentes, ont dû avoir lieu. L'élaboration du deuxième bouclement mensuel étendu a suivi en septembre. Ce bouclement se rapproche d'un bouclement annuel complet et est considéré comme la préparation proprement dite de ce dernier.

Sur la base du concept de système de contrôle interne (SCI) de la justice et du circuit de régulation SCI annuel, des contrôles de processus ont été effectués en été et en automne dans certaines unités d'organisation et documentés dans un rapport correspondant. Parallèlement au fonctionnement normal du SCI, un inventaire étendu des processus

d'affaires relatifs aux finances et aux RH a été élaboré et documenté en conséquence dans le cadre du perfectionnement du SCI actuel et compte tenu des processus partiellement nouveaux en raison de NeVo/Rialto. Ensuite, le transfert des processus documentés dans l'outil de présentation des processus « QM-Pilot » a débuté. Dans une deuxième phase et sur la base du nouvel inventaire, des risques modifiés ou nouveaux doivent être identifiés, évalués et des activités de contrôle visant à minimiser les risques doivent être définies.

Pendant l'année sous revue, le projet NeVo/Rialto a de nouveau nécessité d'importantes ressources en personnel de la division des finances et des comptables dans les agences. D'une part, de nombreuses séances de projet et ateliers ont eu lieu dans le domaine du décompte de cas, d'autre part, des tests de réception intensifs se sont déroulés en automne à l'aide de cas de tests définis.

En lien avec le mandat pour l'analyse et la révision des structures d'organisation dans le cadre du projet cantonal global ERP (remplacement de FIS), les premiers travaux de projet concrets ont dû être effectués au niveau de la division des finances. De plus, les futurs bureaux de vente (entreprises de facturation) prévus sous SAP ont dû être définis.

Suite à l'introduction au niveau suisse de la facture QR en juin de l'année sous revue, les finances du Ministère public ont également adopté la nouvelle manière de saisir les factures à code QR dans le cadre de la gestion des créanciers.

4.3 Bâtiments – informatique

Les Directions de l'administration cantonale compétentes sont responsables de mettre à la disposition des autorités judiciaires et du Ministère public les immeubles et les bâtiments (DTT-OIC), de même que les systèmes informatiques et les systèmes de communication (FIN-OIO) dont ils ont besoin, ainsi que de les gérer et de les entretenir (art. 6 LOJM). La Direction de la magistrature informe en temps utile la Direction compétente des besoins.

4.3.1 Bâtiments

Les locaux attribués aux ministères publics cantonaux et régionaux sont adaptés et faciles d'accès. Le Ministère public est représenté dans les commissions de gestion des locaux partagés. Lorsque le Ministère public est logé à proximité de la police, de l'office de l'exécution judiciaire et des tribunaux, il profite de courtes distances, de processus administratifs efficaces et d'une sécurité élevée. Les locaux dans lesquels le Parquet général a emménagé en 2019, à Nordring 8, ont fait leurs preuves. Ils sont fonctionnels et les exigences en matière de sécurité sont respectées. La proximité avec la Cour suprême, la police cantonale et d'autres parties de la justice, de l'administration et de la politique existe toujours. Il n'y a cependant pas de réserve de locaux.

Sous la direction de l'OIC, le Ministère public a participé à chaque phase de la préparation de l'assainissement de l'Amthaus Berne. Les travaux de projet restants (2021) et la rénovation (2022) constituent un défi important. D'une part, le projet concerne plusieurs unités d'organisation utilisatrices et des interfaces importantes telles que le transfert de détenus. D'autre part, la délocalisation inévitable de l'exploitation pendant la phase de construction est onéreuse et représentera un défi organisationnel.

Dans la région du Jura bernois-Seeland, le Ministère public suit avec intérêt les efforts de l'OIC qui cherche un endroit pour la construction de la nouvelle prison régionale. En tant qu'organisation partenaire, le Ministère public est tenu de faire part de ses intérêts, notamment en vue de l'aménagement de processus sûrs et efficaces (par exemple pour le transfert de détenus pour des auditions ou la collaboration avec la police locale). En parallèle, le Ministère public s'intéressera à la discussion qui va suivre concernant la rénovation du site de la justice du Jura bernois-Seeland à Bienne. Compte tenu de la collaboration actuelle à la Spitalgasse 11, des questions pratiques et organisationnelles ont pu être clarifiées en 2020 concernant l'utilisation de la partie de l'infrastructure qui doit être attribuée au Ministère public.

A Berne, la nouvelle équipe de lutte contre la cybercriminalité débutera ses fonctions en 2021. L'OIC a rapidement pris en main la demande urgente pour trouver des locaux adaptés à l'exécution des tâches. Il n'est pas possible d'emménager à l'Amthaus où se trouve le reste du Ministère public de Berne, car même après l'assainissement, il n'y aura pas de surfaces disponibles à cet endroit. Jusqu'à ce que les nouveaux locaux soient prêts, soit vers mi-2021, le Parquet général et l'OIC ont débuté la recherche de locaux provisoires.

Pendant l'année sous revue, le Ministère public des mineurs a pu trouver pour l'agence Oberland située à Spiez – endroit loin d'être optimal – un nouveau site approprié à Schlossberg à Thoune. Le Mi-

nistère public des mineurs va pouvoir disposer d' un immeuble du canton. Le nouvel endroit respecte les exigences en matière de sécurité et signifie que les unités de la justice de la région Oberland auront à l'avenir leur siège dans la même commune.

4.3.2 Informatique

Le « rollout » du poste de travail informatique cantonal (PTC) s'est déroulé sans difficulté du point de vue organisationnel, grâce aux préparatifs de l'OIO et de l'informatique centrale de la justice. Le nouveau matériel et les logiciels (ordinateur portable, deux écrans) sont judicieux eu égard à la progression de la numérisation et à la tendance constatée à l'augmentation du travail mobile. La performance du système s'est révélée partiellement insuffisante, des effets combinés ayant également été constatés (accès à l'application spécialisée en télétravail via PTC). L'année 2020 extraordinaire confirme clairement qu' une informatique (y c. applications spécialisées) sûre et qui fonctionne bien est nécessaire également en cas d'accès depuis le domicile.

La collaboration avec l'informatique centrale de la justice a bien fonctionné dans le contexte du coronavirus et sur d'autres plans également. Des remerciements sont adressés à l'OIO et à son personnel pour leur action rapide et étendue au début de la pandémie de Covid-19 au printemps. Pour les utilisateurs, les processus uniformisés et partiellement automatisés ainsi que l'organisation clarifiée dans le cadre de IT@BE ont fait leurs preuves.

Outre le travail déterminant du projet NeVo (voir chiffre 4.3.3.), les bases pour collecter des expériences dans d'autres domaines ont pu être créées pendant la période sous revue. En collaboration avec la police cantonale, l'alarme du procureur ou de la procureure de piquet par application smartphone a été testée. La combinaison des offres sur l'ensemble du canton (ordinateur portable, abonnements mobiles avec connexion de données ainsi que certificats de sécurité pour l'accès au réseau du canton) permet le travail mobile. Pendant l'année sous revue, le Ministère public, en tant que partie à des procès , a expérimenté l'enregistrement d'auditions ou l'organisation d'audiences et auditions filmées par vidéo par le pouvoir judiciaire ; la pratique à ce sujet va devoir être clarifiée et établie. Finalement, une solution en ligne a pu être conçue pour une nouvelle édition du manuel du Ministère public utile pour le quotidien de la poursuite pénale, solution qui s'intègre parfaitement à la solution Intranet de la justice.

4.3.3 Projet Nouveau système de gestion des dossiers (NeVo ; Rialto)

Le nouveau système de gestion des dossiers pour la police cantonale et le Ministère public du canton de Berne est créé, développé et introduit dans le cadre du projet NeVo/Rialto. Les applications spécialisées Tribuna et Jugis, aujourd'hui utilisées par le Ministère public, sont remplacées par un logiciel de gestion des dossiers moderne et porteur d'avenir. La nouvelle application spécialisée s'appelle Rialto. En 2016, le Grand Conseil a approuvé le crédit d'objet commun correspondant de plus CHF 12,95 millions (direction DSE). Rialto se base sur la plateforme standard SAP et le logiciel standard SAP ICM (Investigative Case Management). Outre la connexion d'applications tierces ou de données existantes internes et externes, Rialto permet l'utilisation d'appareils mobiles et, ultérieurement, la connexion à la plateforme de la justice suisse Justitia 4.0.

Dans la phase de concept, la police cantonale et le Ministère public ont élaboré dès 2017 les bases de la gestion commune des dossiers (documentation des processus de travail, analyse des interfaces et planification de la migration des données). Pendant l'année sous revue 2020, le projet qui s'étend sur plusieurs années se trouvait toujours en phase de réalisation, avec, au centre, le développement du logiciel de gestion des dossiers et la préparation de l'introduction. Au printemps, vu la situation liée au coronavirus, la police cantonale et le Ministère public ont pu tester les parties du système déjà développées et promises. Le résultat a été décevant et a montré que le degré de développement et de fonctionnement ne correspond pas encore aux attentes. Suite à la clarification effectuée en 2019, il a été confirmé que le fonctionnement prévu pour le déploiement (release 1.0) n'est pas suffisant pour une mise en service du système et pour la numérisation la plus complète possible (surtout dans les affaires de masse). Pendant la session d'hiver 2020, le Grand Conseil a approuvé le financement des exigences supplémentaires nécessaires sous la forme d'un crédit supplémentaire. Vers la fin de l'année sous revue, la police cantonale a pu réceptionner le release 1.0 dans son propre locataire. Le locataire du Ministère public sera développé – conformément à la collaboration dans la chaîne pénale et à la constellation du projet – de manière légèrement décalée. C'est la raison pour laquelle le Ministère public n'a pas pu réceptionner son locataire avant la fin de la période sous revue. Les priorités de l'année 2021 sont, outre la réception du release 1.0, la réalisation des exi-

gences supplémentaires mentionnées et finalement l'introduction proprement dite. La planification de ce projet reste donc ambitieuse, la direction et le pilotage exigeants. La mise en service de Rialto au sein de la police cantonale est prévue pour l'automne 2021. Le Ministère public envisage le déploiement du Ministère public en 2022, à cause de l'évolution du projet et de la prestation du fournisseur qui ne respecte pas tous les délais et qui est partiellement incomplète. D'ici là, les applications actuellement utilisées seront toujours disponibles.

4.4 Information du public

Sous la direction du Ministère public cantonal chargé des tâches spéciales, la police cantonale bernoise a organisé à mi-janvier 2020 à Saanen et à Gstaad une action coordonnée pour un cas d'exploitation de personnel et appréhendé au total dix personnes. Parmi elles se trouvaient un homme de 69 ans et deux femmes de 62 et 41 ans, tous d'origine serbe. Ils ont été placés en détention provisoire. Ils étaient et sont toujours fortement soupçonnés d'avoir occupé illégalement de la main-d'oeuvre étrangère, d'avoir joué les intermédiaires en les proposant à des tiers comme personnel de ménage sur la base de mandats et d'avoir exploité massivement ces personnes en termes de volume de travail et de rémunération. Dans le cadre de l'action, sept femmes de nationalité serbe, victimes présumées de l'exploitation, ont également être interpellées. Des mesures de protection ont partiellement été mises en place pour les personnes concernées. Selon les conclusions actuelles, les auteurs soupçonnés faisaient venir les femmes en Suisse et jouaient les intermédiaires en proposant à des tiers leurs services en tant femmes de ménage sur la base de mandats. Apparemment, elles devaient régulièrement fournir de très longues journées de travail – sans temps libre ni jours de congé –, étaient partiellement limitées dans leur liberté de mouvement et rémunérées à des conditions nettement inférieures aux salaires minimum applicables dans la branche. Des informations fournies par la population et des conclusions résultant d'une enquête policière ont déclenché les investigations. Le Ministère public cantonal chargé des tâches spéciales a ouvert ensuite une procédure pour cause de soupçon de traite d'êtres humains en vue d'exploitation de personnel, d'usure, de chantage, de contrainte et d'infractions à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Les investigations lors desquelles, outre les auteurs soupçonnés et les victimes présumées, de nombreuses personnes susceptibles de fournir des renseignements ont été également auditionnées se sont avérées coûteuses et chronophage.

Le lundi 10 février 2020, la police cantonale bernoise a trouvé le corps d'une personne dans une forêt à proximité de Grächwil (commune de Meikirch). Certains indices concrets laissaient à penser qu'il s'agissait de l'homme porté disparu à Berne depuis le jeudi 6 février 2020. Les premières clarifications laissaient déjà présumer que la disparition du Suisse de 46 ans était liée à un acte de violence. De vastes investigations ont par conséquent été entreprises sous la direction du Ministère public régional de Berne-Mittelland. Le même jour, un Brésilien de 54 ans, suspect et proche de la personne disparue, a pu être appréhendé et placé en détention. Il a avoué les faits. Les investigations ont révélé que l'acte avait été commis au domicile du prévenu et que le cadavre du Suisse de 46 ans avait été transporté après coup dans la forêt.

A l'issue d'une vaste enquête, le Ministère public régional de l'Oberland a mis en accusation un Suisse de 56 ans devant le Tribunal régional de l'Oberland pour meurtre, incendie intentionnel et atteinte à la paix des morts. Le Ministère public a considéré qu'il était prouvé que le prévenu avait infligé des blessures mortelles à la tête de la victime, sa partenaire âgée alors de 41 ans. Il avait ensuite, le 15 février 2018, mis le feu à son domicile, une ferme plusieurs fois centenaire située à Frutigen, afin de détruire les traces de l'homicide. La résidente avait été retrouvé sans vie dans les décombres le 16 février 2018. Elle était déjà décédée avant que le feu n'éclate dans le bâtiment. L'auteur présumé avait été arrêté en France, le 18 février 2018, puis extradé vers la Suisse. Il contestait tout. La recherche d'indices a eu un large écho médiatique dans notre pays et fait l'objet de nombreux rapports dans les médias. Le Tribunal régional de l'Oberland a finalement suivi l'avis du Ministère public et condamné le prévenu à mi-octobre 2020 à une peine privative de liberté de 16 ans. Cinq semaines après le jugement de première instance, le prévenu est décédé à la prison régionale de Thoune suite à un problème médical.

Le jeudi 21 mai 2020, la police cantonale bernoise a été informée du comportement suspect d'un homme dans un appartement d'un immeuble à Adelboden et de ses propos suicidaires. Selon les premiers éléments établis par la police, il fallait partir du principe que l'homme pouvait être armé. Des renforts ont tout d'abord été mobilisés. Après une prise de contact infructueuse et n'ayant pu clarifier l'état de l'homme, les forces d'engagement sont entrées dans l'appartement. Elles ont localisé l'homme dans une pièce, derrière une porte fer-

mée. Dans l'impossibilité de clarifier son état de santé ainsi que la situation dans la pièce, la décision a été prise d'y pénétrer. Une situation présentant un danger imminent a alors été constatée. L'arme de service a été utilisée et l'homme a été touché. Malgré les secours rapides, la médecin-urgentiste mobilisée sur place n'a pu que constater le décès de l'homme. Le Ministère public cantonal chargé des tâches spéciales mène l'enquête et un corps de police extracantonal a été mandaté pour les clarifications policières.

Le 19 octobre 2020, une personne sans vie a été découverte dans un appartement du site « Des Alpes » au Höheweg à Interlaken. Selon les premières conclusions, il s'agissait d'un Suisse de 61 ans, domicilié dans le canton de Berne. Les examens de médecine légale ont permis d'établir que l'homme avait succombé aux lésions résultant d'un traumatisme causé par un objet contondant. Plusieurs objets pouvant entrer en compte comme arme du crime ont été séquestrés sur les lieux des faits. Une vaste enquête a eu lieu sous la direction du Ministère public régional de l'Oberland concernant les circonstances, le déroulement et l'auteur de l'homicide. Dans le cadre de cette enquête, la police a interpellé une femme le lundi 9 novembre 2020 et l'a placée en détention provisoire en raison de la présomption sérieuse de culpabilité. Le Ministère public doit maintenant clarifier à l'aide de différents soupçons si, et le cas échéant, dans quelle mesure la femme – il s'agit de l'épouse de la victime qui vivait séparée de lui – a joué un rôle dans l'acte.

Le 11 novembre 2020, des agents et agentes de la police cantonale bernoise ont retrouvé un homme sans vie dans un appartement à Lengnau. Selon les premiers éléments de l'enquête, la personne décédée avait été victime d'une infraction de violence. La victime était un Suisse de 38 ans du canton de Berne, qui n'était pas domicilié dans l'immeuble dans lequel il a été retrouvé. Les circonstances peu claires des faits ont impliqué une enquête très complexe et qui a dû être menée dans différentes directions. Des enquêtes d'environnement approfondies ont été réalisées, plusieurs personnes ont été interrogées, des traces ont été relevées et des mesures de recherche engagées. Ces mesures ont finalement conduit à l'interpellation, le 12 novembre 2020, d'un homme au Quai du Bas à Bienne. Ce dernier était armé d'un couteau et l'arme de service a dû être utilisée. L'homme a été touché aux extrémités inférieures. Les forces d'engagement de la Police cantonale bernoise ont prodigué à l'homme les premiers soins jusqu'à l'arrivée de l'ambulance. L'homme a été mis en arrestation provisoire. Il était domicilié dans l'appartement dans lequel la victime avait été trouvée et est soupçonné d'être impliqué dans les événements de Lengnau. Dans le cadre de recherches approfondies, la police cantonale a interpellé le 13 novembre 2020 un deuxième homme. Il est également soupçonné d'être impliqué dans les événements en question. L'enquête sur le déroulement exact et les circonstances des événements ainsi qu'en particulier sur le rôle des deux hommes arrêtés se poursuit sous la direction du Ministère public régional du Jura bernois-Seeland.

Le vendredi 25 décembre 2020, un homme a tiré sur une femme à la Hühnerbühlstrasse à Bolligen. Les forces d'intervention de la police bernoise se sont immédiatement rendues sur place. Dans l'appartement, elles ont trouvé une femme grièvement blessée par balle. Dans un état critique, celle-ci a été emmenée à l'hôpital où elle est décédée le soir même à la suite des blessures subies par balle. Il s'agit d'une Suissesse de 38 ans du canton de Berne. L'auteur présumé, un Suisse de 34 ans, a été appréhendé sur les lieux par les forces d'intervention. Il se trouve depuis lors en détention provisoire. A la suite de travaux de police au sein de l'appartement de Bolligen où vivait la défunte, une arme de poing a entre autres été saisie. Selon les informations actuelles, il s'agit de l'arme utilisée lors des faits. Au moment du coup de feu, il n'y avait pas d'autres personnes dans l'appartement. Par ailleurs, l'enquête approfondie est toujours en cours concernant le déroulement exact des faits ainsi que leur contexte.

Le 12 novembre 2020 a eu lieu la huitième Assemblée générale de la Conférence suisse des chargés de communication des Ministères publics (CCCMP) qui s'est déroulée en ligne à cause du coronavirus, dans le cadre d'une vidéoconférence (Webex-Meeting). L'élection en vue du remplacement de Raphaël Brenta (FR), membre du comité, par Jean-Paul Ros (NE) a été l'élément central de la réunion. La discussion a également porté sur les comptes et le budget. Le débat concernant le concept de communication en cas de crise élaboré par un groupe de travail a été reporté à l'année suivante.

Les échanges réguliers entre le chargé d'information du Ministère public et ses trois suppléants d'une part, ainsi que la responsable du service de presse de la police cantonale ainsi que ses suppléants d'autre part se sont poursuivis en 2020 dans le cadre du « comité de pilotage ». Dans ce cadre, le point a été fait sur la communication actuelle des cas et des questions fondamentales telles que par exemple la communication dans les cas où la police est elle-même impliquée.

5 ASPECTS DE L'ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ

Aucune remarque particulière ou spécifique ne peut être faite concernant l'évolution générale de la criminalité dans les régions. Aucun changement important n'est constaté par rapport à la délinquance antérieure. Le Ministère public ne tient pas de statistiques à ce sujet. Les évaluations de la police cantonale et de la Confédération fournissent des tendances fiables à ce sujet.

Le Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques a enregistré pendant l'année sous revue à nouveau des cas volumineux de saisie des autorités de poursuite pénale pour de purs litiges de droit civil qui auraient en principe tous dus être portés devant le Tribunal de commerce avec des conséquences correspondantes au niveau des coûts. L'exemple le plus récent est une dénonciation/plainte privée pour cause de concurrence déloyale en raison de l'utilisation présumée de plans de construction de deux grands lotissements du canton d'Argovie. Parfois, il est possible de suspendre la procédure jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu par le Tribunal de commerce.

Pour des raisons d'efficacité, la poursuite des cas dits de l'astuce du neveu et des cas de fraude commis par de faux policiers est effectuée depuis plusieurs années de manière centralisée par l'un des procureurs du Ministère public cantonal chargé des infractions économiques. Les accusations ont été portées en peu de temps devant le Tribunal pénal économique, qui a ensuite veillé à appliquer des condamnations uniformes. Dans un cas, une femme a été mise en accusation et pu être interpellée en lien avec le phénomène de fraude dit du « faux policier ». La femme avait tenté de récupérer de l'argent liquide déposé par une victime et a pu être interpellée et arrêtée dans le cadre d'une action policière ciblée. La femme de 39 ans se trouve depuis lors en détention. Dans le cadre de l'enquête effectuée suite à l'arrestation, 17 cas de fraude et quatre tentatives de fraude commises en tant que « fausse policière » ont été reprochés à la femme. Entre le 19 novembre 2019 et le 3 mars 2020, lors de ses trois séjours en Suisse, elle aurait été chargée de récupérer de l'argent et des valeurs déposés par des personnes âgées qui avaient été contactées auparavant par des complices se faisant passer pour des policiers ou des procureurs. Les complices, appelant probablement de call-center en Turquie et parlant (suisse) allemand, qui, dans certains cas, exerçaient une pression psychique et temporelle massive en appelant à quatre, convainquaient les lésés avec une histoire mensongère bien coordonnée du fait que leurs valeurs étaient en danger à leur domicile ou à la banque et leur demandaient de les remettre à la police afin qu'elles soient mises en lieu sûr. La prévenue est soupçonnée d'être allée récupérer le butin au domicile des lésés ou à des endroits convenus. Au total, 17 cas de fraude réussis commis dans les cantons de Berne, Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Saint-Gall et Zurich avec plus de CHF 225'000 lui sont reprochés. Elle aurait remis ensuite au moins une partie du montant à ses complices ou l'aurait transférée à l'étranger.

Malgré un travail de prévention intensif, le phénomène des faux policiers a fortement occupé le Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques aussi en 2020. Même si le phénomène de fraude devrait maintenant être connu du public, le nombre de cas en 2020 a encore augmenté par rapport à l'année précédente. En 2020, 640 cas ont été enregistrés par la police et 18 procédures ouvertes par le Ministère public (2019 : 198 tentatives et 7 procédures ouvertes). En 2019, aucune arrestation n'avait eu lieu dans ce domaine, alors que plusieurs personnes avaient été arrêtées dans le domaine de l'astuce du neveu et autres types de fraude apparentés. Pendant l'année sous revue, pas moins de huit personnes ont pu être arrêtées en lien avec de faux policiers. Certains de leurs actes avaient déjà été commis en 2019. Cela est d'autant plus que étonnant que la période du confinement a été plutôt calme dans le domaine de la fraude dite des faux policiers.

Pendant l'année sous revue, il y a eu dans le canton de Berne 17 remises d'argent (2019 : 7) avec un montant total de CHF 430'000 (2019 : CHF 327'000). Dans le cadre des arrestations, d'autres actes commis précédemment ont dans la plupart des cas pu être prouvés, ainsi que de nombreux actes commis hors du canton. Les auteurs ont pu être inculpés devant le Tribunal pénal économique cantonal. Le cas de la femme décrite ci-dessus qui, en 2019-2020, a commis 17 cas de fraude (dont 6 dans le canton de Berne) et quatre tentatives de fraude (dont une dans le canton de Berne) avec un montant total (tentatives comprises) de CHF 304'945 est particulièrement grave.

Procureur général



Michel-André Fels

Procureur général suppl.



Markus Schmutz

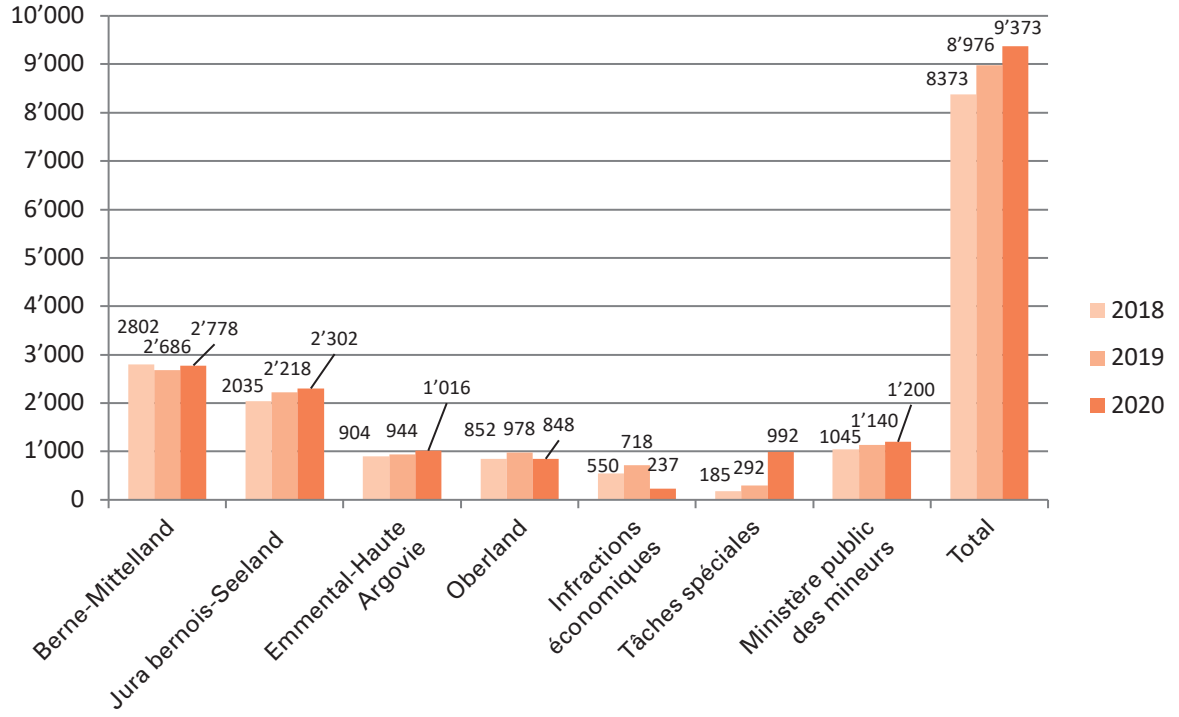
Procureur général suppl.



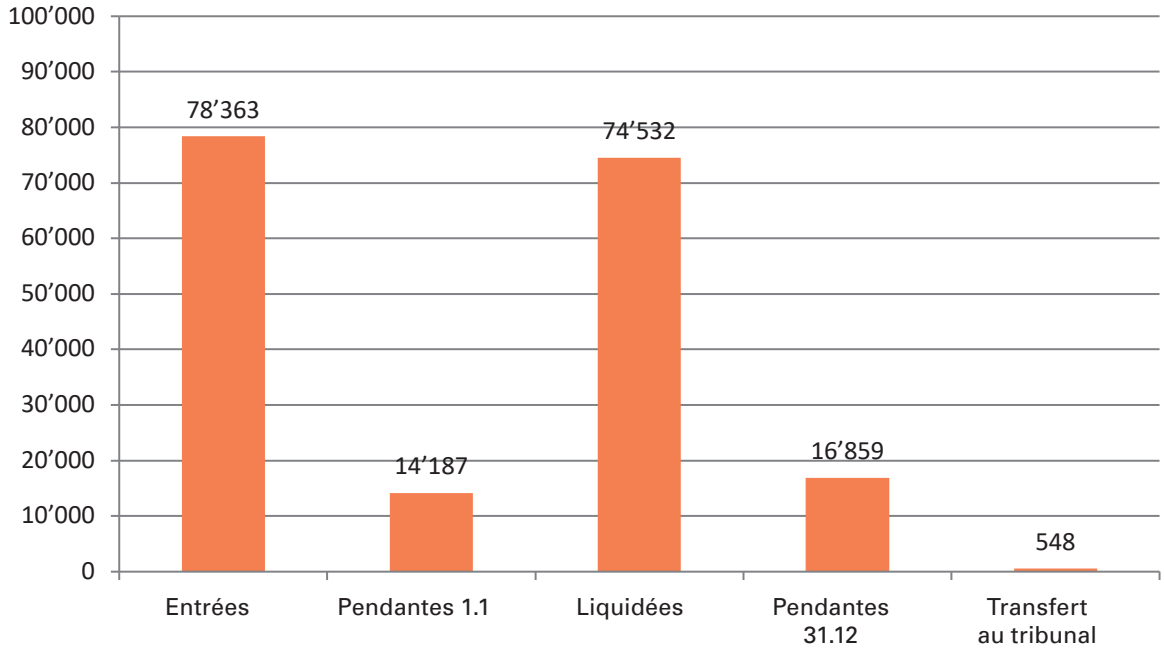
Christof Scheurer

Annexe : STATISTIQUES

1 Nombre d'instructions ouvertes en comparaison avec les années précédentes



2 Procédures d'ordonnance pénale (sans instruction) ministères publics régionaux



Justizkommission
Commission de justice

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

Rapport de la Commission de justice

sur le rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les visites administratives de 2021

Table des matières

1. Avant-propos 3

2. Rapport sur le rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les visites administratives 2021 3
2.1 Remarques préliminaires 3
2.2 Gestion de la pandémie de COVID-19 3
2.3 Personnel 4
2.4 Informatique 5
2.5 Direction de la magistrature 6
2.6 Cour suprême 6
2.7 Tribunal administratif 7
2.8 Parquet général 7

3. Propositions 8

1. Avant-propos

En application de l'article 18, alinéa 1, lettre *e* de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)[1], la Direction de la magistrature soumet chaque année le présent rapport d'activité au Grand Conseil et le défend devant lui ainsi que son rapport de gestion.

Selon l'article 38, alinéa 2, lettre *b* du Règlement du Grand Conseil (RGC)[2], la Commission de justice préavise le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public. Elle décrit en outre la haute surveillance qu'elle exerce sur la Justice et ses activités. Le présent rapport est consacré au rapport de gestion 2020 de la Justice ainsi qu'aux visites administratives effectuées en 2021 auprès de la Direction de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. La Commission de justice a traité le rapport de gestion de la Justice 2020 au cours de la session d'été 2021.

La Direction de la magistrature a eu l'occasion de donner son avis sur le présent rapport.

2. Rapport sur le rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les visites administratives 2021

2.1 Remarques préliminaires

L'article 13, alinéa 1 LOJM place la Cour suprême, le Tribunal administratif, le Parquet général et la Direction de la magistrature sous la haute surveillance du Grand Conseil. Ces autorités judiciaires lui présentent chaque année un rapport d'activité. La Commission de justice, de son côté, contrôle dans l'exercice de la haute surveillance la gestion des autorités judiciaires suprêmes (Cour suprême, Tribunal administratif, Parquet général et Direction de la magistrature), conformément à l'article 38, alinéa 2 RGC.

La Commission de justice a confié à trois sections et au bureau la tâche d'effectuer les visites administratives auprès des autorités judiciaires suprêmes, du Parquet général et de la Direction de la magistrature. Ces visites sont destinées à éclairer les rapports d'activité et à clarifier certaines questions. A cet égard, la commission s'est particulièrement réjouis de pouvoir à nouveau réaliser les visites physiquement, tout en respectant les dispositions en vigueur liées à la pandémie de COVID-19[3]. Les échanges toujours directs, ouverts et constructifs avec la Justice ont été très appréciés. La commission tient à remercier chaleureusement chacun des quatre groupes de produits de la Justice qui ont toujours répondu en détail aux questions posées.

Le présent rapport se concentre sur l'exercice écoulé. Il est destiné à compléter le rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public et à rendre compte de la position de la Commission de justice sur certaines questions.

2.2 Gestion de la pandémie de COVID-19

Comme partout en 2020, la *pandémie de COVID-19* a aussi fortement influencé la Justice. Les groupes de produits ont dû faire face à de nombreux défis et fournir un travail supplémentaire pour pouvoir offrir les prestations habituelles. La Justice a aussi appliqué, dans les limites du possible, l'*obligation de travailler à domicile* imposée temporairement par le Conseil fédéral. La Direction de la magistrature, la Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général ont régulièrement informé la commission des mesures prises en raison de la pandémie. La commission a ainsi toujours gardé un bon aperçu de la situation et remercie ici toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs des autorités judiciaires et du Ministère public pour

[1] Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1)
[2] Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 151.211)
[3] L'année dernière, les inspections ont été réalisées par la voie écrite en raison de la pandémie.

leur grand engagement et la gestion réfléchie de la situation. Il lui semble particulièrement réjouissant que tous les dossiers aient pu être traités sans grands retards malgré les conditions difficiles et les nombreuses incertitudes. La commission est en outre reconnaissante envers le service informatique du canton pour le grand soutien (notamment eu égard au passage rapide au télétravail).

2.3 Personnel

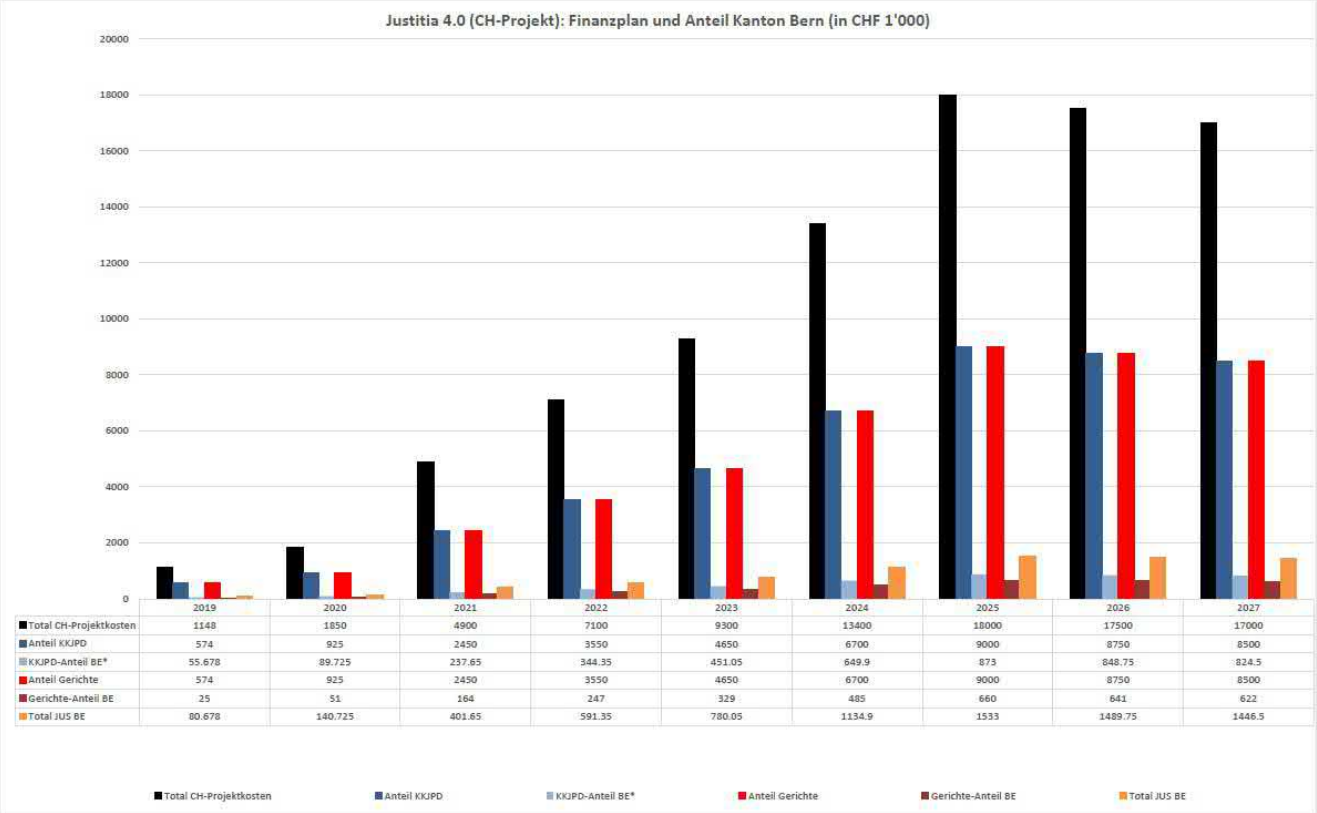
Lors de la visite administrative de l'année dernière, la *recommandation cantonale d'introduction d'un modèle RH* a été présenté à la Commission de justice. La Direction de la magistrature avait alors laissé entrevoir qu'elle élaborerait, en collaboration avec les directoires des tribunaux suprêmes et du Parquet général, un aperçu des enjeux et des avantages d'un tel modèle. La commission a profité de la visite de cette année pour s'enquérir de l'avancée de ce projet. Il en ressort que de nombreuses questions restent ouvertes au niveau cantonal ; certains domaines des ressources humaines pourraient être centralisés. En raison du contexte encore incertain, la Justice a décidé d'attendre la suite pour mettre au point en temps voulu une solution conforme à la justice. La commission en a pris connaissance et continuera à suivre la thématique en conséquence.

L'horaire de travail fondé sur la confiance a été introduit en 2020 pour les cadres supérieur·e·s du canton. Au sein du pouvoir judiciaire, cela concerne les juges suprêmes, la procureure générale ou le procureur général et ses deux suppléant·e·s, ainsi que d'autres personnes exerçant une fonction de cadre. Durant cette deuxième année, l'horaire de travail fondé sur la confiance s'est bien mis en place, les retours des quatre groupes de produits étaient tous positifs. En outre, comme les années précédentes, la commission a enquêté sur les *évolutions des soldes horaires*, ainsi que sur le bien-être des collaboratrices et des collaborateurs de la Justice. Ici aussi, le résultat est globalement positif.

Au niveau des greffières et des greffiers, la possibilité d'une *rotation des postes* a été définitivement introduite il y a deux ans. Les rotations déjà effectuées ont été accueillies positivement, mais l'intérêt reste pour l'instant limité. Il est désormais possible de manifester son intérêt pour une rotation des postes sur la page Intranet de la Justice. La Commission de la justice s'en réjouit et approuve la mise en avant de l'esprit d'initiative de chacune et chacun.

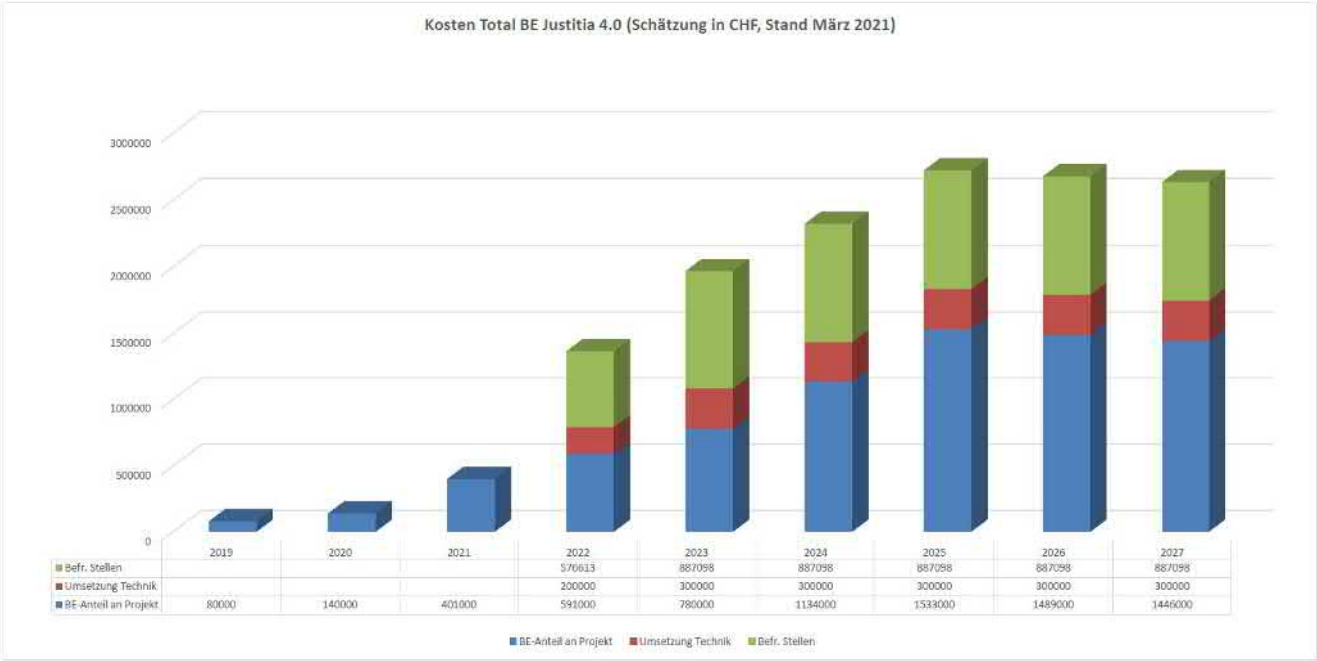
2.4 Informatique

Depuis un certain temps déjà, la Commission de la justice est régulièrement informée par la Justice sur le *projet national Justitia 4.0 (introduction des dossiers électroniques, eDossier)*. Ce projet prendra surtout de l'ampleur dans les prochaines années et sera donc suivi de près par la commission. Les diagrammes suivants illustrent l'évolution des coûts :



	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Total CH-Projektkosten	1148	1850	4900	7100	9300	13400	18000	17500	17000
Anteil KKJPD	574	925	2450	3550	4650	6700	9000	8750	8500
KKJPD-Anteil BE*	55.678	89.725	237.65	344.35	451.05	649.9	873	848.75	824.5
Anteil Gerichte	574	925	2450	3550	4650	6700	9000	8750	8500
Gerichte-Anteil BE	25	51	164	247	329	485	660	641	622
Total JUS BE	80.678	140.725	401.65	591.35	780.05	1134.9	1533	1489.75	1446.5

Total Anteil BE: 7.6 Mio. CHF



	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Befr. Stellen				570613	887098	887098	887098	887098	887098
Umsetzung Technik				200000	300000	300000	300000	300000	300000
BE-Anteil an Projekt	80000	140000	401000	591000	780000	1134000	1533000	1489000	1446000

Total-Kosten 19-27: 14.3 Mio. CHF

Un point important pour la Commission de justice, pour lequel elle a demandé à être mise au courant, était une fois de plus le projet « *NeVo/Rialto* » de la police cantonale et du Ministère public. L'évolution actuelle est positive ; une mise en service du système de gestion des affaires Rialto est prévue en 2021 à la Police cantonale. Le Ministère public a quant à lui prévu une mise en service aussi proche que possible de celle de la Police cantonale et au plus tard au premier trimestre 2022. La commission souhaite saisir cette occasion pour faire savoir que le projet sera désormais mis en œuvre aussi vite que possible et que le système de gestion des affaires sera mis en service. En outre, dans une optique prospective, il est impératif que les responsables ne perdent pas de vue la mise en réseau nécessaire de Rialto avec Justitia 4.0.

La Commission de justice a par ailleurs été informée des évolutions relatives à *newweb@BE* (projet de refonte des sites web cantonaux), à *Tribuna* (logiciel pour les contrôles des affaires des tribunaux) et au remplacement de FIS (application pour les processus financiers) et Persiska (application pour les processus RH) par un *système SAP dans les domaines des finances et du personnel*.

2.5 Direction de la magistrature

En ce qui concerne l'inspection de la Direction de la magistrature, les principaux thèmes ont déjà été abordés dans les chapitres précédents. Par ailleurs, la commission a été informée de l'état actuel de la *réfection prévue de la préfecture*. Le crédit correspondant a été approuvé par le Grand Conseil lors de la session d'été 2021, les travaux devraient être réalisés en 2022 et 2023. Mentionnons brièvement ici la révision en cours de la Constitution cantonale[4] et de la LOJM qui occupe en ce moment la commission. La première lecture au Grand Conseil est prévue pour la session d'automne 2021.

2.6 Cour suprême

L'année sous rapport s'est déroulée favorablement pour les juridictions civile et pénale (JPC). Les principaux résultats de l'inspection sont les suivants :

- Le rapport d'activité de l'année dernière mentionnait déjà que les *ressources en personnel des JPC* arrivaient à leurs limites. Cette indication se répète pour l'année sous rapport. La Cour suprême considère que ce manque croissant de personnel trouve son origine dans différents secteurs. Elle souligne notamment les procédures civiles et pénales toujours plus complexes (en raison des calculs d'entretien, des modifications de la législation fédérale, des renvois et de la pratique du Tribunal fédéral). Pour y remédier, des greffières et des greffiers supplémentaires ont été engagés à la Cour suprême et en première instance ; des présidentes et des présidents de tribunal extraordinaires ont été recrutés et de plus en plus de membres suppléants de la Cour suprême ont été appelés. Selon la Cour suprême, ces mesures ont porté leurs fruits. La Commission de justice en prend acte.
- En ce qui concerne le nombre de *dossiers en suspens depuis plus de 18 mois*, leur évolution et les raisons de ces retards, rien de particulier n'a été constaté : la situation de tous les dossiers concernés a pu être justifiée.
- Les arrêtés du Tribunal fédéral de l'année sous rapport concernant les jugements rendus par la Cour suprême ayant fait l'objet d'un recours s'inscrivent dans la normalité et témoignent de la bonne qualité du travail de la Cour suprême.
- La *charge de travail au sein de la Section pénale de la Cour suprême* reste très élevée. La commission s'est montrée particulièrement préoccupée par la déclaration selon laquelle, fin mars déjà, toutes les dates d'audience étaient bloquées jusqu'en novembre de cette année. Elle gardera donc un œil sur les évolutions.

4 Constitution du canton de Berne (ConstC) du 6 juin 1993, RSB 101.1

- Le nombre d'affaires reçues reste élevé au *Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte* et l'année sous revue a connu beaucoup plus de cas que la précédente. L'augmentation est en grande partie imputable à la pandémie de COVID-19 et aux angoisses qu'elle a générées. Jusqu'à présent, les ressources existantes ont été suffisantes. Si la situation ne s'améliore pas en revanche, le Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte pourrait avoir besoin de plus de personnel, selon la Cour suprême.
- La Cour suprême avait déjà informé au cours des années passées qu'elle était *à l'étroit dans son bâtiment*. A l'occasion de la visite administrative, la Commission de justice a visité les locaux et a pu constater que chaque recoin est utilisé, même dans le bâtiment de la conciergerie récemment transformé en bureaux. Le fait qu'il n'y a toujours pas de séparation possible entre le secteur du personnel et celui de la clientèle en raison de l'agencement du bâtiment l'a particulièrement surpris.
- Cette année encore, la Commission de justice s'est enquis de l'évolution de la proportion hommes-femmes au sein du personnel des JPC. Les chiffres confirment l'observation de la Cour suprême selon laquelle les JPC se féminisent : la part de femmes parmi l'ensemble des juges atteint 55 pour cent (contre 54 % en 2019 et 48 % en 2018). Au niveau de la Cour suprême, les femmes restent néanmoins minoritaires, avec une représentation de 32 pour cent (32 % en 2019 et 27 % en 2018). La Commission de justice continuera de suivre l'évolution.

2.7 Tribunal administratif

L'année sous rapport s'est bien déroulée pour le Tribunal administratif également. Les thèmes principaux de la visite administrative sont listés ci-après :

- Concernant le nombre de *dossiers en suspens depuis plus de 18 mois*, leur évolution et les raisons de ces retards, rien de particulier n'a été constaté non plus au sein du Tribunal administratif : la situation de tous les dossiers concernés a pu être justifiée.
- La *faible proportion d'affaires jugées autrement au Tribunal fédéral* témoigne de la bonne qualité des jugements rendus dans les trois Cours.
- La charge de travail de la *Cour de droit administratif (CDA)* du Tribunal administratif est très élevée. La commission salue la priorisation des affaires pour réagir à la situation tendue ainsi que le bon taux de liquidation des affaires. Elle surveillera l'évolution de la charge de travail.
- Par rapport aux années précédentes, la charge de travail de la *Cour des affaires de langue française (CALF)* s'est atténuée. La commission continuera, ici aussi, de surveiller l'évolution de la situation, eu égard en particulier aux départs à la retraite imminents qui devraient entraîner de grands changements de personnel au sein de la Cour.
- La commission s'est réjouie de la légère amélioration quant à la *sécurité / la situation dans le bâtiment du Tribunal administratif* par rapport aux années passées. En effet, les problèmes de sécurité ont pu être au moins partiellement résolus grâce à un nouveau système de fermeture.

2.8 Parquet général

La *situation au sein du Ministère public* se présente globalement bien. Les points suivants de la visite administrative méritent mention :

- Durant l'année sous revue, les cas de violence domestique ainsi que les cyberinfractions ont considérablement augmenté. De telles évolutions ont aussi des répercussions sur les ressources humaines. Le Ministère public évalue donc en continu la situation quant au personnel, tout en observant les différences entre les régions, et procède à des adaptations en conséquence. La commission suit l'évolution.

- *Six nouveaux postes pour des spécialisations* (cybercriminalité, épuisement de la fortune et entraide judiciaire) ont été créés grâce au budget 2020 / au plan intégré mission-financement 2021-2023. Le projet consistant à pourvoir ces postes est désormais terminé ; la nouvelle équipe a pris ses fonctions le 1er avril 2021.
- Des *changements de personnel* sont attendus aux postes de direction, aussi bien au niveau du Parquet général que des procureures et procureurs en chef, en raison de départs à la retraite. La commission approuve le fait que ces changements doivent être planifiés et salue l'importance que le Ministère public accorde à ce sujet.
- Il est fait mention cette année encore d'une *charge de travail générale des procureures et procureurs* élevée et ce, depuis un certain temps déjà, bien que des différences soient observées entre les régions. La région bilingue Jura bernois-Seeland reste la plus chargée. La Commission de justice en prend bonne note et continuera de suivre l'évolution.

3. Propositions

Conformément à l'article 38, alinéa 2, lettres a et b RGC, la CJus, qui agit en tant que commission spéciale, propose au Grand Conseil de prendre connaissance :

- du rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public,
- du présent rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2020 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections de 2021.

11 août 2021

Au nom de la Commission de justice

Le vice-président
Patrick Freudiger

La secrétaire
Hannah Kauz

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 861
Constitution du canton de Berne

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Constitution du canton de Berne (ConstC)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 101.1 intitulé Constitution du canton de Berne du 06.06.1993 (ConstC[1)]) (état au 11.12.2013) est modifié comme suit:			
Art. 55 [1] Tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote en matière cantonale.	Art. 55 al. 1 (mod.) [1] Tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et sont âgés de ~~18~~16 ans révolus ont le droit de vote en matière cantonale. Ils sont éligibles, s'ils sont âgés de 18 ans révolus.			
Art. 67 Eligibilité, rapports de service	Art. 67 al. 1 (mod.)			

[1)] Abréviation non officielle

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Les citoyens et citoyennes sont éligibles au Grand Conseil, au Conseil-exécutif, au Conseil des Etats et aux autorités judiciaires cantonales, pour autant que la Constitution ou la loi ne prévoit pas de conditions supplémentaires.	[1] Les citoyens et citoyennes <u>âgés de 18 ans révolus</u> sont éligibles au Grand Conseil, au Conseil-exécutif, au Conseil des Etats et aux autorités judiciaires cantonales, pour autant que la Constitution ou la loi ne prévoit pas de conditions supplémentaires.			
Art. 114 Droit de vote [1] Le droit de vote appartient à toute personne qui a le droit de vote en matière cantonale et qui réside dans la commune depuis trois mois au moins.	Art. 114 al. 1 (mod.) [1] Le droit de vote appartient à toute personne qui a le droit de vote en matière cantonale et qui réside dans la commune depuis trois mois au moins. <u>Elle est éligible, si elle est âgée de 18 ans révolus.</u>			
	II.			
	Aucune modification d'autres actes.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur le XX.			
	Berne, le 28 avril 2021 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Schnegg le chancelier: Auer	Berne, le 28 juin 2021 Au nom de la commission, le président: Zaugg-Graf		Berne, le 18 août 2021 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

Rapport

Date de la séance du CE	28 avril 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
Numéro d'affaire	2020.STA.457
Classification	

Constitution du canton de Berne (ConstC), loi sur les droits politiques (LDP), loi sur les communes (LCo) et loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP). (Droit de vote à 16 ans) (Modification)

Table de matières

1. Synthèse 2

2. Etat des lieux 2
2.1. Contexte juridique 2
2.2. Discussions antérieures sur l'âge de la capacité civique dans le canton de Berne 3
2.3. La motion 108-2019 3

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 3

4. Forme de l'acte législatif 4

5. Droit comparé 4
5.1. Droit de vote à 16 ans au niveau cantonal 4
5.2. Droit de vote à 16 ans au niveau fédéral et dans les pays voisins 5

6. Raisons plaidant en faveur de l'abaissement de la capacité civique à 16 ans 6

7. Commentaire des articles 7
7.1. Modification de la Constitution cantonale 7
7.2. Modification de la loi sur les droits politiques 8
7.3. Modification de la loi sur les communes 9
7.4. Modification de la loi sur le statut particulier (LStP) 10

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 10

9. Répercussions financières 10

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation 11

11. Répercussions sur les communes 11

12. Répercussions sur l'économie 11

13. Résultat de la procédure de consultation 11

1. Synthèse

Le 2 mars 2020, le Grand Conseil du canton de Berne a adopté la motion Sancar (M 108-2019 ; Donner une voix aux jeunes) par 83 voix contre 66. Le Conseil-exécutif est par conséquent chargé de soumettre au Grand Conseil un projet de modification constitutionnelle et d'introduire le droit de vote à 16 ans au niveau cantonal et communal. L'âge d'éligibilité resterait inchangé à 18 ans. Le même jour, le Grand Conseil a rejeté la motion Gnägi (M 118-2019 ; Capacité civique active à 16 ans sur demande).

Dans la Constitution cantonale (ConstC ; RSB 101.1), le terme « droit de vote » est utilisé comme hypéronyme pour le droit de voter et le droit d'élire. Selon l'article 1, alinéa 2 de la loi sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1), le droit de vote comprend le droit de participer aux votations et aux élections (capacité civique active), le droit de se faire élire lors d'un scrutin public aux organes du canton (y compris au Conseil du Jura bernois) et des arrondissements administratifs ainsi qu'au Conseil des Etats (capacité civique passive), et le droit de signer et de déposer des listes de candidatures, des demandes de vote populaire, des projets populaires et des initiatives. Le droit de vote au niveau communal s'appuie sur le droit de vote cantonal. Pour avoir le droit de vote dans une commune, une personne doit par ailleurs y résider depuis au moins trois mois.

La dernière discussion approfondie sur l'opportunité d'abaisser l'âge de la capacité civique active à 16 ans dans le canton de Berne a été menée en 2009 à l'occasion de la votation populaire « droit de vote à 16 ans ». Le débat sur l'abaissement de l'âge de la majorité civique active connaît aujourd'hui un regain d'actualité, notamment dans le contexte de la grève pour le climat. Les élèves qui s'engagent pour des objectifs politiques ont récemment gagné en visibilité. Si les discussions sur l'instauration du droit de vote à 16 ans sont également récurrentes dans les autres cantons et au niveau fédéral, l'idée n'a pas convaincu les parlements ou les corps électoraux, mis à part dans le canton de Glaris.

Il existe des arguments solides en faveur d'un abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans : cela permettrait notamment de garantir la continuité entre l'éducation politique à l'école obligatoire et l'exercice des droits politiques. Il est possible que cela contribue à motiver les jeunes à exercer leurs droits politiques. L'évolution démographique (la croissance de la population retraitée est appelée à se poursuivre) plaide également en faveur de cette mesure.

Toutefois, les débats de ces dernières années ont montré que l'idée se heurte à un large scepticisme au sein de la population comme des parlements. Soucieux de composer avec cette réalité, et compte tenu notamment du net rejet par le corps électoral bernois en novembre 2009, le Conseil-exécutif avait dès lors émis un avis défavorable sur l'introduction du droit de vote à 16 ans lors des délibérations sur la motion 108-2019.

2. Etat des lieux

2.1. Contexte juridique

En vertu de l'article 39 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), il échoit aux cantons de régler l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Par conséquent, c'est à eux qu'il revient d'accorder à leurs citoyens et citoyennes ayant atteint l'âge de 16 ans la capacité civique active en matière cantonale et communale. Au niveau fédéral, le droit de vote est fixé à 18 ans (art. 136, al. 1 Cst.).

Tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote en matière cantonale (art. 55, al. 1 ConstC).

Toute personne ayant le droit de vote en matière cantonale et résidant dans la commune depuis trois mois au moins a le droit de vote en matière communale (art. 114 ConstC).

2.2. Discussions antérieures sur l'âge de la capacité civique dans le canton de Berne

La dernière discussion approfondie sur l'opportunité d'abaisser l'âge de la majorité civique active remonte à plus d'une dizaine d'années : la motion 266-2006 (Masshardt, Langenthal, PS-JS) demandait l'introduction du droit de vote à 16 ans aux niveau cantonal et communal.

A l'époque, le Conseil-exécutif avait donné une réponse circonstanciée en s'attardant en particulier sur la question de la maturité politique des jeunes de 16 ans et de leur intérêt pour la politique. Il concluait son appréciation globale en proposant d'adopter la motion afin de faire avancer ce dossier.

Le 5 juin 2007, le Grand Conseil se ralliait à son avis en adoptant la motion par 79 voix contre 74. Deux ans plus tard, le parlement adoptait la modification constitutionnelle requise par 76 voix contre 73.

Le 29 novembre 2009, le peuple rejetait clairement ce projet aux urnes, par 75,3 pour cent des voix. Pas une seule commune ne l'a adopté.

2.3. La motion 108-2019

La motion Sancar (M 108-2019 ; Donner une voix aux jeunes) demande l'abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans aux niveaux cantonal et communal.

La motion avançait notamment les arguments suivants :

- Les jeunes, dont beaucoup ont 16 ou 17 ans, s'intéressent aux principaux sujets d'avenir et réclament aux politiciens et aux politiciennes des mesures en faveur de la nature et du climat, de la formation, de la paix et de la justice sociale. Avec le mouvement des élèves pour le climat, présent dans toute la Suisse, ces jeunes confirment qu'ils s'intéressent à la politique et qu'ils peuvent assumer des responsabilités.

- Il faut éviter de porter atteinte à la continuité des connaissances acquises en cours d'éducation civique et à l'intérêt pour la politique ainsi suscité. Cette continuité va dans le sens de l'inclusion politique et aurait un effet positif durable sur le taux de participation aux scrutins.

- L'évolution démographique dans notre pays plaide en faveur du droit de vote à 16 ans. En effet, dans dix ans, l'âge médian des électeurs et des électrices sera de 60 ans. Porter l'âge de la majorité électorale à 16 ans compenserait cette évolution.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le projet comprend des modifications de la Constitution cantonale, de la loi sur les droits politiques, de la loi sur les communes (LCo ; RSB 170.11) et de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1). Les modifications portent sur les articles 55, alinéa 1 et 114, alinéa 1 ConstC, l'article 5, alinéa 1 LDP et les articles 13, alinéa 1 et 113, alinéa 1 LCO et concernent les dispositions définissant le droit de vote.

Pour des raisons de clarté, il est prévu que les âges limites différents pour la capacité civique active et l'âge d'éligibilité soient également inscrits à l'article 67, alinéa 1 ConstC, aux articles 37, alinéas 1 et 2, 56, alinéa 1 et 77, alinéas 1 et 2 LDP, à l'article 35, alinéas 1 et 2 LCo et à l'article 5, alinéa 2 LStP.

4. Forme de l'acte législatif

L'abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans implique une modification partielle de la Constitution cantonale. La modification de la LDP, de la LCo et de la LStP entraîne également une modification au niveau législatif des dispositions relatives au droit de vote au niveau cantonal et communal et au droit de vote des bourgeois et des bourgeoises.

5. Droit comparé

5.1. Droit de vote à 16 ans au niveau cantonal

Dans le canton de Glaris, les jeunes de 16 à 18 ans peuvent participer aux votations cantonales et communales depuis 2007. Cela fait de Glaris le seul canton dans lequel les Suisses et Suissesses résidantes ont le droit de vote au niveau cantonal et communal dès l'âge de 16 ans. Le droit d'éligibilité ne leur est toutefois accordé qu'à 18 ans.

Ces dernières années, le droit de vote à 16 ans a été discuté dans de nombreux autres cantons. Cette revendication n'a toutefois pas pu s'imposer à ce jour. Des objets similaires ont été rejetés par le passé dans les cantons d'Argovie, de Zurich, de Lucerne, de St-Gall, de Fribourg et de Bâle-Ville par exemple, soit par le parlement, soit par le peuple.

Le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a refusé d'accorder le droit de vote dès 16 ans : le 4 mars 2018, l'initiative[1] de la JS et des Jeunes Vert-e-s a été rejetée à 84,5 pour cent des voix.

Le refus le plus récent en la matière est intervenu dans le canton de Neuchâtel, où l'initiative populaire cantonale « Pour le droit de vote à 16 ans sur demande »[2] a été rejetée dans les urnes par une majorité claire de 58,5 pour cent des voix le 9 février 2020.

Sous l'impulsion notamment des débats sur le climat, de nouvelles interventions parlementaires demandant d'abaisser l'âge de l'octroi du droit de vote ont récemment été déposées dans différents cantons :

- Une initiative parlementaire ayant pour objet l'abaissement de la capacité civique active sur demande[3] est en suspens dans le canton de Zurich. L'objet n'a pas encore été traité.

- Le parlement du canton de Soleure s'est prononcé fin 2019 en faveur de l'abaissement de l'âge de la capacité civique au niveau communal en adoptant une proposition en ce sens[4]. A l'issue d'une seconde lecture, il a toutefois rejeté le droit de vote dès 16 ans au niveau communal par 48 voix contre 45[5].

[1] Formulierte Verfassungsinitiative «Stimmrecht mit 16» vom 8. September 2016 (initiative rédigée de toutes pièces)
[2] Initiative populaire cantonale « Pour le droit de vote à 16 ans sur demande »
[3] Stimmrechtsalter 16 auf Anfrage (KR-Nr. 70/2018)
[4] Mehr Flexibilität für Gemeinden beim Stimm- und Wahlrechtsalter (Kr. Nr. A 0019/2019) (Assouplir l'âge du droit de vote dans les communes)
[5] Session de novembre 2020; « Mehr Flexibilität für Gemeinden beim Stimm- und Wahlrechtsalter »

- Le parlement du canton de Bâle-Ville a adopté en novembre 2019 une intervention[6] demandant l'abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans. Le gouvernement est maintenant chargé de soumettre au parlement un projet prévoyant l'abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans pour les affaires cantonales et communales.

- Dans le canton d'Uri, le gouvernement soutient une motion[7] demandant que l'âge de la capacité civique active passe de 18 à 16 ans. A cet effet, le parlement a adopté, lors de sa session de février 2021, une modification de la Constitution par 34 voix contre 24 et une modification législative par 35 voix contre 24, décisions qui devront être confirmées en votation populaire.

- Dans le canton de Vaud, les Verts ont soumis en novembre 2018 une motion[8] au Grand Conseil demandant l'introduction du droit de vote à 16 ans au niveau cantonal et communal. L'objet n'a pas encore été traité.

- Une intervention[9] demandant le droit de vote à 16 ans a par ailleurs été déposée au parlement du canton de Genève au printemps 2019, qui n'a pas encore traité cet objet.

- En juin 2020, le parlement du canton de Lucerne a adopté une initiative individuelle[10] pour l'introduction du droit de vote dès 16 ans par 55 voix contre 60 (le quorum nécessaire a été atteint). La commission doit maintenant discuter d'un éventuel abaissement de la majorité électorale à 16 ans et présenter un rapport sur la question.

- En juillet 2020, le parlement du canton de Zoug a transmis au gouvernement une motion[11] pour l'introduction du droit de vote à 16 ans par 43 voix contre 30. L'affaire est pendante.

5.2. Droit de vote à 16 ans au niveau fédéral et dans les pays voisins

De nombreuses interventions parlementaires sur le droit de vote à 16 ans ont récemment été déposées au Parlement fédéral. En 2014, un postulat[12] a chargé le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'abaisser l'âge requis pour l'exercice du droit de vote. Le Conseil national n'ayant pas achevé son examen dans un délai de deux ans, ce postulat a dû être classé. En 2016, Mathias Reynard a déposé un nouveau postulat[13] sur la question. Le Conseil national a rejeté cette intervention par 112 voix contre 66 et une abstention.

Un an plus tard, la conseillère nationale Lisa Mazzone déposait une initiative parlementaire intitulée « Introduire les droits politiques dès 16 ans pour renforcer la démocratie » [14]. La Commission des institutions politiques estimait alors que ce n'était pas à la Confédération de jouer un rôle de pionnier dans l'abaissement de l'âge du droit de vote. Elle arguait en outre que le principal argument avancé à l'époque à l'encontre de l'initiative déposée par Evi Allemann[15] était toujours d'actualité : si l'âge du droit de vote était fixé à 16 ans, la majorité politique et la majorité civile ne coïncideraient plus. Le Conseil national a finalement refusé de donner suite à cette affaire par 118 voix contre 64 et cinq abstentions.

[6] Motion betreffend aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige (19.5161.01)
[7] Nr. 2020-3 R-362-13 Motion Viktor Nager
[8] Motion Léonore Porchet et consorts - Droit de vote à 16 ans : feu vert pour les jeunes ! (18-MOT-065)
[9] Projet de loi constitutionnelle déposé par Paloma Tschudi modifiant la constitution de la République et canton de Genève: La voix des jeunes compte : pour un droit de vote à 16 ans dans le canton de Genève (PL 12489 et 12490; mai 2019)
[10] E 123 - Einzelinitiative Zbinden Samuel und Mit. über die Einführung des Stimmrechtsalters 16
[11] Motion von Andreas Lustenberger, Anna Spescha und Martin Zimmermann betreffend mehr Verantwortung für die jüngere Generation (Stimmrechtsalter 16) Vorlage: 3118.1 - 16328 Motionstext
[12] Postulat 14.3470 Reynard Mathias (SP, VS)
[13] Postulat 16.3962 Reynard Mathias (SP, VS)
[14] Initiative parlementaire 17.429 Mazzone Lisa (Verts, GE)
[15] Cf. 07.456 n Iv. pa. Allemann Evi (SP, BE). « Donner le droit de vote à 16 ans ». Rapport de la Commission des institutions politiques du 22 mai 2008

En mars 2019, la conseillère nationale Sibel Arslan a déposé une initiative parlementaire[16] visant à accorder la capacité civique active aux jeunes à partir de 16 ans. Cette affaire a été traitée le 10 septembre 2020 au sein du Conseil national, lequel soutient l'initiative parlementaire par 98 voix contre 85 et deux abstentions. La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a approuvé l'objet en février 2021.

Dans la plupart des pays d'Europe voisins, le droit de vote est fixé à 18 ans. L'Autriche est le premier et unique pays européen à avoir introduit le droit de vote à 16 ans au niveau fédéral en 2007. L'âge d'éligibilité reste fixé à 18 ans. En Allemagne, différents *Länder* connaissent la capacité civique active à 16 ans au niveau des communes et des *Länder*.

6. Raisons plaidant en faveur de l'abaissement de la capacité civique à 16 ans

La possibilité de voter dès 16 ans fait directement écho à la formation politique reçue et à un éventuel intérêt pour la chose politique suscité pendant la scolarité obligatoire. De nombreux jeunes manifestent aujourd'hui un intérêt marqué pour les questions politiques. L'abaissement de l'âge de la majorité civique active connaît un regain d'actualité, notamment avec la grève pour le climat. Les jeunes engagés dans le mouvement de la grève climatique ont bien souvent moins de 18 ans et font preuve de leur volonté de participation politique. Ce constat a probablement renforcé le soutien de la population à l'idée d'abaisser à 16 ans l'âge de la capacité civique active.

Ces 30 prochaines années, la population à la retraite va connaître une forte augmentation dans tous les cantons, une hausse qui devrait également dépasser les 50 pour cent dans le canton de Berne[17]. Une réduction de l'âge de la capacité civique active renforcerait quelque peu la voix des jeunes dans un contexte de vieillissement constant du corps électoral.

La question de savoir si les jeunes de 16 ans justifient déjà de la maturité politique nécessaire pour exercer les droits politiques fait l'objet de discussions fréquentes. S'il n'existe pas de définition claire de la « maturité politique », qui ne saurait être liée à un âge fixe, on attend toutefois des jeunes de 16 ans qu'ils assument des responsabilités dans de nombreux domaines de la vie quotidienne. A cet âge, les jeunes ont en général achevé leur scolarité obligatoire, commencent un apprentissage ou entrent au gymnase. Par ailleurs, le droit suisse fixe à 16 ans l'âge de la maturité religieuse : à partir de cet âge, les jeunes peuvent décider librement de leur confession.

L'âge limite pour l'exercice des droits politiques doit être fixé de manière à ce qu'une majorité du groupe d'âge en question ait atteint la maturité politique. En raison de la bonne disponibilité des moyens d'information, du caractère très complet de la formation scolaire et des compétences médiatiques souvent élevées des jeunes, ces derniers sont généralement en mesure de saisir la portée d'un objet politique lorsqu'ils atteignent l'âge de 16 ans.

[16] Initiative parlementaire 19.415 Arslan Sibel (Verts, BS)
[17] Scénarios de l'évolution de la population des cantons 2015-2045. Communiqué de presse de l'OFS du 12 mai 2016

7. Commentaire des articles

7.1. Modification de la Constitution cantonale

Article 55, alinéa 1, première phrase

Dans la Constitution cantonale (art. 55, al. 1), le terme « droit de vote » est utilisé comme hypéronyme pour le droit de voter et le droit d'élire. Selon l'article 1, alinéa 2 LDP, le droit de vote comprend le droit de participer aux votations et aux élections (capacité civique active), le droit de se faire élire lors d'un scrutin public aux organes du canton (y compris au Conseil du Jura bernois) et d'un arrondissement administratif ainsi qu'au Conseil des Etats (capacité civique passive), et le droit de signer et de déposer des listes de candidatures, des demandes de vote populaire, des projets populaires et des initiatives.

En vertu de l'article 55, alinéa 1 ConstC, ce droit est accordé à l'ensemble des citoyens et citoyennes des suisses de 18 ans résidant dans le canton. La nouvelle règlementation prévoit l'introduction de seuils d'âge différents pour la capacité civique passive et la capacité civique active.

La modification envisagée prévoit que l'article 55, alinéa 1, première phrase ConstC règle le droit de vote et le droit d'élire, mais non plus le droit d'être élu. L'âge de la capacité civique active passerait ainsi de 18 à 16 ans. Le droit de vote au niveau communal (art. 114 ConstC) s'appuie sur l'article 55, alinéa 1. Les droits suivants pourraient dès lors être exercés dès 16 ans dans le canton de Berne :

- Participation aux élections et aux votations cantonales et communales (capacité civique active) et aux assemblées communales.
- Signature et dépôt de listes de candidatures, de référendums, de projets populaires et d'initiatives

Article 55, alinéa 1, deuxième phrase

La deuxième phrase de l'article 55, alinéa 1 ConstC vise à régler la capacité civique passive. Sur le plan matériel, cela n'implique aucune modification par rapport au droit en vigueur. Pour être élue, une personne doit d'une part remplir les conditions énoncées à l'article 55, alinéa 1, première phrase ConstC et d'autre part avoir atteint l'âge de 18 ans. Ce critère s'applique ainsi aux élections au Grand Conseil, au Conseil-exécutif, au Conseil des Etats et aux autorités judiciaires cantonales. La loi règle les conditions d'éligibilité des autres membres des autorités et les conditions de nomination du personnel de l'administration cantonale (art. 67, al 1 et 2 ConstC).

Article 67, alinéa 1

Le droit de vote au niveau cantonal est la condition pour être élu ou élue au Grand Conseil, au Conseil-exécutif, au Conseil des Etats ou aux autorités judiciaires cantonales. Pour des raisons de clarté et de lisibilité, l'article rappelle que l'âge limite pour la capacité civique passive est de 18 ans.

Article 114, alinéa 1, deuxième phrase

En vertu de l'article 114, article 1 ConstC, la capacité civique active au niveau communal appartient à toute personne qui a le droit de vote en matière cantonale et qui réside dans la commune depuis

trois mois au moins. Le droit de vote en matière communale s'appuie dès lors sur le droit de vote en matière cantonale. Il ne serait donc pas impératif d'adapter ces dispositions. L'abaissement de la capacité civique active à 16 ans s'applique également au niveau communal.

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, une deuxième phrase est ajoutée pour préciser explicitement l'âge de la capacité civique passive au niveau communal, à savoir 18 ans.

Entrée en vigueur

Le projet sera probablement discuté au parlement au second semestre 2021, discussion suivie le cas échéant par une votation populaire obligatoire sur la révision partielle de la Constitution cantonale, vraisemblablement au second semestre 2022. Si le projet est adopté, la modification de la Constitution cantonale pourrait entrer en vigueur le 1er janvier 2023.

7.2. Modification de la loi sur les droits politiques

Article 5, alinéa 1, première phrase

Le droit de vote des Suisses et des Suissesses de l'étranger en matière cantonale est réglé à l'article 5 LDP. La formulation actuelle évoque explicitement le critère des 18 ans pour l'exercice du droit de vote et doit donc être modifiée. L'abaissement de la capacité civique active à l'âge de 16 ans s'appliquerait également aux Suisses et aux Suissesses de l'étranger, qui pourraient donc eux aussi signer et déposer des listes de candidatures, des référendums, des projets populaires et des initiatives.

Article 5, alinéa 1, deuxième phrase

Pour être élus, les Suisses et les Suissesses de l'étranger devront toujours avoir atteint l'âge de 18 ans. L'existence d'un seuil différent pour la capacité civique active et passive est explicitée par l'ajout d'une deuxième phrase.

Article 37, alinéa 1

Les membres non permanents d'un bureau électoral sont élus parmi les ayants droit au vote de la commune pour chaque élection ou votation. Etant donné que cette disposition fait référence au droit de vote communal, il convient là aussi de préciser l'âge à partir duquel une personne peut participer aux travaux d'un bureau électoral.

Toutefois, si le bureau électoral prend la forme d'une commission permanente dotée d'une compétence décisionnelle, l'article 35, alinéa 1, lettre *b* prévoit que l'éligibilité est limitée aux ayant droit au vote au niveau fédéral, qui doivent par conséquent avoir atteint l'âge de 18 ans.

Pour que l'âge limite reste le même pour les membres permanents et non permanents des bureaux électoraux, l'article 37, alinéa 1 précisera que les membres non permanents des bureaux électoraux devront également avoir atteint l'âge de 18 ans.

Article 37, alinéa 2

L'article 37, alinéa 2 fait lui aussi référence aux ayants droit au vote de la commune, raison pour laquelle il convient là aussi de préciser que quiconque exerce une fonction au sein du bureau électoral doit avoir atteint l'âge de 18 ans.

Article 56, alinéa 1

Pour être éligible au Grand Conseil, au Conseil-exécutif et au Conseil des Etats, il faut disposer du droit de vote au niveau cantonal et avoir déposé une candidature valide. Là aussi, l'âge limite de 18 ans pour la capacité civique passive est rappelé dans un souci de clarté et de lisibilité.

Article 77, alinéa 1

Cet alinéa est complété par une disposition précisant que, lorsque dans un cercle électoral, aucune candidature n'est déposée dans les délais et dans la forme prescrits, toute personne disposant du droit de vote en matière cantonale et ayant atteint l'âge de 18 ans est éligible.

Article 77, alinéa 2

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, l'article 77, alinéa 2 spécifie lui aussi que seules les personnes ayant atteint l'âge de 18 ans sont éligibles.

7.3. Modification de la loi sur les communes

Article 13, alinéa 1, deuxième phrase

Le droit de vote au niveau communal se fonde sur le droit de vote en matière cantonale. En vertu de l'article 13 LCo, le droit de vote en matière communale appartient aux personnes domiciliées dans la commune depuis trois mois au moins et qui ont le droit de vote en matière cantonale. Par conséquent, il ne serait pas indispensable d'adapter l'article 13, alinéa 1 LCo pour introduire le droit de vote à 16 ans. Pour des raisons de clarté et de lisibilité, une deuxième phrase est toutefois rajoutée afin de préciser explicitement que l'âge limite de 18 ans est maintenu pour l'exercice du droit d'éligibilité. Pour qu'une personne puisse être élue au niveau communal, elle doit avoir atteint l'âge de 18 ans. Cette disposition s'applique notamment aux élections au conseil communal, au parlement communal ainsi qu'à la présidence et à la vice-présidence de l'assemblée communale (cf. art. 35, al. 1, lit. *a* LCo).

Article 35, alinéa 1, lettre a

Sont éligibles au conseil communal, au parlement communal ainsi qu'à la présidence et à la vice-présidence de l'assemblée communale les personnes jouissant du droit de vote dans la commune. Là aussi, l'âge limite de 18 ans est mentionné explicitement pour des raisons de clarté et de lisibilité.

Article 35, alinéa 2

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, l'alinéa 2 de l'article 35 mentionne lui aussi explicitement l'âge limite de 18 ans pour l'éligibilité dans les commissions.

Article 113, alinéa 1, deuxième phrase

L'article 113, alinéa 1 LCo règle le droit de vote dans les communes bourgeoises. Le droit de vote en matière bourgeoise appartient aux bourgeois et bourgeoises domiciliés dans la commune qui ont le droit de vote en matière cantonale. Le droit de vote dans les communes bourgeoises se fonde dès lors sur le droit de vote en matière cantonale. Par conséquent, une modification de l'article 113 LCo ne serait pas impérative, puisque l'abaissement à 16 ans de l'âge de la capacité civique active dû à la modification de l'article 55, alinéa 1 ConstC s'appliquerait également aux communes bourgeoises.

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, une deuxième phrase est toutefois rajoutée afin de préciser explicitement que l'âge limite de 18 ans est maintenu pour l'exercice du droit d'éligibilité dans les communes bourgeoises. Pour être élus dans les communes bourgeoises, les bourgeois et les bourgeoises devront toujours avoir atteint l'âge de 18 ans.

7.4. Modification de la loi sur le statut particulier (LStP)

Article 5

La modification de l'article 5 s'appuie sur la version de la loi sur le statut particulier adoptée par le Grand Conseil le 8 mars 2021.

L'alinéa 1 règle la capacité civique active ; la teneur de l'alinéa 1, lettres a et b n'a pas été modifiée.

Le nouvel alinéa 1a porte quant à lui sur la capacité civique passive. Il précise qu'une personne doit également avoir 18 ans pour être élue au Conseil du Jura bernois.

Entrée en vigueur

Les modifications de la Constitution cantonale ainsi que de la loi sur les droits politiques, de la loi sur les communes et de la loi sur le statut particulier sont liées. Leur entrée en vigueur doit être conjointe. Pour garantir cela, les dispositions finales des modifications législatives précisent que celles-ci ne peuvent entrer en vigueur qu'avec la modification de la Constitution cantonale.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

L'introduction du droit de vote et d'élection à 16 ans ne figure pas au programme gouvernemental de législature pour la période 2019-2022.

9. Répercussions financières

Les répercussions financières du projet sont minimes. Selon les statistiques de l'OFS[18], le canton de Berne comptait 9317 jeunes de 16 ans et 9490 de 17 ans au 31 décembre 2018, soit au total 1,8 % de la population résidante permanente (1 034 977 personnes au total). Ces chiffres comprennent les résidents étrangers[19] sans droit de vote.

[18] https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistik/bevoelk/bevoelkerungsstandund-struktur.html
[19] Fin 2018, les 169 071 ressortissants étrangers et ressortissantes étrangères représentaient 16,3 % de la population résidente permanente totale du canton de Berne.

En se fondant sur ces statistiques, on peut supposer qu'un abaissement de deux ans de la capacité civique active se traduirait par une augmentation proportionnelle comparable (soit 1 à 2 %) du nombre d'électeurs et d'électrices. Cette légère augmentation entraînera une hausse minime des coûts de production du matériel de vote. Les frais de port, à la charge des communes, seront eux aussi légèrement supérieurs.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a pas de répercussions sur le personnel. Il aura en revanche des répercussions sur l'organisation pour les communes (cf. ch. 11).

11. Répercussions sur les communes

Le projet a des répercussions sur le droit de vote en matière communale. L'introduction de la capacité civique active à l'âge de 16 ans concernerait également les communes. Le nombre d'électeurs et d'électrices augmenterait dès lors également d'un à deux pour cent au niveau communal. Dans certains cas, le projet peut rendre nécessaire des adaptations de règlements communaux.

Sur le plan de l'organisation, la modification accroît légèrement la charge de travail des communes dans la gestion du registre électoral, lors de l'envoi du matériel de vote ainsi que lors des scrutins aux urnes. Dans le registre électoral comme lors de l'examen des cartes de légitimation au moment du dépouillement, une distinction doit être introduite entre capacité civique active et passive. De plus, les communes doivent tenir compte du fait que la participation aux votations fédérales reste réservée aux citoyens et citoyennes suisses ayant atteint l'âge de 18 ans.

12. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a aucune répercussion sur l'économie.

13. Résultat de la procédure de consultation

Sur les 81 destinataires sollicités lors de la procédure de consultation, 50 ont fait connaître leur prise de position. Le projet a rencontré un accueil très contrasté.

Le PS, les Verts, le PBD, les Verts libéraux, le PEV et le PDC ont accueilli positivement l'introduction de la majorité électorale à 16 ans. La JS, les Jeunes Verts canton de Berne, la Junge Alternative JA, les Jeunes PDC, les Jeunes Verts libéraux et les Jeunes radicaux suisses ont exprimé leur approbation. Les Juristes démocrates de Suisse Berne ont également appuyé l'établissement du droit de vote à 16 ans dans le canton de Berne.

S'opposent à l'introduction du vote dès 16 ans : l'UDC, les Jeunes UDC, le PLR et l'UDF, pour lesquels la majorité électorale doit coïncider avec la majorité légale et la majorité civique. L'union faîtière des PME bernoises, l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne et le Conseil du Jura bernois se sont également exprimés contre.

Du côté des communes, les prises de position étaient autant positives que négatives. Les communes de Berne, Biel/Bienne, Ittigen et Trubschachen se sont dites favorables au droit de vote dès 16 ans. Ostermundigen a également considéré envisageable un abaissement de la majorité électorale à 16 ans. Les

communes de Langenthal et Münsingen ont rejeté l'introduction du droit de vote dès 16 ans. La ville de Thoune souhaiterait avant toute chose que la question soit abordée au niveau fédéral. Nombreuses ont été les communes à pointer du doigt la charge de travail accrue qu'un abaissement de la majorité électorale représenterait lors du dépouillement. L'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises a organisé un vote consultatif en ligne auprès des communes bourgeoises concernées par ces changements : environ 70 pour cent d'entre elles se sont dit contre ou plutôt contre le droit de vote dès 16 ans.

La JS, la Junge Alternative JA ! et les Jeunes Verts ont demandé d'ajouter au projet le droit de vote aux personnes de nationalité étrangère. Le PS a demandé à ce que les communes obtiennent le droit si elles le souhaitent d'étendre les droits politiques au niveau communal. Ces exigences n'ont pas été prises en considération, le Grand Conseil ayant déjà rejeté une intervention (motion 047-2020) concernant le droit de vote des ressortissants et des ressortissantes étrangères lors de la session d'hiver 2020.

Le PS, la JS, la Junge Alternative JA !, les Jeunes Verts et l'AVes ont également demandé à ce que le projet aille plus loin, avec l'abaissement du droit d'éligibilité à 16 ans. Le projet de révision ne change pas pour ce qui est de la capacité civique passive : seules les personnes majeures peuvent exercer un mandat public.

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 862
2020_03_CHA_Loi sur les droits politiques_LDP

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur les droits politiques (LDP)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 141.1 intitulé Loi sur les droits politiques du 05.06.2012 (LDP) (état au 01.01.2021) est modifié comme suit:			
Art. 5 Suisses et Suissesses de l'étranger [1] Ont le droit de vote en matière cantonale les Suisses et les Suissesses de l'étranger qui ont 18 ans révolus et dont la commune de vote, au sens de l'article 18 LSEtr, se situe dans le canton de Berne.	[1] Ont le droit de vote en matière cantonale les Suisses et les Suissesses de l'étranger qui ont ~~18~~ 16 ans révolus et dont la commune de vote, au sens de l'article 18 LSEtr, se situe dans le canton de Berne. Ils sont éligibles s'ils sont âgés de 18 ans révolus.			
Art. 37 3. Membres non permanents [1] Les membres non permanents sont désignés pour chaque scrutin parmi les électeurs et électrices de la commune.	[1] Les membres non permanents sont désignés pour chaque scrutin parmi les électeurs et électrices de la commune âgés de 18 ans révolus.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Tout électeur et toute électrice est obligée d'assumer, périodiquement et selon les besoins, la charge de membre non permanent d'un bureau électoral. [3] Sont exemptés de l'obligation d'assumer la charge de membre non permanent d'un bureau électoral a les juges à titre principal, b les membres du Ministère public, c les personnes âgées de 60 ans révolus, d les personnes qui sont empêchées d'exercer cette fonction ou dont il ne peut raisonnablement être exigé qu'elles l'exercent, pour cause de maladie ou pour d'autres justes motifs.	[2] Tout électeur et toute électrice <u>âgée de 18 ans révolus</u> est obligée d'assumer, périodiquement et selon les besoins, la charge de membre non permanent d'un bureau électoral.			
Art. 56 Conditions d'éligibilité [1] Est éligible au Grand Conseil, au Conseil-exécutif et au Conseil des Etats toute personne qui dispose du droit de vote en matière cantonale et dont la candidature a été valablement présentée.	[1] Est éligible au Grand Conseil, au Conseil-exécutif et au Conseil des Etats toute personne <u>âgée de 18 ans révolus</u> qui dispose du droit de vote en matière cantonale et dont la candidature a été valablement présentée.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Les conditions d'éligibilité à la charge de préfet ou de préfète sont régies par l'article 2 de la loi du 28 mars 2006 sur les préfets et les préfètes (LPr)[1)]. [3] Les conditions d'éligibilité au Conseil du Jura bernois sont régies par l'article 5, alinéa 2 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP)[2)].				
Art. 77 7. Manque de candidatures [1] Lorsque, dans un cercle électoral, aucune candidature n'est déposée dans les délais et dans la forme prescrits, toute personne disposant du droit de vote en matière cantonale est éligible. [2] Lorsque la mise au point des listes de candidatures fait ressortir qu'il y a moins de candidats et de candidates que de mandats à pourvoir dans le cercle électoral concerné, les candidats et candidates sont déclarés élus par le Conseil-exécutif. Toute autre personne disposant du droit de vote en matière cantonale est éligible aux sièges restants.	[1] Lorsque, dans un cercle électoral, aucune candidature n'est déposée dans les délais et dans la forme prescrits, est éligible toute personne disposant du droit de vote en matière cantonale ~~est éligible~~et âgée de 18 ans révolus. [2] Lorsque la mise au point des listes de candidatures fait ressortir qu'il y a moins de candidats et de candidates que de mandats à pourvoir dans le cercle électoral concerné, les candidats et candidates sont déclarés élus par le Conseil-exécutif. Toute autre personne disposant du droit de vote en matière cantonale et âgée de 18 ans révolus est éligible aux sièges restants.			

1) RSB 152.321
2) RSB 102.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[3] Est élu le candidat ou la candidate qui recueille le plus de suffrages. En cas d'égalité des suffrages, il sera procédé à un tirage au sort (art. 92). [4] Dans une publication officielle, la préfecture compétente pour le cercle électoral fait état de l'insuffisance du nombre de candidatures; elle y donne connaissance des dispositions figurant aux alinéas 1 ou 2 et 3.				
	II.			
	1. L'acte législatif 102.1 intitulé Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne du 13.09.2004 (Loi sur le statut particulier, LStP) (état au 01.01.2021) est modifié comme suit:			
Art. 5 Droit de vote [1] Le corps électoral est composé des citoyens et des citoyennes disposant du droit de vote en matière cantonale qui résident dans les districts du Jura bernois.	**Art. 5** Droit de vote et éligibilité [1] ~~Le corps électoral est composé des citoyens et des citoyennes disposant du~~ Ont le droit de vote ~~en matière cantonale qui résident dans les districts du Jura bernois.~~ a les citoyens et les citoyennes disposant du droit de vote en matière cantonale qui résident dans la région administrative du Jura bernois;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b les Suisses et les Suissesses de l'étranger dont la commune de vote, au sens de l'article 18 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr)[1)], se situe dans la région administrative du Jura bernois. [1a] Sont éligibles toutes les personnes âgées de 18 ans révolus qui ont le droit de vote en vertu de l'alinéa 1.			
[2] Est éligible tout citoyen et toute citoyenne disposant du droit de vote en matière cantonale qui réside dans un de ces districts.	[2] *Abrogé(e)*.			
	2. L'acte législatif 170.11 intitulé Loi sur les communes du 16.03.1998 (LCo) (état au 01.11.2020) est modifié comme suit:			
Art. 13 Droit de vote [1] Le droit de vote en matière communale appartient aux personnes domiciliées dans la commune depuis trois mois au moins et qui ont le droit de vote en matière cantonale.	[1] Le droit de vote en matière communale appartient aux personnes domiciliées dans la commune depuis trois mois au moins et qui ont le droit de vote en matière cantonale. Elles sont éligibles si elles sont âgées de 18 ans révolus.			
Art. 35 Eligibilité				

[1)] RS 195.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Sont éligibles a au conseil communal, au parlement communal ainsi qu'à la présidence et à la vice-présidence de l'assemblée communale les personnes jouissant du droit de vote dans la commune; b dans les commissions dotées d'un pouvoir décisionnel les personnes jouissant du droit de vote en matière fédérale; c dans les commissions sans pouvoir décisionnel toutes les personnes capables de discernement.	a au conseil communal, au parlement communal ainsi qu'à la présidence et à la vice-présidence de l'assemblée communale les personnes <u>âgées de 18 ans révolus</u> jouissant du droit de vote dans la commune;			
[2] Le règlement d'organisation peut limiter l'éligibilité dans les commissions aux personnes jouissant du droit de vote.	[2] Le règlement d'organisation peut limiter l'éligibilité dans les commissions aux personnes <u>âgées de 18 ans révolus</u> jouissant du droit de vote.			
[3] Le règlement d'organisation peut restreindre la rééligibilité. Il ne peut l'exclure que pour la durée d'un mandat au maximum.				
[4] L'éligibilité au sein du parlement communal, du conseil communal, de l'organe de vérification des comptes et des commissions ainsi qu'à la présidence et à la vice-présidence de l'assemblée communale ne doit pas être restreinte par le biais de limites d'âge.				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[5] Le règlement peut prévoir des limites d'âge minimales et maximales appropriées pour les mandats au sein de parlements de jeunes.				
Art. 113 2. Droit de vote [1] Le droit de vote en matière bourgeoise appartient aux bourgeois et bourgeoises domiciliés dans la commune qui ont le droit de vote en matière cantonale. [2] Le règlement d'organisation de la commune bourgeoise peut également accorder le droit de vote aux bourgeois et bourgeoises qui résident hors de la commune.	[1] Le droit de vote en matière bourgeoise appartient aux bourgeois et bourgeoises domiciliés dans la commune qui ont le droit de vote en matière cantonale. Ils sont éligibles s'ils sont âgés de 18 ans révolus.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur avec la révision de la Constitution du canton de Berne[1)] du XX.			
	Berne, le 28 avril 2021 Au nom du Conseil-exécutif,	Berne, le 28 juin 2021 Au nom de la commission,		Berne, le 18 août 2021 Au nom du Conseil-

[1)] RSB 101.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	le président: Schnegg le chancelier: Auer	le président: Zaugg-Graf		exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

Rapport

Date de la séance du CE	28 avril 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
Numéro d'affaire	2020.STA.1162
Classification	

Constitution du canton de Berne (ConstC), loi sur les droits politiques (LDP), loi sur les communes (LCo) et loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP). (Droit de vote à 16 ans) (Modification)

Table de matières

1. Synthèse 2

2. Etat des lieux 2
2.1. Contexte juridique 2
2.2. Discussions antérieures sur l'âge de la capacité civique dans le canton de Berne 3
2.3. La motion 108-2019 3

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 3

4. Forme de l'acte législatif 4

5. Droit comparé 4
5.1. Droit de vote à 16 ans au niveau cantonal 4
5.2. Droit de vote à 16 ans au niveau fédéral et dans les pays voisins 5

6. Raisons plaidant en faveur de l'abaissement de la capacité civique à 16 ans 6

7. Commentaire des articles 7
7.1. Modification de la Constitution cantonale 7
7.2. Modification de la loi sur les droits politiques 8
7.3. Modification de la loi sur les communes 9
7.4. Modification de la loi sur le statut particulier (LStP) 10

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 10

9. Répercussions financières 10

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation 11

11. Répercussions sur les communes 11

12. Répercussions sur l'économie 11

13. Résultat de la procédure de consultation 11

1. Synthèse

Le 2 mars 2020, le Grand Conseil du canton de Berne a adopté la motion Sancar (M 108-2019 ; Donner une voix aux jeunes) par 83 voix contre 66. Le Conseil-exécutif est par conséquent chargé de soumettre au Grand Conseil un projet de modification constitutionnelle et d'introduire le droit de vote à 16 ans au niveau cantonal et communal. L'âge d'éligibilité resterait inchangé à 18 ans. Le même jour, le Grand Conseil a rejeté la motion Gnägi (M 118-2019 ; Capacité civique active à 16 ans sur demande).

Dans la Constitution cantonale (ConstC ; RSB 101.1), le terme « droit de vote » est utilisé comme hypéronyme pour le droit de voter et le droit d'élire. Selon l'article 1, alinéa 2 de la loi sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1), le droit de vote comprend le droit de participer aux votations et aux élections (capacité civique active), le droit de se faire élire lors d'un scrutin public aux organes du canton (y compris au Conseil du Jura bernois) et des arrondissements administratifs ainsi qu'au Conseil des Etats (capacité civique passive), et le droit de signer et de déposer des listes de candidatures, des demandes de vote populaire, des projets populaires et des initiatives. Le droit de vote au niveau communal s'appuie sur le droit de vote cantonal. Pour avoir le droit de vote dans une commune, une personne doit par ailleurs y résider depuis au moins trois mois.

La dernière discussion approfondie sur l'opportunité d'abaisser l'âge de la capacité civique active à 16 ans dans le canton de Berne a été menée en 2009 à l'occasion de la votation populaire « droit de vote à 16 ans ». Le débat sur l'abaissement de l'âge de la majorité civique active connaît aujourd'hui un regain d'actualité, notamment dans le contexte de la grève pour le climat. Les élèves qui s'engagent pour des objectifs politiques ont récemment gagné en visibilité. Si les discussions sur l'instauration du droit de vote à 16 ans sont également récurrentes dans les autres cantons et au niveau fédéral, l'idée n'a pas convaincu les parlements ou les corps électoraux, mis à part dans le canton de Glaris.

Il existe des arguments solides en faveur d'un abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans : cela permettrait notamment de garantir la continuité entre l'éducation politique à l'école obligatoire et l'exercice des droits politiques. Il est possible que cela contribue à motiver les jeunes à exercer leurs droits politiques. L'évolution démographique (la croissance de la population retraitée est appelée à se poursuivre) plaide également en faveur de cette mesure.

Toutefois, les débats de ces dernières années ont montré que l'idée se heurte à un large scepticisme au sein de la population comme des parlements. Soucieux de composer avec cette réalité, et compte tenu notamment du net rejet par le corps électoral bernois en novembre 2009, le Conseil-exécutif avait dès lors émis un avis défavorable sur l'introduction du droit de vote à 16 ans lors des délibérations sur la motion 108-2019.

2. Etat des lieux

2.1. Contexte juridique

En vertu de l'article 39 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), il échoit aux cantons de régler l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Par conséquent, c'est à eux qu'il revient d'accorder à leurs citoyens et citoyennes ayant atteint l'âge de 16 ans la capacité civique active en matière cantonale et communale. Au niveau fédéral, le droit de vote est fixé à 18 ans (art. 136, al. 1 Cst.).

Tous les Suisses et toutes les Suissesses qui résident dans le canton et sont âgés de 18 ans révolus ont le droit de vote en matière cantonale (art. 55, al. 1 ConstC).

Toute personne ayant le droit de vote en matière cantonale et résidant dans la commune depuis trois mois au moins a le droit de vote en matière communale (art. 114 ConstC).

2.2. Discussions antérieures sur l'âge de la capacité civique dans le canton de Berne

La dernière discussion approfondie sur l'opportunité d'abaisser l'âge de la majorité civique active remonte à plus d'une dizaine d'années : la motion 266-2006 (Masshardt, Langenthal, PS-JS) demandait l'introduction du droit de vote à 16 ans aux niveau cantonal et communal.

A l'époque, le Conseil-exécutif avait donné une réponse circonstanciée en s'attardant en particulier sur la question de la maturité politique des jeunes de 16 ans et de leur intérêt pour la politique. Il concluait son appréciation globale en proposant d'adopter la motion afin de faire avancer ce dossier.

Le 5 juin 2007, le Grand Conseil se ralliait à son avis en adoptant la motion par 79 voix contre 74. Deux ans plus tard, le parlement adoptait la modification constitutionnelle requise par 76 voix contre 73.

Le 29 novembre 2009, le peuple rejetait clairement ce projet aux urnes, par 75,3 pour cent des voix. Pas une seule commune ne l'a adopté.

2.3. La motion 108-2019

La motion Sancar (M 108-2019 ; Donner une voix aux jeunes) demande l'abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans aux niveaux cantonal et communal.

La motion avançait notamment les arguments suivants :

- Les jeunes, dont beaucoup ont 16 ou 17 ans, s'intéressent aux principaux sujets d'avenir et réclament aux politiciens et aux politiciennes des mesures en faveur de la nature et du climat, de la formation, de la paix et de la justice sociale. Avec le mouvement des élèves pour le climat, présent dans toute la Suisse, ces jeunes confirment qu'ils s'intéressent à la politique et qu'ils peuvent assumer des responsabilités.

- Il faut éviter de porter atteinte à la continuité des connaissances acquises en cours d'éducation civique et à l'intérêt pour la politique ainsi suscité. Cette continuité va dans le sens de l'inclusion politique et aurait un effet positif durable sur le taux de participation aux scrutins.

- L'évolution démographique dans notre pays plaide en faveur du droit de vote à 16 ans. En effet, dans dix ans, l'âge médian des électeurs et des électrices sera de 60 ans. Porter l'âge de la majorité électorale à 16 ans compenserait cette évolution.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le projet comprend des modifications de la Constitution cantonale, de la loi sur les droits politiques, de la loi sur les communes (LCo ; RSB 170.11) et de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1). Les modifications portent sur les articles 55, alinéa 1 et 114, alinéa 1 ConstC, l'article 5, alinéa 1 LDP et les articles 13, alinéa 1 et 113, alinéa 1 LCO et concernent les dispositions définissant le droit de vote.

Pour des raisons de clarté, il est prévu que les âges limites différents pour la capacité civique active et l'âge d'éligibilité soient également inscrits à l'article 67, alinéa 1 ConstC, aux articles 37, alinéas 1 et 2, 56, alinéa 1 et 77, alinéas 1 et 2 LDP, à l'article 35, alinéas 1 et 2 LCo et à l'article 5, alinéa 2 LStP.

4. Forme de l'acte législatif

L'abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans implique une modification partielle de la Constitution cantonale. La modification de la LDP, de la LCo et de la LStP entraîne également une modification au niveau législatif des dispositions relatives au droit de vote au niveau cantonal et communal et au droit de vote des bourgeois et des bourgeoises.

5. Droit comparé

5.1. Droit de vote à 16 ans au niveau cantonal

Dans le canton de Glaris, les jeunes de 16 à 18 ans peuvent participer aux votations cantonales et communales depuis 2007. Cela fait de Glaris le seul canton dans lequel les Suisses et Suissesses résidantes ont le droit de vote au niveau cantonal et communal dès l'âge de 16 ans. Le droit d'éligibilité ne leur est toutefois accordé qu'à 18 ans.

Ces dernières années, le droit de vote à 16 ans a été discuté dans de nombreux autres cantons. Cette revendication n'a toutefois pas pu s'imposer à ce jour. Des objets similaires ont été rejetés par le passé dans les cantons d'Argovie, de Zurich, de Lucerne, de St-Gall, de Fribourg et de Bâle-Ville par exemple, soit par le parlement, soit par le peuple.

Le corps électoral du canton de Bâle-Campagne a refusé d'accorder le droit de vote dès 16 ans : le 4 mars 2018, l'initiative[1] de la JS et des Jeunes Vert-e-s a été rejetée à 84,5 pour cent des voix.

Le refus le plus récent en la matière est intervenu dans le canton de Neuchâtel, où l'initiative populaire cantonale « Pour le droit de vote à 16 ans sur demande »[2] a été rejetée dans les urnes par une majorité claire de 58,5 pour cent des voix le 9 février 2020.

Sous l'impulsion notamment des débats sur le climat, de nouvelles interventions parlementaires demandant d'abaisser l'âge de l'octroi du droit de vote ont récemment été déposées dans différents cantons :

- Une initiative parlementaire ayant pour objet l'abaissement de la capacité civique active sur demande[3] est en suspens dans le canton de Zurich. L'objet n'a pas encore été traité.

- Le parlement du canton de Soleure s'est prononcé fin 2019 en faveur de l'abaissement de l'âge de la capacité civique au niveau communal en adoptant une proposition en ce sens[4]. A l'issue d'une seconde lecture, il a toutefois rejeté le droit de vote dès 16 ans au niveau communal par 48 voix contre 45[5].

[1] Formulierte Verfassungsinitiative «Stimmrecht mit 16» vom 8. September 2016 (initiative rédigée de toutes pièces)
[2] Initiative populaire cantonale « Pour le droit de vote à 16 ans sur demande »
[3] Stimmrechtsalter 16 auf Anfrage (KR-Nr. 70/2018)
[4] Mehr Flexibilität für Gemeinden beim Stimm- und Wahlrechtsalter (Kr. Nr. A 0019/2019) (Assouplir l'âge du droit de vote dans les communes)
[5] Session de novembre 2020; « Mehr Flexibilität für Gemeinden beim Stimm- und Wahlrechtsalter »

- Le parlement du canton de Bâle-Ville a adopté en novembre 2019 une intervention[6] demandant l'abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans. Le gouvernement est maintenant chargé de soumettre au parlement un projet prévoyant l'abaissement de l'âge de la capacité civique active à 16 ans pour les affaires cantonales et communales.

- Dans le canton d'Uri, le gouvernement soutient une motion[7] demandant que l'âge de la capacité civique active passe de 18 à 16 ans. A cet effet, le parlement a adopté, lors de sa session de février 2021, une modification de la Constitution par 34 voix contre 24 et une modification législative par 35 voix contre 24, décisions qui devront être confirmées en votation populaire.

- Dans le canton de Vaud, les Verts ont soumis en novembre 2018 une motion[8] au Grand Conseil demandant l'introduction du droit de vote à 16 ans au niveau cantonal et communal. L'objet n'a pas encore été traité.

- Une intervention[9] demandant le droit de vote à 16 ans a par ailleurs été déposée au parlement du canton de Genève au printemps 2019, qui n'a pas encore traité cet objet.

- En juin 2020, le parlement du canton de Lucerne a adopté une initiative individuelle[10] pour l'introduction du droit de vote dès 16 ans par 55 voix contre 60 (le quorum nécessaire a été atteint). La commission doit maintenant discuter d'un éventuel abaissement de la majorité électorale à 16 ans et présenter un rapport sur la question.

- En juillet 2020, le parlement du canton de Zoug a transmis au gouvernement une motion[11] pour l'introduction du droit de vote à 16 ans par 43 voix contre 30. L'affaire est pendante.

5.2. Droit de vote à 16 ans au niveau fédéral et dans les pays voisins

De nombreuses interventions parlementaires sur le droit de vote à 16 ans ont récemment été déposées au Parlement fédéral. En 2014, un postulat[12] a chargé le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'abaisser l'âge requis pour l'exercice du droit de vote. Le Conseil national n'ayant pas achevé son examen dans un délai de deux ans, ce postulat a dû être classé. En 2016, Mathias Reynard a déposé un nouveau postulat[13] sur la question. Le Conseil national a rejeté cette intervention par 112 voix contre 66 et une abstention.

Un an plus tard, la conseillère nationale Lisa Mazzone déposait une initiative parlementaire intitulée « Introduire les droits politiques dès 16 ans pour renforcer la démocratie » [14]. La Commission des institutions politiques estimait alors que ce n'était pas à la Confédération de jouer un rôle de pionnier dans l'abaissement de l'âge du droit de vote. Elle arguait en outre que le principal argument avancé à l'époque à l'encontre de l'initiative déposée par Evi Allemann[15] était toujours d'actualité : si l'âge du droit de vote était fixé à 16 ans, la majorité politique et la majorité civile ne coïncideraient plus. Le Conseil national a finalement refusé de donner suite à cette affaire par 118 voix contre 64 et cinq abstentions.

[6] Motion betreffend aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige (19.5161.01)
[7] Nr. 2020-3 R-362-13 Motion Viktor Nager
[8] Motion Léonore Porchet et consorts - Droit de vote à 16 ans : feu vert pour les jeunes ! (18-MOT-065)
[9] Projet de loi constitutionnelle déposé par Paloma Tschudi modifiant la constitution de la République et canton de Genève: La voix des jeunes compte : pour un droit de vote à 16 ans dans le canton de Genève (PL 12489 et 12490; mai 2019)
[10] E 123 - Einzelinitiative Zbinden Samuel und Mit. über die Einführung des Stimmrechtsalters 16
[11] Motion von Andreas Lustenberger, Anna Spescha und Martin Zimmermann betreffend mehr Verantwortung für die jüngere Generation (Stimmrechtsalter 16) Vorlage: 3118.1 - 16328 Motionstext
[12] Postulat 14.3470 Reynard Mathias (SP, VS)
[13] Postulat 16.3962 Reynard Mathias (SP, VS)
[14] Initiative parlementaire 17.429 Mazzone Lisa (Verts, GE)
[15] Cf. 07.456 n Iv. pa. Allemann Evi (SP, BE). « Donner le droit de vote à 16 ans ». Rapport de la Commission des institutions politiques du 22 mai 2008

En mars 2019, la conseillère nationale Sibel Arslan a déposé une initiative parlementaire[16] visant à accorder la capacité civique active aux jeunes à partir de 16 ans. Cette affaire a été traitée le 10 septembre 2020 au sein du Conseil national, lequel soutient l'initiative parlementaire par 98 voix contre 85 et deux abstentions. La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a approuvé l'objet en février 2021.

Dans la plupart des pays d'Europe voisins, le droit de vote est fixé à 18 ans. L'Autriche est le premier et unique pays européen à avoir introduit le droit de vote à 16 ans au niveau fédéral en 2007. L'âge d'éligibilité reste fixé à 18 ans. En Allemagne, différents *Länder* connaissent la capacité civique active à 16 ans au niveau des communes et des *Länder*.

6. Raisons plaidant en faveur de l'abaissement de la capacité civique à 16 ans

La possibilité de voter dès 16 ans fait directement écho à la formation politique reçue et à un éventuel intérêt pour la chose politique suscité pendant la scolarité obligatoire. De nombreux jeunes manifestent aujourd'hui un intérêt marqué pour les questions politiques. L'abaissement de l'âge de la majorité civique active connaît un regain d'actualité, notamment avec la grève pour le climat. Les jeunes engagés dans le mouvement de la grève climatique ont bien souvent moins de 18 ans et font preuve de leur volonté de participation politique. Ce constat a probablement renforcé le soutien de la population à l'idée d'abaisser à 16 ans l'âge de la capacité civique active.

Ces 30 prochaines années, la population à la retraite va connaître une forte augmentation dans tous les cantons, une hausse qui devrait également dépasser les 50 pour cent dans le canton de Berne[17]. Une réduction de l'âge de la capacité civique active renforcerait quelque peu la voix des jeunes dans un contexte de vieillissement constant du corps électoral.

La question de savoir si les jeunes de 16 ans justifient déjà de la maturité politique nécessaire pour exercer les droits politiques fait l'objet de discussions fréquentes. S'il n'existe pas de définition claire de la « maturité politique », qui ne saurait être liée à un âge fixe, on attend toutefois des jeunes de 16 ans qu'ils assument des responsabilités dans de nombreux domaines de la vie quotidienne. A cet âge, les jeunes ont en général achevé leur scolarité obligatoire, commencent un apprentissage ou entrent au gymnase. Par ailleurs, le droit suisse fixe à 16 ans l'âge de la maturité religieuse : à partir de cet âge, les jeunes peuvent décider librement de leur confession.

L'âge limite pour l'exercice des droits politiques doit être fixé de manière à ce qu'une majorité du groupe d'âge en question ait atteint la maturité politique. En raison de la bonne disponibilité des moyens d'information, du caractère très complet de la formation scolaire et des compétences médiatiques souvent élevées des jeunes, ces derniers sont généralement en mesure de saisir la portée d'un objet politique lorsqu'ils atteignent l'âge de 16 ans.

[16] Initiative parlementaire 19.415 Arslan Sibel (Verts, BS)
[17] Scénarios de l'évolution de la population des cantons 2015-2045. Communiqué de presse de l'OFS du 12 mai 2016

7. Commentaire des articles

7.1. Modification de la Constitution cantonale

Article 55, alinéa 1, première phrase

Dans la Constitution cantonale (art. 55, al. 1), le terme « droit de vote » est utilisé comme hypéronyme pour le droit de voter et le droit d'élire. Selon l'article 1, alinéa 2 LDP, le droit de vote comprend le droit de participer aux votations et aux élections (capacité civique active), le droit de se faire élire lors d'un scrutin public aux organes du canton (y compris au Conseil du Jura bernois) et d'un arrondissement administratif ainsi qu'au Conseil des Etats (capacité civique passive), et le droit de signer et de déposer des listes de candidatures, des demandes de vote populaire, des projets populaires et des initiatives.

En vertu de l'article 55, alinéa 1 ConstC, ce droit est accordé à l'ensemble des citoyens et citoyennes des suisses de 18 ans résidant dans le canton. La nouvelle règlementation prévoit l'introduction de seuils d'âge différents pour la capacité civique passive et la capacité civique active.

La modification envisagée prévoit que l'article 55, alinéa 1, première phrase ConstC règle le droit de vote et le droit d'élire, mais non plus le droit d'être élu. L'âge de la capacité civique active passerait ainsi de 18 à 16 ans. Le droit de vote au niveau communal (art. 114 ConstC) s'appuie sur l'article 55, alinéa 1. Les droits suivants pourraient dès lors être exercés dès 16 ans dans le canton de Berne :

- Participation aux élections et aux votations cantonales et communales (capacité civique active) et aux assemblées communales.
- Signature et dépôt de listes de candidatures, de référendums, de projets populaires et d'initiatives

Article 55, alinéa 1, deuxième phrase

La deuxième phrase de l'article 55, alinéa 1 ConstC vise à régler la capacité civique passive. Sur le plan matériel, cela n'implique aucune modification par rapport au droit en vigueur. Pour être élue, une personne doit d'une part remplir les conditions énoncées à l'article 55, alinéa 1, première phrase ConstC et d'autre part avoir atteint l'âge de 18 ans. Ce critère s'applique ainsi aux élections au Grand Conseil, au Conseil-exécutif, au Conseil des Etats et aux autorités judiciaires cantonales. La loi règle les conditions d'éligibilité des autres membres des autorités et les conditions de nomination du personnel de l'administration cantonale (art. 67, al 1 et 2 ConstC).

Article 67, alinéa 1

Le droit de vote au niveau cantonal est la condition pour être élu ou élue au Grand Conseil, au Conseil-exécutif, au Conseil des Etats ou aux autorités judiciaires cantonales. Pour des raisons de clarté et de lisibilité, l'article rappelle que l'âge limite pour la capacité civique passive est de 18 ans.

Article 114, alinéa 1, deuxième phrase

En vertu de l'article 114, article 1 ConstC, la capacité civique active au niveau communal appartient à toute personne qui a le droit de vote en matière cantonale et qui réside dans la commune depuis

trois mois au moins. Le droit de vote en matière communale s'appuie dès lors sur le droit de vote en matière cantonale. Il ne serait donc pas impératif d'adapter ces dispositions. L'abaissement de la capacité civique active à 16 ans s'applique également au niveau communal.

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, une deuxième phrase est ajoutée pour préciser explicitement l'âge de la capacité civique passive au niveau communal, à savoir 18 ans.

Entrée en vigueur

Le projet sera probablement discuté au parlement au second semestre 2021, discussion suivie le cas échéant par une votation populaire obligatoire sur la révision partielle de la Constitution cantonale, vraisemblablement au second semestre 2022. Si le projet est adopté, la modification de la Constitution cantonale pourrait entrer en vigueur le 1er janvier 2023.

7.2. Modification de la loi sur les droits politiques

Article 5, alinéa 1, première phrase

Le droit de vote des Suisses et des Suissesses de l'étranger en matière cantonale est réglé à l'article 5 LDP. La formulation actuelle évoque explicitement le critère des 18 ans pour l'exercice du droit de vote et doit donc être modifiée. L'abaissement de la capacité civique active à l'âge de 16 ans s'appliquerait également aux Suisses et aux Suissesses de l'étranger, qui pourraient donc eux aussi signer et déposer des listes de candidatures, des référendums, des projets populaires et des initiatives.

Article 5, alinéa 1, deuxième phrase

Pour être élus, les Suisses et les Suissesses de l'étranger devront toujours avoir atteint l'âge de 18 ans. L'existence d'un seuil différent pour la capacité civique active et passive est explicitée par l'ajout d'une deuxième phrase.

Article 37, alinéa 1

Les membres non permanents d'un bureau électoral sont élus parmi les ayants droit au vote de la commune pour chaque élection ou votation. Etant donné que cette disposition fait référence au droit de vote communal, il convient là aussi de préciser l'âge à partir duquel une personne peut participer aux travaux d'un bureau électoral.

Toutefois, si le bureau électoral prend la forme d'une commission permanente dotée d'une compétence décisionnelle, l'article 35, alinéa 1, lettre *b* prévoit que l'éligibilité est limitée aux ayant droit au vote au niveau fédéral, qui doivent par conséquent avoir atteint l'âge de 18 ans.

Pour que l'âge limite reste le même pour les membres permanents et non permanents des bureaux électoraux, l'article 37, alinéa 1 précisera que les membres non permanents des bureaux électoraux devront également avoir atteint l'âge de 18 ans.

Article 37, alinéa 2

L'article 37, alinéa 2 fait lui aussi référence aux ayants droit au vote de la commune, raison pour laquelle il convient là aussi de préciser que quiconque exerce une fonction au sein du bureau électoral doit avoir atteint l'âge de 18 ans.

Article 56, alinéa 1

Pour être éligible au Grand Conseil, au Conseil-exécutif et au Conseil des Etats, il faut disposer du droit de vote au niveau cantonal et avoir déposé une candidature valide. Là aussi, l'âge limite de 18 ans pour la capacité civique passive est rappelé dans un souci de clarté et de lisibilité.

Article 77, alinéa 1

Cet alinéa est complété par une disposition précisant que, lorsque dans un cercle électoral, aucune candidature n'est déposée dans les délais et dans la forme prescrits, toute personne disposant du droit de vote en matière cantonale et ayant atteint l'âge de 18 ans est éligible.

Article 77, alinéa 2

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, l'article 77, alinéa 2 spécifie lui aussi que seules les personnes ayant atteint l'âge de 18 ans sont éligibles.

7.3. Modification de la loi sur les communes

Article 13, alinéa 1, deuxième phrase

Le droit de vote au niveau communal se fonde sur le droit de vote en matière cantonale. En vertu de l'article 13 LCo, le droit de vote en matière communale appartient aux personnes domiciliées dans la commune depuis trois mois au moins et qui ont le droit de vote en matière cantonale. Par conséquent, il ne serait pas indispensable d'adapter l'article 13, alinéa 1 LCo pour introduire le droit de vote à 16 ans. Pour des raisons de clarté et de lisibilité, une deuxième phrase est toutefois rajoutée afin de préciser explicitement que l'âge limite de 18 ans est maintenu pour l'exercice du droit d'éligibilité. Pour qu'une personne puisse être élue au niveau communal, elle doit avoir atteint l'âge de 18 ans. Cette disposition s'applique notamment aux élections au conseil communal, au parlement communal ainsi qu'à la présidence et à la vice-présidence de l'assemblée communale (cf. art. 35, al. 1, lit. *a* LCo).

Article 35, alinéa 1, lettre a

Sont éligibles au conseil communal, au parlement communal ainsi qu'à la présidence et à la vice-présidence de l'assemblée communale les personnes jouissant du droit de vote dans la commune. Là aussi, l'âge limite de 18 ans est mentionné explicitement pour des raisons de clarté et de lisibilité.

Article 35, alinéa 2

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, l'alinéa 2 de l'article 35 mentionne lui aussi explicitement l'âge limite de 18 ans pour l'éligibilité dans les commissions.

Article 113, alinéa 1, deuxième phrase

L'article 113, alinéa 1 LCo règle le droit de vote dans les communes bourgeoises. Le droit de vote en matière bourgeoise appartient aux bourgeois et bourgeoises domiciliés dans la commune qui ont le droit de vote en matière cantonale. Le droit de vote dans les communes bourgeoises se fonde dès lors sur le droit de vote en matière cantonale. Par conséquent, une modification de l'article 113 LCo ne serait pas impérative, puisque l'abaissement à 16 ans de l'âge de la capacité civique active dû à la modification de l'article 55, alinéa 1 ConstC s'appliquerait également aux communes bourgeoises.

Pour des raisons de clarté et de lisibilité, une deuxième phrase est toutefois rajoutée afin de préciser explicitement que l'âge limite de 18 ans est maintenu pour l'exercice du droit d'éligibilité dans les communes bourgeoises. Pour être élus dans les communes bourgeoises, les bourgeois et les bourgeoises devront toujours avoir atteint l'âge de 18 ans.

7.4. Modification de la loi sur le statut particulier (LStP)

Article 5

La modification de l'article 5 s'appuie sur la version de la loi sur le statut particulier adoptée par le Grand Conseil le 8 mars 2021.

L'alinéa 1 règle la capacité civique active ; la teneur de l'alinéa 1, lettres a et b n'a pas été modifiée.

Le nouvel alinéa 1a porte quant à lui sur la capacité civique passive. Il précise qu'une personne doit également avoir 18 ans pour être élue au Conseil du Jura bernois.

Entrée en vigueur

Les modifications de la Constitution cantonale ainsi que de la loi sur les droits politiques, de la loi sur les communes et de la loi sur le statut particulier sont liées. Leur entrée en vigueur doit être conjointe. Pour garantir cela, les dispositions finales des modifications législatives précisent que celles-ci ne peuvent entrer en vigueur qu'avec la modification de la Constitution cantonale.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

L'introduction du droit de vote et d'élection à 16 ans ne figure pas au programme gouvernemental de législature pour la période 2019-2022.

9. Répercussions financières

Les répercussions financières du projet sont minimes. Selon les statistiques de l'OFS[18], le canton de Berne comptait 9317 jeunes de 16 ans et 9490 de 17 ans au 31 décembre 2018, soit au total 1,8 % de la population résidante permanente (1 034 977 personnes au total). Ces chiffres comprennent les résidents étrangers[19] sans droit de vote.

[18] https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/statistik/bevoelk/bevoelkerungsstandund-struktur.html
[19] Fin 2018, les 169 071 ressortissants étrangers et ressortissantes étrangères représentaient 16,3 % de la population résidente permanente totale du canton de Berne.

En se fondant sur ces statistiques, on peut supposer qu'un abaissement de deux ans de la capacité civique active se traduirait par une augmentation proportionnelle comparable (soit 1 à 2 %) du nombre d'électeurs et d'électrices. Cette légère augmentation entraînera une hausse minime des coûts de production du matériel de vote. Les frais de port, à la charge des communes, seront eux aussi légèrement supérieurs.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a pas de répercussions sur le personnel. Il aura en revanche des répercussions sur l'organisation pour les communes (cf. ch. 11).

11. Répercussions sur les communes

Le projet a des répercussions sur le droit de vote en matière communale. L'introduction de la capacité civique active à l'âge de 16 ans concernerait également les communes. Le nombre d'électeurs et d'électrices augmenterait dès lors également d'un à deux pour cent au niveau communal. Dans certains cas, le projet peut rendre nécessaire des adaptations de règlements communaux.

Sur le plan de l'organisation, la modification accroît légèrement la charge de travail des communes dans la gestion du registre électoral, lors de l'envoi du matériel de vote ainsi que lors des scrutins aux urnes. Dans le registre électoral comme lors de l'examen des cartes de légitimation au moment du dépouillement, une distinction doit être introduite entre capacité civique active et passive. De plus, les communes doivent tenir compte du fait que la participation aux votations fédérales reste réservée aux citoyens et citoyennes suisses ayant atteint l'âge de 18 ans.

12. Répercussions sur l'économie

Le projet n'a aucune répercussion sur l'économie.

13. Résultat de la procédure de consultation

Sur les 81 destinataires sollicités lors de la procédure de consultation, 50 ont fait connaître leur prise de position. Le projet a rencontré un accueil très contrasté.

Le PS, les Verts, le PBD, les Verts libéraux, le PEV et le PDC ont accueilli positivement l'introduction de la majorité électorale à 16 ans. La JS, les Jeunes Verts canton de Berne, la Junge Alternative JA, les Jeunes PDC, les Jeunes Verts libéraux et les Jeunes radicaux suisses ont exprimé leur approbation. Les Juristes démocrates de Suisse Berne ont également appuyé l'établissement du droit de vote à 16 ans dans le canton de Berne.

S'opposent à l'introduction du vote dès 16 ans : l'UDC, les Jeunes UDC, le PLR et l'UDF, pour lesquels la majorité électorale doit coïncider avec la majorité légale et la majorité civique. L'union faîtière des PME bernoises, l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Berne et le Conseil du Jura bernois se sont également exprimés contre.

Du côté des communes, les prises de position étaient autant positives que négatives. Les communes de Berne, Biel/Bienne, Ittigen et Trubschachen se sont dites favorables au droit de vote dès 16 ans. Ostermundigen a également considéré envisageable un abaissement de la majorité électorale à 16 ans. Les

communes de Langenthal et Münsingen ont rejeté l'introduction du droit de vote dès 16 ans. La ville de Thoune souhaiterait avant toute chose que la question soit abordée au niveau fédéral. Nombreuses ont été les communes à pointer du doigt la charge de travail accrue qu'un abaissement de la majorité électorale représenterait lors du dépouillement. L'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises a organisé un vote consultatif en ligne auprès des communes bourgeoises concernées par ces changements : environ 70 pour cent d'entre elles se sont dit contre ou plutôt contre le droit de vote dès 16 ans.

La JS, la Junge Alternative JA ! et les Jeunes Verts ont demandé d'ajouter au projet le droit de vote aux personnes de nationalité étrangère. Le PS a demandé à ce que les communes obtiennent le droit si elles le souhaitent d'étendre les droits politiques au niveau communal. Ces exigences n'ont pas été prises en considération, le Grand Conseil ayant déjà rejeté une intervention (motion 047-2020) concernant le droit de vote des ressortissants et des ressortissantes étrangères lors de la session d'hiver 2020.

Le PS, la JS, la Junge Alternative JA !, les Jeunes Verts et l'AVes ont également demandé à ce que le projet aille plus loin, avec l'abaissement du droit d'éligibilité à 16 ans. Le projet de révision ne change pas pour ce qui est de la capacité civique passive : seules les personnes majeures peuvent exercer un mandat public.

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 863
Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement (modification relatives aux rentes de retraite)

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête :*			
	I.			
	L'acte législatif 153.31 intitulé Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement du 27.03.2002 (état au 01.01.2003) est modifié comme suit:			
Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement	**Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement** **(LPFG)**			
du 27.03.2002				
Le Grand Conseil du canton de Berne,				
sur proposition du Conseil-exécutif,				
arrête:				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 1 Traitement et allocations sociales [1] Le traitement des membres du gouvernement équivaut à 115 pour cent du maximum de la classe de salaire la plus élevée du personnel cantonal. [2] Les membres du gouvernement ont droit aux allocations sociales conformément aux dispositions en vigueur pour le personnel cantonal. [3] Au surplus, la législation générale sur le personnel est applicable par analogie.	**Art. 1** Traitement, allocations familiales et allocations ~~sociales~~ d'entretien [1] Le traitement des membres du gouvernement équivaut à 115 pour cent du maximum de la classe de ~~salaire~~ traitement la plus élevée du personnel cantonal. [2] Les membres du gouvernement ont droit aux- allocations familiales et aux allocations ~~sociales~~d'entretien conformément aux dispositions en vigueur pour le personnel cantonal.			
2 Réglementations spéciales relevant du droit de la prévoyance	**2 ~~Réglementations spéciales relevant du droit de la prévoyance~~ Prévoyance professionnelle**			
Art. 5 Principe [1] La Caisse de pension bernoise (CPB) assure les membres du gouvernement contre les conséquences économiques de la vieillesse, du décès et de l'invalidité.	*Titre supprimé.* [1] La Caisse de pension bernoise (CPB) assure les membres du gouvernement contre les conséquences économiques de la vieillesse, ~~du décès~~de l'invalidité et ~~de l'invalidité~~du décès.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Les dispositions applicables au personnel cantonal assuré à la CPB s'appliquent également aux membres du gouvernement, pour autant que la présente loi ne contienne pas de réglementations spéciales.				
Art. 6 Rachat lors de l'entrée en fonction [1] Lors de l'entrée en fonction, les prestations de sortie consenties par d'autres institutions de prévoyance doivent être versées à la CPB. Elles sont affectées au rachat.	**Art. 6** *Abrogé(e).*			
	2a Prestations financières			
Art. 7 Prestations lors du départ [1] Lorsque le membre du gouvernement quitte ses fonctions, la CPB lui verse une indemnité en capital ou la rente de retraite. La nature de la prestation ainsi que, pour la rente de retraite, son montant sont calculés en fonction de l'âge que le membre partant atteint au cours de l'année civile de son départ ainsi que du nombre d'années de fonction complètes qu'il a passées au Conseil-exécutif au moment de son départ. Le tableau qui se trouve en annexe indique des années complètes et s'applique pour le rachat jusqu'à l'âge de 31 ans.	**Art. 7** ~~Prestations lors du départ~~Principe [1] Lorsque le membre du gouvernement quitte ses fonctions, ~~la CPB lui verse une indemnité en capital ou la rente de retraite. La nature de la prestation ainsi que, pour la rente de retraite, son montant sont calculés en fonction de l'âge que le membre partant atteint au cours de l'année civile de son départ ainsi que du nombre d'années de fonction complètes qu'il~~ il a ~~passées au Conseil-exécutif au moment de son départ. Le tableau qui se trouve en annexe indique des années complètes et s'applique pour le rachat jusqu'à l'âge de 31 ans.~~droit			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a à la poursuite du versement de son traitement; b à la poursuite du versement des allocations familiales et des allocations d'entretien, si tant est que les conditions applicables au personnel cantonal sont remplies; c à une couverture d'assurance selon l'article 7c.			
[2] La rente de retraite est réduite de deux pour cent du gain assuré pour chaque année d'assurance n'ayant pas été rachetée jusqu'à l'âge de 31 ans.	[2] *Abrogé(e).*			
[3] Le montant de l'indemnité en capital correspond à la prestation d'entrée versée par le membre du gouvernement, intérêt simple compris, à laquelle s'ajoute 200 pour cent des cotisations versées par le membre du gouvernement intérêts non compris. L'indemnité en capital équivaut au moins à la prestation de sortie en cas de libre passage conformément aux principes régissant les prestations de la CPB.	[3] *Abrogé(e).*			
	[4] Les dispositions du droit du personnel concernant le versement du traitement ainsi que des allocations familiales et des allocations d'entretien s'appliquent par analogie au-delà du moment où le membre du gouvernement quitte ses fonctions.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Art. 7a Montant [1] Le traitement versé après la cessation des fonctions s'élève à 65 pour cent du traitement du membre du gouvernement au moment où celui-ci quitte ses fonctions calculé selon l'article 1, alinéa 1. [2] Les allocations familiales et les allocations d'entretien sont calculées selon un taux d'activité de 100 pour cent.			
	Art. 7b Naissance, durée et expiration [1] Le droit à la poursuite du versement du traitement ainsi que des allocations familiales et des allocations d'entretien prend naissance le premier mois après la cessation des fonctions. [2] Il expire au plus tard 36 mois après sa naissance. [3] Il expire plus tôt, à la fin du mois concerné, a lorsque le membre du gouvernement ayant quitté ses fonctions a atteint l'âge ordinaire de la retraite selon le règlement de la CPB; b lorsqu'il a droit à une rente complète en raison d'une invalidité;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	c lorsqu'il décède; les dispositions relatives à la poursuite du versement du traitement aux membres de la famille sont réservées (art. 67 de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel [LPers][1)]).			
	Art. 7c Couverture d'assurance 1 Pendant la poursuite du versement du traitement, le membre du gouvernement ayant quitté ses fonctions reste assuré auprès de la CPB contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès. 2 Le traitement déterminant pour l'assurance correspond au traitement versé conformément à l'article 7a, alinéa 1. 3 Pendant la durée de la poursuite du versement du traitement, le canton verse au membre du gouvernement ayant quitté ses fonctions les prestations complémentaires pour le maintien de sa couverture d'assurance de prévoyance professionnelle dont le montant a est fixé dans le Règlement de prévoyance de la CPB et			

1) RSB 153.01

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b ne dépasse pas le total de toutes les cotisations d'épargne et de risque se rapportant à la différence entre le traitement au moment où le membre du gouvernement quitte ses fonctions tel que défini à l'article 1, alinéa 1 et le traitement dont le versement se poursuit en vertu de l'article 7a, alinéa 1.			
Art. 8 Rente de raccordement [1] Les membres du gouvernement qui bénéficient d'une rente de retraite mais ne perçoivent pas encore de rente AVS ou AI ont droit à une rente de raccordement au sens des principes régissant les prestations de la CPB pour autant qu'ils aient quitté leurs fonctions soit après leur 60e anniversaire, soit après leur 56e anniversaire et qu'ils aient été au moins douze ans en fonction au Conseil-exécutif.	**Art. 8** *Abrogé(e).*			
Art. 9 Rente pour enfant [1] Les membres du gouvernement qui quittent leurs fonctions ont droit à une rente pour enfant équivalant à 5/65 de la rente de retraite conformément aux principes régissant les prestations de la CPB.	**Art. 9** *Abrogé(e).*			
Art. 10 Remboursement des prestations supplémentaires	**Art. 10** *Abrogé(e).*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Le canton rembourse à la CPB les prestations supplémentaires que celle-ci a versées en vertu des réglementations spéciales relevant du droit de la prévoyance selon la présente loi. [2] Sont considérées comme des prestations supplémentaires les cotisations de l'employeur et de l'employé fixées par la loi ainsi que l'ensemble des prestations de la CPB octroyées en vertu de ces réglementations spéciales jusqu'à ce que le membre du gouvernement ait atteint l'âge de 65 ans.				
Art. 11 Réduction de la rente [1] Lorsqu'un membre du gouvernement qui a quitté ses fonctions perçoit avant l'âge de 60 ans un revenu qui, ajouté aux prestations dont il bénéficie en vertu de la présente loi, excède son ancien revenu global converti au moment de son départ, la rente est réduite au montant correspondant aux cotisations qu'il a versées.	**Art. 11** ~~Réduction~~ Conditions d'une réduction et montant de ~~la rente~~ celle-ci [1] Lorsqu'un membre du gouvernement ~~qui a~~ ayant quitté ses fonctions perçoit ~~avant l'âge de 60 ans~~ un revenu d'une activité lucrative, un revenu de substitution ou une rente qui, ajouté ~~aux prestations~~au traitement dont ~~il bénéficie en vertu de la présente loi,~~ le versement se poursuit, excède ~~son ancien revenu global converti au moment~~ le traitement calculé selon l'article 1, alinéa 1, le traitement dont le versement se poursuit est minoré de ~~son départ,~~ la ~~rente est réduite au montant correspondant aux cotisations qu'il a versées.~~différence entre les deux montants.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[2] Les prestations complémentaires pour le maintien de la couverture d'assurance de la prévoyance professionnelle selon l'article 7c, alinéa 3 est adapté lorsque le membre du gouvernement ayant quitté ses fonctions perçoit un revenu qui dépasse le montant minimal déterminant pour l'obligation de s'assurer selon la législation relative à la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. [3] Lorsque le membre du gouvernement ayant quitté ses fonctions perçoit des allocations familiales ou des allocations d'entretien, les allocations dont le versement se poursuit sont minorées des montants correspondants.			
	Art. 11a Procédure et type de réduction [1] Le membre du gouvernement ayant quitté ses fonctions informe chaque année par écrit le service compétent de la Chancellerie d'Etat des revenus issus d'une activité lucrative, des revenus de substitution et des rentes qu'il a perçus. [2] Le service compétent de la Chancellerie d'Etat peut exiger des informations et des documents supplémentaires. [3] La réduction prend la forme d'une demande de restitution ou d'une compensation avec des versements ultérieurs.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	T1 Dispositions transitoires de la modification du xx.xx.202x			
	Art. T1-1 [1] Sous réserve de l'alinéa 2, les membres du gouvernement réélus au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification sont soumis à l'ancien droit. [2] En dérogation à l'article 11 de l'ancien droit, le calcul des réductions de rentes tient également compte des revenus issus d'une activité lucrative que le membre du gouvernement ayant quitté ses fonctions perçoit après son 60e anniversaire ; dans ce cas, l'article 11a s'applique par analogie. [3] L'ancien droit reste applicable aux membres du gouvernement ayant quitté leurs fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification.			
Annexes				
1 Rente de retraite en pourcentage du gain assuré	*abrog.*			
	II.			
	L'acte législatif 152.01 intitulé Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration du 20.06.1995 (Loi d'organisation, LOCA) (état au 01.01.2020) est			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	modifié comme suit:			
Art. 49 Décret du Grand Conseil [1] Le Grand Conseil règle par voie de décret les traitements et les allocations des membres du Conseil-exécutif et du chancelier ou de la chancelière.	**Art. 49** *Abrogé(e).*			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur le 1er juin 2022.	*Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.*		
	Berne, le 28 avril 2021 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Schnegg le chancelier: Auer	Berne, le 24 juin 2021 Au nom de la commission, le président: Bichsel		Berne, le 18 août 2021 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

Rapport

Date de la séance du CE :	28 avril 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire :	2019.STA.556
Classification :	-

Modification de la loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement

Table des matières

1. Synthèse 1

2. Contexte 2
2.1 Règlementation en vigueur 2
2.2 Motion 035-2018 (Egger, Frutigen, pvl) 2
2.3 Organisation du projet 3

3. Caractéristiques de la nouvelle règlementation 3

4. Droit comparé 4
4.1 Vue d'ensemble 4
4.2 Nature des prestations financières 4
4.3 Montant des prestations financières 5
4.4 Durée des prestations financières 5

5. Commentaire des articles 5

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 12

7. Répercussions financières 12

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation 13

9. Répercussions sur les communes 13

10. Répercussions sur l'économie 14

11. Résultat de la procédure de consultation 14

12. Proposition 15

1. Synthèse

La motion 035-2018 « Plafonner les rentes de retraite des membres du gouvernement » (Egger, Frutigen, pvl) adoptée par le Grand Conseil demande au Conseil-exécutif de présenter une révision totale ou partielle de la loi du 27 mars 2002 sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement (RSB 153.31). L'objectif de la motion est de modifier la rente de retraite pour les anciens membres du Conseil-exécutif et non pas de modifier le traitement ou les allocations des membres en fonction.

Selon le droit en vigueur, les anciens membres du Conseil-exécutif ont droit, quel que soit leur âge au moment de leur départ, et quel que soit le nombre d'années de fonction, à une rente de retraite versée jusqu'à l'âge de 65 ans révolus. Le montant de cette rente de retraite est individuel, le calcul étant réalisé sur la base du capital d'épargne dont dispose l'ancien membre du gouvernement auprès de la Caisse de pension bernoise (CPB) au moment de son départ. Les anciens membres du gouvernement restent assurés auprès de la CPB jusqu'à l'âge de 65 ans révolus. La proposition de révision remplace la rente de retraite par la poursuite du versement d'un traitement pour une durée maximale de trois ans. Le montant de ce traitement postérieur au départ du Conseil-exécutif est le même pour tous les anciens membres et s'élève à 65 pour cent du traitement ordinaire d'un membre du gouvernement. Les anciens membres du gouvernement restent assurés auprès de la CPB pendant la période où le versement d'un traitement se poursuit.

2. Contexte

2.1 Règlementation en vigueur

Dans son deuxième chapitre intitulé « Règlementations spéciales relevant du droit de la prévoyance », la loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement contient des dispositions sur les prestations financières versées aux anciens membres du Conseil-exécutif. Il s'agit d'une couverture d'assurance particulière voulue pour des raisons politiques (voir aussi le chapitre 3 des explications concernant les caractéristiques de la nouvelle règlementation)[1]. Au surplus, les membres du Conseil-exécutif sont soumis par analogie aux mêmes dispositions que le reste du personnel en matière de prévoyance professionnelle. Les membres du Conseil-exécutif sont rattachés à la prévoyance professionnelle de la Caisse de pension bernoise (CPB) et sont soumis aux dispositions de la LPP[2] ainsi qu'aux règlements correspondants de la CPB.

Les membres du Conseil-exécutif ayant quitté leurs fonctions ont en général droit à une rente de retraite ou, exceptionnellement (lorsqu'ils n'ont occupé leurs fonctions que pour une brève période et à condition qu'ils n'aient pas dépassé un certain âge biologique lorsqu'ils remettent leur mandat), au versement d'une indemnité unique en capital. La rente de retraite est versée jusqu'à l'âge de 65 ans révolus. Les membres ayant quitté leurs fonctions restent assurés par la CPB en ce qui concerne la prévoyance professionnelle. Après l'âge de 65 ans révolus, la rente de retraite est remplacée par les rentes de vieillesse de l'AVS et de la CPB. La rente de retraite correspond – pour simplifier – à une rente de vieillesse anticipée de la CPB, bien que son montant soit légèrement plus élevé. Jusqu'à l'âge de 60 ans révolus, son montant est réduit lorsque le membre ayant quitté ses fonctions réalise un revenu d'une activité lucrative dépassant un certain montant. Cette réduction ne s'applique pas entre 60 et 65 ans révolus.

La rente de retraite est versée par la CPB, mais financée entièrement par le canton. Par ailleurs, le canton assume aussi bien les cotisations de l'employeur que de l'employé ou de l'employée pour le compte du membre ayant quitté ses fonctions, jusqu'à ce que celui-ci atteigne l'âge de 65 ans révolus.

2.2 Motion 035-2018 (Egger, Frutigen, pvl)

La motion adoptée par le Grand Conseil ne remet pas en question le principe selon lequel les membres du Conseil-exécutif ayant quitté leurs fonctions bénéficient de prestations financières particulières. Elle

[1] Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement, Journal du Grand Conseil, 2002, annexe 5, p. 3.
[2] Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40).

demande toutefois que le droit à de telles prestations expire au plus tard après trois ans et que le montant des versements ne dépasse pas 65 pour cent du gain assuré d'un membre du Conseil-exécutif dans l'exercice de ses fonctions.

Les points suivant ont été adoptés par le Grand Conseil uniquement sous la forme moins contraignante du postulat (mandat d'examiner une question) :

- Le montant de la rente de retraite et la durée de son versement ne dépendront pas de l'âge biologique. La rente ne pourra toutefois être perçue que jusqu'à l'âge de 65 ans révolus au plus tard.

- La réduction de la rente prévue par l'actuel article 11 de la loi ne dépendra pas de l'âge biologique.

- La rente de retraite sera rebaptisée rente de sortie.

- Les rentes pour enfants ne seront soumises à aucune disposition particulière.

- Les rentes de raccordement ne seront soumises à aucune disposition particulière.

2.3 Organisation du projet

Un groupe de travail dirigé par le chancelier et composé de membres de l'administration (Chancellerie d'Etat, Direction des finances) et d'experts et d'expertes externes a été mis sur pied afin de mettre en œuvre la motion. Le groupe de travail a élaboré des propositions, tenant compte également de la situation juridique dans d'autres cantons, notamment ceux qui ont récemment révisé leur législation dans ce domaine.

3. Caractéristiques de la nouvelle règlementation

Le projet prévoit le remplacement de la rente de retraite actuelle par la poursuite du versement d'un traitement sur une durée de trois ans, à la hauteur maximale de 65 pour cent du traitement d'un membre du Conseil-exécutif en fonction sans indemnité ou allocation de présidence. Des indemnités uniques en capital ne sont plus prévues. Les membres du Conseil-exécutif ayant quitté leurs fonctions restent sur la « liste des salaires » du canton, mais avec un traitement inférieur à celui d'un membre dans l'exercice de ses fonctions.

Le besoin d'offrir aux membres du Conseil-exécutif quittant leurs fonctions une sécurité financière pour la période suivant immédiatement leur départ est toujours d'actualité. Cette sécurité financière garantit une certaine indépendance dans l'exercice de leur mandat. Elus par le peuples, les conseillers et conseillères d'Etat sont politiquement très exposés et ne sont jamais à l'abri d'un revers électoral. Si la non-réélection au Conseil-exécutif s'accompagnait de la perte de tout revenu, le risque existerait de voir les membres du Conseil-exécutif exercer leur mandat en tenant compte également de leur propre avenir économique, ce qui ne saurait être dans l'intérêt de la collectivité. La certitude de disposer d'un revenu après un départ – parfois involontaire – du Conseil-exécutif, ne serait-ce que pour une période limitée, réduit ce danger et empêche qu'un engagement fort ne s'accompagne de risques financiers excessifs. Par ailleurs, il est dans l'intérêt du canton de Berne de continuer à trouver des personnes capables et qualifiées pour un mandat au Conseil-exécutif. Les personnes élues au Conseil-exécutif renoncent à leur ancienne activité professionnelle et bien souvent à une situation assurée. Dès lors, la perspective d'une sécurité financière pour la période suivant l'exercice d'un mandat au Conseil-exécutif compense de ma-

nière appropriée le risque lié à l'acceptation de ce mandat. Enfin, il faut rappeler que des solutions financières particulières en prévision d'un éventuel départ sont également devenues la norme pour les dirigeants et dirigeantes du secteur privé.

La poursuite du versement d'un traitement que propose cette modification tient par ailleurs compte du fait que, dans bien des cas, les membres quittant le Conseil-exécutif ne considèrent pas leur carrière professionnelle achevée, mais se consacrent à de nouvelles activités. C'est donc également dans la perspective d'une réorientation professionnelle que la poursuite du versement d'un traitement et des prestations complémentaire visant au maintien de la couverture de prévoyance professionnel offrent une sécurité financière aux anciens membres du Conseil-exécutif.

La durée de la poursuite du versement d'un traitement et le montant de celui-ci ne dépendent ni de la durée du mandat ni de l'âge biologique du membre ayant quitté ses fonctions. La raison du départ (démission, non-réélection) n'entre pas non plus en ligne de compte. Cette disposition remplit l'une des exigences adoptées sous forme de postulat, à savoir que le montant et la durée des prestations financières après le départ du Conseil-exécutif ne doivent pas dépendre de l'âge biologique.

4. Droit comparé

4.1 Vue d'ensemble

Presque tous les cantons ainsi que la Confédération versent des prestations financières particulières aux membres de leur gouvernement qui quittent leurs fonctions.

Dans différents cantons de Suisse romande (notamment GE, VD et FR[3]) et au niveau fédéral, la règlementation applicable prévoit une rente de retraite classique. Dans ce système, ce n'est pas une caisse de pension qui assure la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité des membres du gouvernement. Les prestations d'une caisse de pension sont remplacées par des prestations imputées aux finances générales d'un montant et d'une durée déterminés par la législation. Le départ d'un membre du gouvernement est en principe assimilé à l'abandon de l'activité professionnelle et donne droit au versement d'une prestation de rente à vie. Le montant de celle-ci dépend fréquemment du nombre d'années de fonction et de l'âge au moment du départ.

Dans les cantons de Suisse alémanique, les règlementations prévoyant une rente de retraite classique sont de moins en moins répandues ; dans certains cantons, elles ont été révisées ces dernières années. La prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité est assurée par la caisse de pension cantonale concernée. Comme les autres employés et employées du canton, les membres du gouvernement sont assurés par la caisse de pension contre les risques mentionnés. Toutefois, dans les cantons de Suisse alémanique, les membres des gouvernements cantonaux qui quittent leurs fonctions ont également droit à des prestations financières spéciales, un droit qui expire lorsque l'âge ordinaire de la retraite est atteint.

4.2 Nature des prestations financières

En Suisse alémanique, les prestations prennent souvent la forme d'une poursuite du versement d'un traitement pour une durée limitée. C'est notamment le cas dans les cantons qui ont révisé leur législation en

[3] Dans les cantons cités, des interventions ou des projets de loi visant à modifier la règlementation actuelle sont actuellement pendants. Cf. GE : Initiative populaire cantonale « Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat » ; IN 174. VD : Motion Marc Vuilleumier et consorts. Abolition des rentes à vie pour les conseillers et les conseillères d'Etat vaudois.es.; 19_MOT_102. FR : Avant-projet de loi relatif au traitement et à la prévoyance professionnelle des conseillers d'Etat, des préfets et des juges cantonaux.

la matière ces dernières années (p. ex. SG [2014], BS [2014], BL [2014], ZG [2017]). D'autres cantons alémaniques combinent la poursuite du versement d'un traitement avec une rente versée jusqu'à l'âge de la retraite, à condition que le membre quittant le gouvernement cantonal ait atteint un certain âge lors de son départ (AG [2017]), ou connaissent un aménagement similaire à celui du canton de Berne (LU [2003], SO [2016]).

Le canton de Zurich verse aux membres du gouvernement ayant quitté leurs fonctions une indemnité de départ unique, dont le montant dépend de l'âge du membre, du nombre d'années de fonction et de la raison du départ (démission ou non-réélection / perte du soutien du parti). A notre connaissance, le canton de Zurich est le seul à verser une indemnité unique. Depuis peu, le canton du Valais ne verse plus aucune prestation financière aux membres de son gouvernement qui quittent leurs fonctions. En contrepartie, il a toutefois augmenté de manière significative le traitement des membres en fonction.

4.3 Montant des prestations financières

Les cantons de Saint-Gall, Bâle-Ville et Zoug calculent le montant du traitement versé après le départ sur la base du traitement (SG : 50 % ; BS : 65 % ; ZG : 100 %).

Dans le canton de Bâle-Campagne, le montant dépend de l'âge au moment du départ et s'élève à 100 pour cent du dernier traitement ou à 60 pour cent du salaire annuel assuré auprès de la caisse de pension.

D'autres cantons appliquent les montants maximaux suivants, calculés par rapport au traitement d'un membre du gouvernement cantonal en fonction : VD 60 pour cent, AG 50 pour cent, LU 56 pour cent, SO 80 pour cent, GE 54 pour cent, FR 60 pour cent ; sachant que ces cantons poursuivent ces versements à vie (GE, VD, FR) ou jusqu'à ce que l'âge ordinaire de la retraite soit atteint (AG, LU, SO).

4.4 Durée des prestations financières

La durée pendant laquelle des prestations financières sont versées après le départ du gouvernement cantonal varie énormément d'un canton à l'autre. Dans les cantons qui connaissent une rente de retraite classique (VD, GE, FR), celle-ci est versée à vie. Les cantons dont le système actuel correspond à celui du canton de Berne versent leurs prestations jusqu'à l'âge de la retraite (AG, LU, SO) ou jusqu'au moment où une retraite anticipée est possible selon le règlement de la caisse de pension en question (BL). Cette variabilité se retrouve même dans les cantons qui ne versent de prestations que pour une durée limitée (SG : 18 à 36 mois ; BS : 12 à 36 mois ; ZG : 6 mois).

5. Commentaire des articles

Titre

Le titre existant de la loi est complété par l'abréviation LPFG, absente jusqu'ici.

Article 1

L'*alinéa 1* ne contient pas de modifications matérielles, mais une adaptation aux termes « traitement » et « classe de traitement », utilisées dans le droit du personnel.

L'*alinéa 2* précise le terme d'allocations sociales déjà utilisé dans le droit existant : comme les autres membres du personnel cantonal, les membres du Conseil-exécutif ont droit aux allocations familiales et aux allocations d'entretien. Il n'y a pas de modification matérielle du droit.

Article 5

L'article 5 (non modifié) dispose que les membres du Conseil-exécutif sont assurés auprès de la Caisse de pension bernoise (CPB) en ce qui concerne leur prévoyance professionnelle, aux conditions qui s'appliquent au personnel cantonal. Seuls les titres du chapitre et de l'article sont modifiés.

Article 6 (abrogé)

L'article 6, qu'il est prévu d'abroger, dispose que les membres du Conseil-exécutif sont tenus de verser à la CPB les prestations de sortie d'autres institutions de prévoyance lors de leur entrée en fonction. Cette obligation découle déjà du droit fédéral (art. 3 s. LFLP[4]), raison pour laquelle il n'est pas nécessaire de maintenir une disposition de la même teneur dans la loi cantonale. De même, les dispositions règlementaires applicables de la CPB prévoient également qu'une personne qui lui est nouvellement affiliée doit lui reverser les prestations de sortie d'autres institutions de prévoyance.

Les critères déterminant si un membre du Conseil-exécutif nouvellement élu a la possibilité de procéder à un rachat de prestations et, le cas échéant, pour quel montant, sont réglés dans les dispositions légales du droit fédéral[5] ainsi que dans les règlements de la CPB, conformément à l'article 5, alinéa 2 de la loi. Il incombe au nouveau membre de procéder à un éventuel rachat. Une participation du canton est exclue.

Article 7

L'article 7, alinéa 1 arrête le principe selon lequel les membres du gouvernement ayant quitté leurs fonctions ont droit au maintien de leur traitement (lit. *a*) et, pour la même période, au maintien des allocations familiales et des allocations d'entretien, si tant est que les conditions fixées par le droit du personnel relatives à ces allocations sont remplies (lit. *b*)[6]. En contrepartie, la rente pour enfant prévue par le droit actuel est abrogée (voir aussi les remarques relatives aux art. 8 et 9). Les membres du gouvernement ayant quitté leurs fonctions ont par ailleurs droit aux prestations de la couverture d'assurance en vertu de l'article 7c (lit. *c*).

La raison du départ n'a de répercussions ni sur la durée du droit au maintien d'un traitement ni sur le montant de celui-ci. Les membres démissionnaires sont donc traités de la même manière que les membres non réélus. Dans les deux cas, le besoin de sécurité financière est le même. La modification prévoit de confier à la Chancellerie d'Etat le versement du traitement (voir aussi l'art. 11a, al. 2 LPFG) pour la période de trois ans suivant le départ.

Contrairement à la version actuelle, la loi révisée ne prévoit plus d'indemnité en capital. Une telle indemnité entraînerait la perte de la couverture sociale lors du départ du Conseil-exécutif, alors que le maintien d'un traitement permet au membre quittant le Conseil-exécutif de rester assuré contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès pendant la période concernée. Dans l'hypothèse où les membres du Conseil-exécutif procèdent à une réorientation professionnelle après avoir quitté leurs fonctions, et que cette réorientation nécessite un certain temps, ils devraient couvrir les risques évoqués au moyen d'une assurance privée pendant la période évoquée, et devraient dans certains cas également faire face à des lacunes de prévoyance. Ces effets secondaires négatifs justifient l'abandon

[4] Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage, LFLP ; RS 831.42)
[5] Art. 79b LPP
[6] Art. 83 à 86 de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers ; RSB 153.01)

de ce type de prestation. Il faut savoir que l'indemnité unique prévue par la législation actuelle n'a encore jamais été versée, car à ce jour, tous les anciens membres du Conseil-exécutif remplissaient lors de leur départ les conditions donnant droit à une rente de retraite, ce qui constitue d'ailleurs un argument supplémentaire en faveur de l'abandon de cette indemnité.

Le droit du personnel (voir art. 1, al. 3) s'applique par analogie aux membres du Conseil-exécutif pendant leur mandat, qui en principe prend fin lorsqu'ils quittent leurs fonctions. En particulier, les anciens conseillers et conseillères d'Etat ne sont plus soumis aux obligations générales du personnel au titre des articles 55 ss LPers ni aux dispositions des art. 100 ss LPers concernant la responsabilité du canton. En revanche, l'*alinéa 4* précise que le droit général du personnel relatif au versement du traitement, des allocations familiales et des allocations d'entretien au-delà du départ s'appliquent par analogie. Ainsi, le traitement postérieur au départ et les éventuelles allocations familiales et allocations d'entretien sont versés selon les modalités applicables au personnel cantonal, notamment en ce qui concerne la date du versement ou le droit à un treizième mois de traitement.

Article 7a (nouveau)

Le montant de la rente de retraite selon le droit en vigueur est fixé en fonction du revenu assuré auprès de la CPB et d'éventuels rachats effectués par le membre du gouvernement alors qu'il était en fonction. Ce mode de calcul s'explique par le fait que le dédommagement actuel a le caractère d'une rente, contrairement à la poursuite du versement d'un traitement selon la nouvelle loi. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette prestation ne sera pas nommée « *rente* de sortie », contrairement à ce que demande la revendication correspondante, adoptée sous forme de postulat. Par conséquent, il ne serait pas approprié de fonder le calcul du traitement versé après le départ sur le salaire coordonné déterminant pour la prévoyance professionnelle.

L'*alinéa 1* fixe le montant du traitement versé après le départ à 65 pour cent du traitement hors allocations prévu par la loi pour un membre du Conseil-exécutif (traitement brut). Le montant servant de base au calcul du traitement versé après le départ est le traitement en vertu de l'article 1, alinéa 1 de la loi au moment du départ. Cette disposition répond à la revendication figurant dans la motion approuvée selon laquelle l'indemnité financière versée à un membre du Conseil-exécutif après son départ ne doit pas dépasser 65 pour cent du revenu assuré.

L'*alinéa 2* concerne le montant des allocations familiales et des allocations d'entretien. Le montant des allocations familiales est déterminé par le droit fédéral[7] et le droit cantonal[8]. Le montant des allocations d'entretien dépend du taux d'occupation[9]. Chez un membre du Conseil-exécutif ayant quitté ses fonctions, il n'est pas possible de déterminer ce taux, puisqu'il n'exerce plus d'activité auprès du canton. Pour cette raison, la loi précise que les allocations familiales et les allocations d'entretien correspondent à celles versées pour un poste à temps plein (taux d'occupation de 100 %). Cette solution garantit que les membres du Conseil-exécutif ayant quitté leurs fonctions bénéficient des mêmes allocations familiales et allocations d'entretien qu'auparavant pendant la durée où le versement d'un traitement se poursuit.

Article 7b (nouveau)

L'*alinéa 1* fixe au premier mois suivant le départ la date à laquelle prend effet le droit au maintien d'un traitement postérieur au départ et au maintien des allocations familiales et des allocations d'entretien, soit le premier mois pour lequel le membre ayant quitté ses fonctions n'a plus droit à son traitement de conseiller ou de conseillère d'Etat. Le droit au versement du traitement postérieur au départ se substitue immédiatement au droit au versement du traitement. En d'autres termes, l'exercice du droit au versement du traitement postérieur au départ ne peut pas être différé.

[7] Loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam ; RS 836.2)
[8] Loi du 11 juin 2008 sur les allocations familiales (LCAFam ; RSB 832.71)
[9] Art. 86, al. 4 LPers

L'*alinéa 2* définit la durée maximale du versement du traitement postérieur au départ, soit trois ans, et précise implicitement qu'il n'est pas possible d'interrompre l'exercice de ce droit dans le but d'en jouir ultérieurement pour la durée en question. Une telle possibilité ne serait pas compatible avec la fonction de la poursuite du versement du traitement après le départ, à savoir offrir un soutien limité dans le temps afin de permettre une réorientation professionnelle. La durée pendant laquelle le versement d'un traitement se poursuit ne dépend pas du nombre d'années de fonction. L'objectif est de permettre aussi aux anciens membres du Conseil-exécutif qui n'y ont siégé que pour une courte période d'organiser leur réorientation professionnelle à l'abri des préoccupations financières. La durée maximale de trois ans correspond aux revendications de la motion.

L'*alinéa* 3 coordonne le droit à la poursuite du versement d'un traitement et les prestations des assurances sociales liées à l'âge, l'invalidité et au décès. La revendication correspondante de l'intervention, adoptée sous forme de postulat, demande que le versement du traitement s'interrompe à l'âge de 65 ans révolus. En vertu du règlement de prévoyance en vigueur de la CPB, les personnes atteignant l'âge de 65 ans révolus ont droit à une rente vieillesse de la CPB. Cette disposition s'applique aussi bien aux hommes qu'aux femmes et diverge en cela de la législation fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants[10], selon laquelle les femmes ont droit à une rente vieillesse ordinaire de l'AVS dès l'âge de 64 ans révolus[11]. Conformément à la revendication adoptée sous forme de postulat, il est prévu que le droit à la poursuite du versement d'un traitement ne prenne fin qu'au moment où prend effet le droit à une rente vieillesse de la CPB, soit à l'âge de 65 ans révolus selon le règlement en vigueur (lit. *a*). Cette règlementation tient compte du fait que pour les niveaux de revenus dont bénéficient les membres du Conseil-exécutif, la rente vieillesse de la CPB dépasse largement le montant d'une rente AVS. Si l'obligation de poursuivre le versement d'un traitement aux anciennes conseillères d'Etat prenait fin dès qu'elles atteignent l'âge de la retraite ordinaire applicable à l'AVS, celles-ci devraient demander une rente anticipée auprès de la CPB, ce qui entraînerait une réduction de la rente, ou renoncer à une part substantielle de leur revenu pendant une année, soit jusqu'à l'âge de la retraite prévu par le règlement de prévoyance de la CPB. Les membres masculins du gouvernement ne seraient, eux, pas concernés par ces désavantages découlant d'un âge limite correspondant à l'âge de la retraite ordinaire au sens de l'AVS. Pour cette raison, l'âge auquel le droit au maintien d'un traitement prend fin doit être le même pour les hommes et les femmes. La loi s'appuie dès lors sur l'âge de retraite ordinaire selon le règlement de la CPB, soit 65 ans révolus aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Le choix de ce critère signifie que le droit au maintien d'un traitement n'est pas affecté par la perception anticipée ou reportée de la rente de la CPB. La survenue d'un cas d'invalidité entraînant un droit à une rente entière au sens de la LAI[12] et de la LPP[13] pendant la poursuite du versement d'un traitement met également fin à celle-ci (lit. *b*). Si le membre ayant quitté le Conseil-exécutif a uniquement droit à une rente partielle, le droit au maintien d'un traitement perdure. Dans ce cas, le revenu dû à l'invalidité doit être pris en compte dans le cadre de la réduction (cf. art 11, al. 1 LPFG). Le décès de l'ancien membre du gouvernement met également fin à son droit au maintien d'un traitement (lit. *c)*. Dans ce cas, les survivants et survivantes de l'ancien membre ont droit aux prestations survivants conformément aux dispositions légales et à celles des règlements de la CPB. Par analogie à la règlementation applicable au personnel cantonal, les membres de la famille d'un ancien membre du Conseil-exécutif décédé avant l'expiration du droit au maintien d'un traitement ont droit à ce traitement pour le reste du mois en cours ainsi que pour les trois mois suivants.

Article 7c (nouveau)

L'ancien membre du Conseil-exécutif reste assuré auprès de la CPB pendant la période où il a droit au maintien d'un traitement. Cela garantit que l'ancien membre reste assuré contre les conséquences éco-

[10] Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10)
[11] Art. 21 LAVS
[12] Art. 28 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20)
[13] Art. 24 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40)

nomiques de l'âge, de l'invalidité et du décès au-delà du minimum AVS et AI pour la durée de sa réorientation professionnelle. Les prestations complémentaires prévues à l'alinéa 3 le prémunissent contre des lacunes dans sa couverture d'assurance pendant la poursuite du versement du traitement.

Le montant assuré auprès de la CPB au nom du membre ayant quitté le Conseil-exécutif correspond à celui du traitement postérieur au départ (*al. 2*). Des cotisations sur le traitement ultérieur au départ doivent être versées aux autres assurances sociales conformément aux dispositions légales. Concernant ces cotisations, la loi modifiée ne prévoit pas de règlementation spécifique : les anciens membres du Conseil-exécutif sont soumis aux mêmes conditions que le personnel du canton en général.

Tant que se poursuit le versement du traitement ultérieur au départ, les employés et employées (les anciens membres du Conseil-exécutif) et l'employeur (le canton) s'acquittent des cotisations à la CPB, conformément aux dispositions de la LPP et aux règlements de la CPB, lesquelles sont calculées sur la base de 65 pour cent du traitement ordinaire. Cette réduction du traitement entraîne une réduction du salaire assuré auprès de la CPB et, partant, une couverture d'assurance moindre pour le membre ayant quitté le Conseil-exécutif. Si l'on part du principe qu'un ancien membre du Conseil-exécutif met trois ans pour se réorienter professionnellement et réaliser un revenu comparable au traitement de membre du Conseil-exécutif, ces trois années entraînent une lacune de prévoyance. Pour éviter de telles lacunes dans la prévoyance vieillesse et permettre au membre qui quitte le Conseil-exécutif de conserver une bonne couverture d'assurance pendant la période où le versement de son traitement se poursuit, le canton lui verse chaque année, en vertu de l'*alinéa 3*, une prestation complémentaire en sus du traitement postérieur au départ. Le montant de cette prestation complémentaire correspond aux cotisations de l'employeur et de l'employé ou de l'employée se rapportant aux 35 pour cent du précédent salaire assuré et n'est pas soumis à la LPP. Cette solution permet à tout ancien membre du Conseil-exécutif de garder sa prévoyance vieillesse au même niveau pendant la période du versement du traitement ultérieur au départ et de disposer des prestations complémentaires pour sa couverture d'assurance en fonction de sa situation individuelle. Le membre qui quitte le Conseil-exécutif peut par exemple procéder à des cotisations d'épargne volontaire auprès de la caisse de pension s'il y a un potentiel d'achat ou maintenir l'assurance du précédent salaire assuré s'il a atteint l'âge de 58 ans révolus (cf. art. 33a al. 1 LPP et art. 64 du règlement de prévoyance CPB[14]). Puisque la loi dispose que le canton finance les prestations complémentaires et laisse le membre qui quitte le Conseil-exécutif libre de décider des modalités de sa couverture d'assurance et de prévoyance, elle est indépendante des éventuelles modifications qui pourraient intervenir dans le droit fédéral ou le règlement de prévoyance. Il convient de veiller à ce que, conformément à l'article 19 de la loi sur les impôts du 21 mai 2000 (LI ; RSB 661.11), tous les revenus, qu'ils soient uniques ou périodiques, et donc toutes les prestations complémentaires destinées au membre qui quitte le Conseil-exécutif sont imposables.[15] Ni l'article 19, ni l'article 29 LI ne prévoient d'exception pour ces prestations. Si le membre qui quitte le Conseil-exécutif opte pour la variante mentionnée précédemment consistant en le rachat de cotisations auprès de la caisse de pension, cet achat peut être déduit d'impôt (art. 38, al. 1, lit. *d* LI). Le revenu supplémentaire serait alors compensé par une déduction à hauteur du montant de l'achat.

Article 8 et 9 (abrogés)

Les dispositions du droit existant relatives aux rentes de raccordement et à la rente pour enfant disparaissent.

En vertu de la motion, il n'y aura plus de marge de manœuvre pour le versement d'une rente de raccordement à l'issue de la période de trois ans pendant laquelle le traitement continue d'être versé.

[14] Règlement de prévoyance CPB (état au 1er janvier 2021), https://www.bpk.ch/fileadmin/redaktion/3_Kundenservice/3.2_Publikationen/3.2.3_Gesetz_und_Reglemente/VR_BPK_inkl._Anhaenge_1-5_F.pdf

[15] De plus, ces prestations complémentaires sont soumises à l'obligation de cotisation au 1er pilier.

Etant donné qu'un membre ayant quitté le Conseil-exécutif a droit, le cas échéant, à des allocations familiales ou des allocations d'entretien (cf. art. 7a, al. 2), il n'y a plus lieu de verser des sommes supplémentaires au titre de rente pour enfants.

L'abrogation de la rente pour enfant et de la rente de raccordement répond à une revendication de l'intervention adoptée sous forme de postulat.

Article 10 (abrogé)

L'article 10, abrogé par la modification, dispose que la rente de retraite existante, bien que versée par la CPB, est financée intégralement par le canton de Berne (cf. art. 3, al. 3 LCPC[16]). Le nouveau droit ne prévoit pas de prestations particulières de la CPB pour les anciens membres du Conseil-exécutif pendant la période où le versement d'un traitement se poursuit, raison pour laquelle cette disposition peut être supprimée. Le versement sera désormais effectué par le canton de Berne.

Article 11

La poursuite du versement d'un traitement a pour but d'assurer une sécurité financière pendant la période de réorientation professionnelle après le départ du Conseil-exécutif. Si la réorientation professionnelle réussit avant le terme de la période pendant laquelle le versement d'un traitement se poursuit et que l'ancien membre du gouvernement touche un revenu, celui-ci ne doit pas dépasser le revenu d'un membre en exercice, car la poursuite du versement d'un traitement n'a pas pour but de placer un ancien membre dans une meilleure position qu'un membre en exercice. Pour cette raison, l'*alinéa 1* prévoit de soustraire au montant du traitement versé après le départ la différence entre d'une part la somme de ce traitement et du revenu perçu et d'autre part le traitement d'un membre du Conseil-exécutif dans l'exercice de ses fonctions. Comme le demande l'une des revendications adoptées sous forme de postulat, la disposition du droit actuel selon laquelle cette limitation n'est applicable que jusqu'à 60 ans révolus est supprimée par la modification. La limitation s'applique dès lors dans tous les cas où le revenu réalisé et le traitement dont le versement se poursuit dépassent le traitement d'un membre en exercice du Conseil-exécutif. Le traitement d'un membre en exercice du Conseil-exécutif est d'environ 277 000 francs (art. 1 LPFG). Après le départ, le traitement atteint 65 pour cent de ce montant, soit environ 180 000 francs. Par conséquent, ce montant est réduit lors le revenu touché dépasse environ 97 000 francs.

L'*alinéa 2* porte sur la couverture d'assurance du membre du Conseil-exécutif ayant quitté ses fonctions. S'il réalise un revenu du travail supérieur au salaire minimum défini à l'article 7, alinéa 1 LPP (soit 21 330 francs actuellement) et qu'il exerce une activité dépendante, il est assuré par son nouvel employeur dans le cadre de la prévoyance professionnelle et le maintien de sa couverture d'assurance ne dépend plus, ou du moins plus totalement, des prestations complémentaires au sens de l'article 7c, alinéa 3. Ces prestations complémentaires doivent dès lors être réduites en fonction du revenu réalisé, et ce même s'il est inférieur à environ 97 000 francs et qu'il n'entraîne par conséquent pas de réduction du traitement versé après le départ. Pour cette raison, la loi précise que les prestations complémentaires visant au maintien de la couverture d'assurance doivent être adaptées. Cette disposition est également appelée à s'appliquer lorsque l'ancien membre du Conseil-exécutif réalise un revenu d'une activité indépendante n'entraînant pas d'obligation de s'assurer au sens de la LPP. Dès lors, l'article 11, alinéa 2 ne prend pas pour critère l'existence éventuelle d'une couverture d'assurance garantie par un autre biais, mais vérifie si l'ancien membre du Conseil-exécutif réalise un revenu supérieur au salaire minimum déterminant selon la LPP.

La prévoyance professionnelle lie la couverture d'assurance à l'existence d'un revenu. Autrement dit : pas d'assurance sans revenu. Si le traitement versé après le départ est réduit à un montant inférieur au

[16] Loi du 18 mai 2014 sur les caisses de pension cantonales (LCPC ; RSB 153.41)

salaire minimum de 21 330 francs selon la LPP en raison de l'existence d'un autre revenu, ce qui est le cas à partir d'un revenu d'un peu plus de 255 500 francs selon les calculs expliqués ci-dessus, la loi prévoit l'interruption de l'assurance de l'ancien membre auprès de la CPB (art. 10, al 2, lit. *c* LPP). La résiliation de l'assurance auprès de la CPB n'a pas de répercussion négative pour l'ancien membre du gouvernement, puisque sa prévoyance professionnelle est assurée par l'institution de prévoyance de son nouvel employeur. Dans le cas – probablement guère fréquent – où l'ancien membre du gouvernement perd de nouveau son revenu issu d'une autre source avant l'expiration de la période de trois ans pendant laquelle le versement d'un traitement se poursuit, sa prévoyance professionnelle serait de nouveau assurée par la CPB à partir de la reprise du versement du traitement d'ancien membre du gouvernement.

Par analogie, la réduction s'applique également lorsque l'ancien membre du gouvernement touche un revenu de substitution ou une rente pendant la période où le versement du traitement se poursuit.

L'*alinéa 3* dispose que les allocations familiales et/ou les allocations d'entretien doivent également être réduites lorsque l'ancien membre du gouvernement a droit à de telles allocations en lien avec sa nouvelle activité lucrative. La réduction correspond au montant des allocations perçues (rapport 1 à 1), quels que soient les termes utilisés pour désigner ces dernières.

Article 11a

L'article 11a règle la procédure et la forme de la réduction.

L'*alinéa 1* correspond à la pratique actuelle selon laquelle les anciens membres du Conseil-exécutif déclarent d'eux-mêmes les revenus qu'ils touchent. Le droit actuel prévoit une déclaration à la CPB, car c'est elle qui verse actuellement la rente de retraite et qui doit le cas échéant procéder à une adaptation. Etant donné que le nouveau droit confie au canton le versement du traitement ultérieur au départ, c'est à lui que l'ancien membre devra déclarer les revenus qu'il réalise. L'ancien membre est donc tenu d'informer par écrit le service compétent de la Chancellerie d'Etat des revenus qu'il a touchés au cours de l'année civile écoulée. Ce service peut lui demander des informations et des documents supplémentaires (*al. 2)*. Il calcule le montant de la réduction sur la base de la déclaration personnelle et le déduit des prestations à verser ultérieurement, ou en exige le remboursement lorsqu'une déduction n'est pas possible. Lorsque le montant du revenu est connu d'avance, le traitement ultérieur au départ peut être réduit d'emblée. L'*alinéa 3* se fonde sur l'article 64, alinéa 1 LPers, qui traite des demandes de remboursement et des compensations de prestations indûment perçues.

Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires doivent notamment déterminer si les nouvelles dispositions sur la poursuite du versement d'un traitement s'appliquent également aux membres du Conseil-exécutif déjà entrés en fonction dans la législature 2019-2022, ou uniquement aux membres nouvellement élus. L'examen de la composition actuelle du Conseil-exécutif montre qu'à la fin de la législature 2019-2022, le doyen et la doyenne de fonction auront respectivement 56 et 62 ans. En partant du principe que les membres du Conseil-exécutif ayant commencé leur mandat ultérieurement resteront en fonction pour une législature supplémentaire, le Conseil-exécutif comptera cinq membres âgés de 60 à 66 ans à la fin de la législature 2023-2026. Les deux membres restants auront quant à eux respectivement 48 et 57 ans. Par conséquent, l'application du droit actuel (rente de retraite jusqu'à l'âge de 65 ans révolus) n'entraîne pas, pour la majorité des membres actuels du Conseil-exécutif, de prolongation substantielle de la durée des versements en comparaison avec la modification proposée (poursuite du versement d'un traitement pour une durée de trois ans). Il se justifie dès lors de n'appliquer la nouvelle règlementation qu'aux membres du Conseil-exécutif élus à partir de la législature 2023-2026 (*al. 1*). C'est également la solution choisie par les cantons, y compris de ceux dont la modification de la législation en la matière est récente.

L'article 11 du droit actuel ne permet pas de réduction de la rente de retraite entre l'âge de 60 et de 65 ans révolus en cas de réalisation simultanée d'un revenu du travail. Cette disposition est difficilement compréhensible et peut avoir pour effet qu'un ancien membre du Conseil-exécutif touche un revenu supérieur, compte tenu de sa rente de retraite, à celui qu'il toucherait s'il était encore en fonction. En tout état de cause, cette restriction des possibilités de réduction n'est pas compatible avec l'objectif du droit actuel consistant à assurer aux membres du Conseil-exécutif ayant quitté leurs fonctions et âgés de 60 à 65 ans révolus un revenu équivalent à une rente de retraite. Pour cette raison, la modification ne propose pas le maintien de cette restriction pour les membres du Conseil-exécutif actuellement en fonction (*al. 2*). Lorsqu'ils quitteront le Conseil-exécutif, ils auront droit à une rente de retraite selon le droit actuel. Toutefois, celle-ci pourra être réduite même au-delà de l'âge de 60 ans révolus si un éventuel revenu du travail d'un ancien membre du Conseil-exécutif remplit les conditions applicables.

A des fins de clarification, l'*alinéa 3* dispose que les anciens membres du Conseil-exécutif ayant déjà quitté leurs fonctions lors de l'entrée en vigueur de cette modification conserveront le droit à une rente de retraite selon le droit actuel.

Annexe (abrogée)

Le tableau annexé à la loi constitue la base applicable au calcul du taux de rente pour la rente de retraite et détermine les cas dans lesquels celle-ci est remplacée par un versement en capital. En vertu du nouveau droit, la rente de retraite est remplacée par le maintien du versement d'un traitement, et aucun versement en capital n'est prévu. Partant, et vu que l'annexe ne contient rien d'autre que ce tableau, elle peut être abrogée dans son intégralité.

Modifications indirectes

L'article 49 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01) dispose que le Grand Conseil règle par voie de décret les traitements et les allocations des membres du Conseil-exécutif et du chancelier ou de la chancelière. Avant l'entrée en vigueur de la loi actuelle, le traitement et les allocations versés aux membres du gouvernement étaient fixés par le décret du 8 novembre 1995 sur les traitements et les allocations versés au personnel de l'administration cantonale bernoise (décret sur les traitements ; ROB 96-7; abrogé en 2005). Aujourd'hui, le cadre est fixé par une loi, un principe qui s'appliquera également à l'avenir. C'est également une loi qui fixe le traitement et les allocations du chancelier ou de la chancelière[17]. La délégation de compétences prévue à l'article 49 LOCA n'est donc plus nécessaire et l'article peut être abrogé.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La modification de la loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement répond à l'acceptation d'une motion et n'a pas de lien direct avec le programme gouvernemental de législature.

7. Répercussions financières

A moyen terme, la présente révision devrait avoir pour effet de réduire les charges pour le budget cantonal liées aux prestations financières aux membres du gouvernement ayant quitté leurs fonctions. Ces économies équivalent à la différence entre le montant des traitements à verser après le départ selon la

[17] Art. 82 LPers

modification proposée et les rentes de retraite versées selon le droit en vigueur. La durée des rentes actuelles dépend toutefois de l'âge biologique au moment du départ et de l'avoir d'épargne détenu par chaque membre du gouvernement auprès de la CPB au moment de son départ.

L'âge moyen des dix membres ayant quitté le Conseil-exécutif depuis l'entrée en vigueur de la loi actuelle (soit depuis 2003) était de 56 ans au moment de leur départ. Par conséquent, ils avaient ou ont droit à une rente de retraite pour une durée moyenne de 9 ans, dans une fourchette s'étendant de 0 à 16 ans. La durée cumulée atteint quant à elle environ 90 ans. Si la limitation à une durée de trois ans avait déjà été en vigueur, ce total ne s'élèverait plus qu'à 26 ans. Ce calcul se fonde sur les valeurs moyennes observées par le passé. Il n'est pas possible de prévoir l'âge moyen auquel les membres du Conseil-exécutif élus après l'entrée en vigueur de la nouvelle règlementation – ce n'est en effet qu'à eux que celle-ci s'appliquerait – quitteraient leurs fonctions. Par conséquent, il n'est pas possible de se prononcer sur ce point et de calculer les économies potentielles liées à la modification.

Le montant de la rente de retraite est différent d'une personne à l'autre et dépend en particulier de la prestation de sortie versée à la CPB par le membre lors de son entrée en fonction et, le cas échéant, des rachats réalisés par le membre pendant son mandat. En basant le calcul sur l'hypothèse d'un membre qui aurait racheté des prestations pour le montant maximal auprès de la CPB dans le cadre de la règlementation actuelle[18], le montant annuel de la rente de retraite hors allocations pour enfants et sans tenir compte d'éventuelles réductions atteint 163 762 francs (état au 1er janvier 2021). A cette somme s'ajoutent les cotisations à la CPB financées par le canton de Berne, d'un montant de quelque 74 600 francs. Le coût total d'une année de retraite s'élève ainsi à un peu plus de 238 000 francs.

Les coûts d'une année de versement du traitement ultérieur au départ (calculés eux aussi sans tenir compte d'éventuelles réductions) sont la somme de ce traitement proprement dit, soit quelque 180 000 francs (65 % du salaire annuel de CHF 277 000), des cotisations de l'employeur à l'AVS, à l'AI, à l'APG, à l'AC, à la CAF et à la caisse de pension, soit environ 32 000 francs par an, ainsi que les prestations complémentaires ajoutées par le canton pour le maintien de la couverture d'assurance en vertu de l'article 7c, alinéa 3 du projet de modification, soit environ entre 16 000 et 32 000 francs (en fonction de la tranche d'âges). Le total se situe ainsi entre quelque 228 000 francs et 244 000 francs par an.

Ces calculs montrent que les coûts annuels par ancien membre de la poursuite du versement d'un traitement sont comparables aux coûts annuels que représente le versement d'une rente de retraite. Toutefois, la réduction de la durée du versement prévue par la nouvelle règlementation aboutit à la réduction de la charge financière mentionnée au début de ce chapitre.

La modification des dispositions transitoires permettant de réduire la rente de retraite même lorsqu'une personne concernée a atteint l'âge de 60 ans révolus se traduit par un potentiel supplémentaire de réduction de la charge financière.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le versement du traitement ultérieur au départ ne serait plus confié à la CPB, mais à l'administration cantonale. Les tâches supplémentaires liées à ce changement peuvent être remplies sans postes supplémentaires.

9. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions sur les communes.

[18] Hypothèse : le membre qui quitte le Conseil-exécutif a siégé pendant douze ans et a 52 ans révolus.

10. Répercussions sur l'économie

Ce projet n'a pas de répercussions sur l'économie.

11. Résultat de la procédure de consultation

La présente modification de loi a été approuvée par les partis, organisations et autorités partie prenantes à la procédure de consultation. Le changement des rentes de retraite en faveur de la poursuite du versement d'un traitement pour une durée limitée a en particulier été accueilli favorablement (UDF, PEV, PLR, PS, APEB, HIV). Fondamentalement, il a été reconnu que le projet de loi va dans le sens de la volonté du Grand Conseil et met en œuvre les demandes adressées dans la motion 035-2018 « « Plafonner les rentes de retraite des membres du gouvernement » (Egger, Frutigen, pvl) (UDF, PEV, PLR, Les Verts, UDC).

L'APEB a été convaincue par les valeurs clés présentées (65 % du traitement précédent auquel s'ajoute la totalité des allocations familiales et allocations d'entretien ; 36 mois, maintien de l'entièreté de la couverture de la CPB), lesquelles ne devraient subir de péjoration dans la suite de la procédure politique. Il s'agit là du seul moyen de garantir que des personnalités indépendantes et capables acceptent de se prêter à l'exercice du mandat de conseiller ou conseillère d'Etat et que leur politisation puisse se faire « librement » sans qu'elles aient à se soucier au préalable d'éventuelles solutions de sortie. Il apparaît enfin important pour l'APEB que les conseillers et conseillères d'Etat qui ont quitté provisoirement ou définitivement leurs fonctions n'aient pas à composer avec de nouvelles règles du jeu en cours de partie, c'est pourquoi la disposition transitoire prévue (art. T1-1) doit être adoptée comme proposée.

L'Union du commerce et de l'industrie (HIV) a reconnu qu'une sécurité financière pour la période qui suit le départ d'un membre du Conseil-exécutif constitue une compensation adaptée aux risques inhérents à la fonction. Pour un membre quittant le Conseil-exécutif, même contre son gré, la sécurité d'avoir un revenu au moins pour un temps limité vient atténuer ce danger et évite qu'une conduite engagée s'accompagne de risques financiers démesurés. Pour les hauts-cadres du secteur privé aussi, il existe des solutions financières spécifiques en cas de départ. La HIV ne saurait toutefois soutenir que des incitations artificielles soient créées qui prolongent l'exercice de la fonction le temps d'un nouveau mandat. Les indemnités devraient par conséquent être conçues de manière à ce que ces incitations soient les plus réduites possible. La HIV a donc accueilli favorablement le résultat de la proposition consistant à remplacer la pension de retraite actuelle par un maintien du traitement pendant trois ans et de supprimer les paiements forfaitaires uniques.

L'organisation détaillée du projet, la durée proposée et parfois le montant du maintien du traitement ont été appréciés différemment par les partis. Le PS a estimé que la durée du maintien du traitement était trop restrictive et le PBD a également suggéré un règlement pour cas de rigueur au bout des 36 mois (en particulier pour les anciens membres du Conseil-exécutif plus jeunes). Le pvl a en revanche demandé que la durée du droit soit raccourcie en fonction des années de mandat effectuées et le PLR a également soulevé la question d'une proportionnalité entre la durée du mandat et le montant du traitement effectif. Compte tenu des divergences dans les prises de position lors de la procédure de consultation, il a été décidé, dans un souci de compromis, d'en rester au règlement simple proposé.

Le pvl a en outre proposé de réduire le pourcentage de 65 pour cent du traitement prévu à l'article 7a, alinéa 1 en le mettant à niveau de manière à ce que le montant maximal du maintien du traitement ne dépasse pas 65 pour cent du revenu assuré conformément au droit en vigueur. La comparaison entre l'ancien et le nouveau règlements dépend, pour le calcul, de différentes hypothèses. Comme cela a été dit au chapitre 7 du présent rapport, les différences entre les rentes de retraite et le maintien du traite-

ment seront globalement minces. Le maintien du traitement plus élevé, en particulier, sera plus que compensé par la réduction de la durée du droit. En outre, la comparaison devrait également tenir compte de la prise en charge plus généreuse des cotisations salariales et patronales par le canton conformément aux dispositions actuellement en vigueur. Pour ces raisons, il a été décidé de ne pas adapter le pourcentage du salaire versé.

Sur la base de l'avis du pvl, il a été précisé dans les dispositions transitoires que les membres qui siègent actuellement au Conseil-exécutif et seront réélus resteront dans l'ancien droit (sauf pour la possibilité de réduction selon la nouvelle loi) et que la modification de la loi s'appliquera aux membres nouvellement élus du Conseil-exécutif pour la législature 2022-2026.

12. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accepter la modification de la loi du 27 mars 2002 sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement.

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	108-2021	
Type d'intervention :	Motion	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.177	
Déposée le :	07.06.2021	
Motion de groupe :	Oui	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	PS-JS-PSA (Jordi, Bern) (porte-parole) PS-JS-PSA (Striffeler-Mürset, Münsingen) PS-JS-PSA (Kocher Hirt, Worben)	
Cosignataires :	4	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	898/2021	du 18 août 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat	
Classification :	-	
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**	

Quelles leçons le Conseil-exécutif retire-t-il de la pandémie de coronavirus ?

Le Conseil-exécutif est chargé de produire une évaluation des mesures cantonales de lutte contre la pandémie de COVID-19 ainsi qu'une analyse de leurs effets directs et indirects sur la société, en particulier dans les domaines de la santé, de la formation, du social et de l'économie.

Développement :

Le canton de Berne, ses collaboratrices et collaborateurs ainsi que la population ont fourni d'importants efforts pendant la crise du coronavirus qui n'est pas encore terminée. Grâce à la vaccination contre le coronavirus et à la baisse du nombre de cas, la Confédération et les cantons ont assoupli certaines mesures de protection, et la vie sociale commence à se normaliser. Plusieurs des mesures prises pendant la pandémie ont entraîné et entraînent encore des conséquences à court, moyen et long terme, qui se feront sentir encore longtemps. C'est surtout dans le secteur de la santé (situation financière des établissements de santé et médico-sociaux, situation tendue sur le plan des effectifs de personnel, etc.), dans celui de la formation (notamment retards scolaires pris par les enfants ainsi que les adolescentes et adolescents), dans celui du social (par exemple besoins croissants d'assistance) et celui de l'économie (difficultés financières de certaines entreprises menacées de faillite) que les signaux d'alarme sont en augmentation. C'est pourquoi il est impératif que le Conseil-exécutif évalue la situation, mène une analyse d'impact et ébauche des mesures afin d'être armé en cas d'événements ultérieurs similaires.

Motif de l'urgence : il n'est pas exclu qu'une nouvelle crise similaire survienne et qu'il faille alors ordonner des mesures de police sanitaire destinées à protéger la population ainsi que des mesures supplémentaires. C'est pourquoi il est nécessaire de démarrer aussi vite que possible une analyse de l'action cantonale permettant de se préparer à l'avenir.

Réponse du Conseil-exécutif

La Confédération, la Conférence des Gouvernements Cantonaux (CdC) et différents cantons ont lancé un processus de réflexion portant sur la gestion de la pandémie de coronavirus, alors que cette dernière se poursuit. Dans ce contexte, deux projets d'évaluation et de recherche font état des répercussions abordées dans la présente intervention qu'ont suscité les mesures imposées pour juguler la crise due à la pandémie de COVID-19 : une évaluation que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a déléguée à l'externe examine notamment les répercussions des mesures sanitaires sur différents domaines tels que l'économie, les questions sociales et la société dans son ensemble, ainsi que la question des effets désirables et éventuellement indésirables (voir le cahier des charges « Evaluation de la gestion de la crise COVID-19 »). Le rapport final est attendu en mars 2022. Par ailleurs, le programme national de recherche lancé par le Conseil fédéral le 28 avril 2021 « COVID-19 et société » a pour but de livrer une vaste étude des effets de la pandémie de coronavirus sur l'économie, la société et la politique vus à travers le prisme des sciences sociales et humaines. L'idée est d'explorer et de proposer des pistes pour gérer la pandémie actuelle et se prémunir contre de futures pandémies. L'analyse porte notamment sur les répercussions de la pandémie sur la santé, la qualité de vie, la situation économique, les relations sociales, etc. sous l'angle du bien-être individuel et collectif. 14 millions de francs ont été alloués à ce programme qui s'étend sur trois ans.

La Confédération a déjà évalué la gestion de crise pendant la première phase de la crise allant de février à août 2020. La Chancellerie fédérale devrait présenter une prochaine évaluation à la mi-2021, pour éclaircir pourquoi la gestion de crise qui a plutôt bien fonctionné durant la première vague a fait face à de plus grandes difficultés lors de la deuxième vague.

A l'été 2020, la CdC a mis sur pied un projet d'analyse sur la gestion de la crise du point de vue des cantons. Le rapport intermédiaire « COVID-19 : gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons » est consacré à la période entre février et septembre 2020. La poursuite de cette analyse détaillée pour la période allant d'octobre 2020 à l'été 2021 est en cours. Son adoption formelle par l'assemblée plénière de la CdC, revendication politique consolidée incluse, est prévue pour mars 2022. Le canton de Berne participe aussi à la deuxième partie de l'évaluation et exprime activement ses intérêts.

Le Conseil-exécutif a abordé la gestion de crise et la maîtrise de la crise du coronavirus lors de sa séance de réflexion début 2021 déjà. L'organe de conduite cantonal (OCCant) a présenté le 22 avril 2021 un rapport sur l'intervention de l'OCCant entre le 28 février et le 26 juin 2020. Fin mai, après avoir pris connaissance du rapport et sur la base d'un inventaire complet des évaluations réalisées, initiées ou prévues aux niveaux fédéral et cantonal, le Conseil-exécutif s'est longuement penché sur la gestion de crise du canton dans le cadre d'une discussion ; il a décidé de lancer son propre projet et d'axer ses travaux sur les thèmes suivants :

- prévention des crises ;
- gestion de crise : maîtrise de la crise au sein du canton, tout en mettant l'accent sur la collaboration avec les communes ;
- garantie de l'accomplissement des travaux administratifs ;
- bases légales.

Il est également prévu d'impliquer dans une certaine mesure d'autres acteurs externes issus des milieux de l'économie, de la formation, de la santé, etc. et concernés par la gestion de crise du canton. L'évaluation sera réalisée par des spécialistes externes et doit englober toute la durée de la crise, bien que des priorités puissent être définies.

Le projet est en préparation et devrait débuter vers la fin du troisième trimestre 2021. La Chancellerie d'Etat dirige l'évaluation et demeure en contact étroit et régulier avec les membres de la Conférence des secrétaires généraux. Les résultats de l'évaluation seront portés à la connaissance du Grand Conseil de manière appropriée.

Le Conseil-exécutif a par ailleurs pris connaissance du fait que le bureau du Grand Conseil a également pris en main les premières étapes pour le contrôle des activités du Parlement et de ses organes dans les situations extraordinaires. Le Conseil-exécutif accueillerait favorablement une coordination des deux projets et est ouvert pour discuter ensemble des améliorations possibles dans la collaboration entre l'exécutif et le législatif lors de situations extraordinaires.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif se réjouit que le Grand Conseil soutienne encore davantage la gestion déjà initiée de la crise du coronavirus au moyen de la présente intervention. Comme présenté ci-dessus, le Conseil-exécutif souhaite toutefois mettre l'accent de l'évaluation sur la gestion de la crise propre au canton, d'autant plus que l'analyse des répercussions des mesures est déjà en cours et soutenue au niveau fédéral. Ces derniers mois, le canton de Berne et sa population ont surtout vu s'appliquer des mesures fédérales pour maîtriser la pandémie. Le Conseil-exécutif n'a décidé qu'à de rares occasions de durcir les mesures au niveau cantonal. Il serait donc peu judicieux de limiter une évaluation aux mesures cantonales et à leurs répercussions sur la société, l'économie, la formation ou le domaine de la santé. Le Conseil-exécutif salue donc les projets d'évaluation et de recherche complets déjà réalisés par la Confédération. Il est néanmoins prêt à analyser en bonne et due forme les mesures complémentaires prises par le canton auprès des acteurs externes en les impliquant dans l'évaluation.

Le Conseil-exécutif propose dans ces conditions l'adoption de la motion sous forme de postulat.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

N° de l'intervention :	129-2021
Type d'intervention :	Motion financière
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.198
Déposée le :	09.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Stucki (Stettlen, pvl) (porte-parole) Saxer (Gümligen, PLR) Amstutz (Sigriswil, UDC) Linder (Bern, Les Verts) Hässig Vinzens (Zollikofen, PS) Streit-Stettler (Bern, PEV) Kohli (Bern, Le Centre)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	816/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
Classification :	Non classifiée
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**
Proposition de la Commission des finances :	**Adoption**

Assurer le financement subsidiaire de la Fondation Gosteli, une institution de recherche d'importance nationale

Le Conseil-exécutif est chargé d'augmenter le solde du groupe de produits correspondant de 450 000 francs lors du prochain budget / plan intégré mission-financement et au-delà afin d'assurer la pérennité et le développement de la Fondation Gosteli − qui abrite à Worblaufen les archives sur l'histoire du mouvement des femmes en Suisse.

Développement :

En décembre 2020, le Conseil fédéral a octroyé à la Fondation Gosteli le titre d'établissement de recherche d'importance nationale et a fait droit à la demande de la fondation. Elle obtiendra ainsi un montant de 572 000 francs chaque année entre 2021 et 2024 (soit 2,288 millions de francs pour la période complète) pour le maintien, la transformation et la réorientation des archives. Ce montant est calculé au plus juste. Moins de ressources financières empêcheraient un développement visant à maintenir le rayonnement et le titre d'institution de recherche d'importance nationale sur le long terme.

Le canton de Berne avait laissé entrevoir un financement subsidiaire dès 2017 dans le cadre de l'arrêté du Grand Conseil du 4 septembre 2017 en adoptant à l'unanimité la motion 079-2017 (La mémoire historique des femmes suisses est en danger !) de Beat Giauque (PLR), Anna-Magdalena Linder (Les Verts), Kornelia Hässig Vinzens (PS), Vania Kohli (PBD), Madeleine Amstutz (UDC) et Barbara Streit-Stettler (PEV). Celle-ci charge le Conseil-exécutif de remplir son rôle de partenaire subsidiaire (chiffre 3 sous forme de postulat).

En 2019, le Conseil-exécutif a prévu un soutien au budget dans le cadre d'un ACE (confidentiel). Celui-ci prévoit toutefois un montant maximal de 100 000 francs par année ; une limite dont ni les motionnaires ni la fondation n'avaient connaissance avant le 7 avril 2021, date à laquelle le Conseil-exécutif a répondu au courrier du 30 octobre 2020 de la Fondation Gosteli. Le Conseil-exécutif exprime dans sa lettre qu'au vu de la situation financière précaire du canton et de l'absence apparente de base juridique, il renonce à demander plus de 100 000 francs par année au Grand Conseil et n'agira pas lui-même.

Afin que les subventions fédérales soient effectivement injectées dans le circuit économique du canton de Berne en faveur de ce projet pionnier, un financement subsidiaire de 50 pour cent est nécessaire. La fondation s'efforce parallèlement d'acquérir des fonds de tiers (du côté communal, du Fonds de loterie des autres cantons) et peut de son côté fournir une contribution limitée. Cela reste toutefois lié à la condition d'être reconnue comme établissement de recherche et ne peut excéder 10 pour cent du budget annuel. La fondation nécessite par conséquent 450 000 francs par année du canton d'implantation. Le financement se répartit donc approximativement comme suit : Confédération 50 pour cent, canton 40 pour cent, fonds de tiers / fonds propres 10 pour cent.

Ces moyens financiers permettent de faire évoluer la fondation pour qu'elle devienne une institution hybride de mémoire, d'organiser des symposiums scientifiques, de collaborer avec l'Université de Berne et de développer ses activités de vulgarisation scientifique (visites de classes aux Archives Gosteli).et de réaliser un projet phare dans le canton. Si la fondation est « juste maintenue » telle quelle et non développée davantage, elle perdra son statut d'établissement de recherche national et les contributions fédérales correspondantes. Par conséquent, poursuivre à l'identique avec un budget annuel de 260 000 francs n'est pas envisageable.

Le degré de co-financement par la Confédération, des tiers et des fonds propres (environ 60 pour cent au total) est très efficient pour le canton et sensiblement plus élevé que d'autres projets analogues. Mémoires d'ici à Saint-Imier, par exemple, présente d'après son rapport annuel 2020 une part de financement (absolue et relative) du canton nettement plus élevée (592 585 francs p. a. ou 88 pour cent) par rapport aux fonds propres / financements de tiers (72 475 francs).

Sans financement subsidiaire du montant cité par le canton de Berne, la Fondation Gosteli de Worblaufen devra fermer ses portes. Le cas échéant, le canton de Berne serait privé des subventions fédérales qui bénéficient à l'économie cantonale et génèrent des contributions supplémentaires et des emplois. La Suisse perdrait ses archives sur l'histoire du mouvement des femmes en Suisse et un établissement de recherche d'importance nationale. Ce scénario doit impérativement être évité.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif reconnaît que les Archives Gosteli sont une institution importante et précieuse pour l'histoire des femmes. C'est la raison pour laquelle il a inscrit dans le groupe de produits correspondant de la Chancellerie d'Etat une première contribution de 100 000 francs pour cette institution. Déjà versé pour l'année en cours, ce montant figure également dans le plan financier 2022-2024. Grâce à cette contribution, l'exploitation peut être maintenue avec succès comme cela a été le cas les années précédentes et les archives peuvent continuer à être gérées dans leur forme habituelle. Le Conseil-exécutif est conscient que cela ne suffit pas pour une extension des prestations telle que prévue par le conseil de fondation pour les années à venir.

La crise du coronavirus et ses conséquences pour l'économie ont fortement restreint la marge de manœuvre du canton de Berne en matière de politique financière. Bien que le nombre de cas soit actuellement en baisse, la crise n'est pas encore terminée. L'évolution de la pandémie est toujours et encore liée à de grandes incertitudes. Il en va de même des conséquences de la crise sur les finances cantonales. Pour le Conseil-exécutif, la retenue reste donc le maître-mot quand il s'agit de nouvelles dépenses. Pour

le moment, le canton de Berne ne devrait contracter de telles obligations que si elles sont liées à la crise du coronavirus ou s'il s'agit de changements inévitables sans marge de manœuvre.

L'inscription de coûts périodiques supplémentaires de 350 000 francs dans les chiffres (100 000 francs étant déjà prévus), tel que la motion l'exige, irait à l'encontre des objectifs de la politique financière du Conseil-exécutif esquissés ci-dessus, puisque des moyens financiers seraient ainsi engagés sur plusieurs années.

Enfin, le Conseil-exécutif rappelle que le canton de Berne ne dispose actuellement pas des bases légales nécessaires pour financer des prestations de la fondation allant au-delà du maintien et de la conservation des archives. Ainsi, la législation sur la protection du patrimoine, sur laquelle s'appuie le soutien assuré d'un montant annuel de 100 000 francs, ne permet pas de financer des prestations de recherche telles que celles récemment planifiées par la fondation en réponse à sa reconnaissance en tant qu'institution de recherche d'importance nationale (p. ex. l'organisation de symposiums scientifiques ou le développement d'une nouvelle plate-forme de recherche pour rassembler et transmettre dans les règles de l'art des documents numériques également). Comme la prise en charge par le canton d'une nouvelle tâche durable exige une base légale inscrite dans la loi (art. 69, al. 4, lit. *e* ConstC), il faudrait tout d'abord réaliser une procédure législative pour pouvoir augmenter les ressources dans les proportions exigées.

Compte tenu de ces considérations, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion financière.

Prise de position de la Commission des finances

Comme le gouvernement, la commission est consciente que la crise du coronavirus et ses conséquences pour l'économie limitent fortement la marge de manœuvre financière du canton de Berne. Étant donné l'importance de premier plan de la Fondation Gosteli pour l'histoire du mouvement des femmes en Suisse, la Commission des finances soutient néanmoins le but de la motion. Elle approuve l'augmentation de 350 000 francs supplémentaires de la contribution annuelle initialement arrêtée par le Conseil-exécutif à 100 000 francs et de porter le montant total de la subvention à 450 000 francs par an afin de garantir le maintien et la poursuite de la fondation. La Commission des finances a conscience que les bases légales d'un tel soutien récurrent doivent encore être instituées. L'adoption de la présente motion financière permet dans un premier temps d'inscrire les moyens demandés aux chiffres du budget et du PIMF et partant de disposer d'un prérequis important pour la prise de décision à venir. En outre, compte tenu des contributions de la Confédération, une solution transitoire à court terme s'avère nécessaire pour garantir en temps utile le financement subsidiaire par le canton.

La Commission des finances propose au Grand Conseil d'adopter la motion financière.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	129-2021
Type d'intervention :	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.198
Déposée le :	09.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Stucki (Stettlen, pvl) (porte-parole) Saxer (Gümligen, PLR) Amstutz (Sigriswil, UDC) Linder (Bern, Les Verts) Hässig Vinzens (Zollikofen, PS) Streit-Stettler (Bern, PEV) Kohli (Bern, Le Centre)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	Non
N° d'ACE :	816/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Assurer le financement subsidiaire de la Fondation Gosteli, une institution de recherche d'importance nationale

Le Conseil-exécutif est chargé d'augmenter le solde du groupe de produits correspondant de 450 000 francs lors du prochain budget / plan intégré mission-financement et au-delà afin d'assurer la pérennité et le développement de la Fondation Gosteli − qui abrite à Worblaufen les archives sur l'histoire du mouvement des femmes en Suisse.

Développement :

En décembre 2020, le Conseil fédéral a octroyé à la Fondation Gosteli le titre d'établissement de recherche d'importance nationale et a fait droit à la demande de la fondation. Elle obtiendra ainsi un montant de 572 000 francs chaque année entre 2021 et 2024 (soit 2,288 millions de francs pour la période complète) pour le maintien, la transformation et la réorientation des archives. Ce montant est calculé au plus juste. Moins de ressources financières empêcheraient un développement visant à maintenir le rayonnement et le titre d'institution de recherche d'importance nationale sur le long terme.

Le canton de Berne avait laissé entrevoir un financement subsidiaire dès 2017 dans le cadre de l'arrêté du Grand Conseil du 4 septembre 2017 en adoptant à l'unanimité la motion 079-2017 (La mémoire historique des femmes suisses est en danger !) de Beat Giauque (PLR), Anna-Magdalena Linder (Les Verts), Kornelia Hässig Vinzens (PS), Vania Kohli (PBD), Madeleine Amstutz (UDC) et Barbara Streit-Stettler (PEV). Celle-ci charge le Conseil-exécutif de remplir son rôle de partenaire subsidiaire (chiffre 3 sous forme de postulat).

En 2019, le Conseil-exécutif a prévu un soutien au budget dans le cadre d'un ACE (confidentiel). Celui-ci prévoit toutefois un montant maximal de 100 000 francs par année ; une limite dont ni les motionnaires ni la fondation n'avaient connaissance avant le 7 avril 2021, date à laquelle le Conseil-exécutif a répondu au courrier du 30 octobre 2020 de la Fondation Gosteli. Le Conseil-exécutif exprime dans sa lettre qu'au vu de la situation financière précaire du canton et de l'absence apparente de base juridique, il renonce à demander plus de 100 000 francs par année au Grand Conseil et n'agira pas lui-même.

Afin que les subventions fédérales soient effectivement injectées dans le circuit économique du canton de Berne en faveur de ce projet pionnier, un financement subsidiaire de 50 pour cent est nécessaire. La fondation s'efforce parallèlement d'acquérir des fonds de tiers (du côté communal, du Fonds de loterie des autres cantons) et peut de son côté fournir une contribution limitée. Cela reste toutefois lié à la condition d'être reconnue comme établissement de recherche et ne peut excéder 10 pour cent du budget annuel. La fondation nécessite par conséquent 450 000 francs par année du canton d'implantation. Le financement se répartit donc approximativement comme suit : Confédération 50 pour cent, canton 40 pour cent, fonds de tiers / fonds propres 10 pour cent.

Ces moyens financiers permettent de faire évoluer la fondation pour qu'elle devienne une institution hybride de mémoire, d'organiser des symposiums scientifiques, de collaborer avec l'Université de Berne et de développer ses activités de vulgarisation scientifique (visites de classes aux Archives Gosteli).et de réaliser un projet phare dans le canton. Si la fondation est « juste maintenue » telle quelle et non développée davantage, elle perdra son statut d'établissement de recherche national et les contributions fédérales correspondantes. Par conséquent, poursuivre à l'identique avec un budget annuel de 260 000 francs n'est pas envisageable.

Le degré de co-financement par la Confédération, des tiers et des fonds propres (environ 60 pour cent au total) est très efficient pour le canton et sensiblement plus élevé que d'autres projets analogues. Mémoires d'ici à Saint-Imier, par exemple, présente d'après son rapport annuel 2020 une part de financement (absolue et relative) du canton nettement plus élevée (592 585 francs p. a. ou 88 pour cent) par rapport aux fonds propres / financements de tiers (72 475 francs).

Sans financement subsidiaire du montant cité par le canton de Berne, la Fondation Gosteli de Worblaufen devra fermer ses portes. Le cas échéant, le canton de Berne serait privé des subventions fédérales qui bénéficient à l'économie cantonale et génèrent des contributions supplémentaires et des emplois. La Suisse perdrait ses archives sur l'histoire du mouvement des femmes en Suisse et un établissement de recherche d'importance nationale. Ce scénario doit impérativement être évité.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif reconnaît que les Archives Gosteli sont une institution importante et précieuse pour l'histoire des femmes. C'est la raison pour laquelle il a inscrit dans le groupe de produits correspondant de la Chancellerie d'Etat une première contribution de 100 000 francs pour cette institution. Déjà versé pour l'année en cours, ce montant figure également dans le plan financier 2022-2024. Grâce à cette contribution, l'exploitation peut être maintenue avec succès comme cela a été le cas les années précédentes et les archives peuvent continuer à être gérées dans leur forme habituelle. Le Conseil-exécutif est conscient que cela ne suffit pas pour une extension des prestations telle que prévue par le conseil de fondation pour les années à venir.

La crise du coronavirus et ses conséquences pour l'économie ont fortement restreint la marge de manœuvre du canton de Berne en matière de politique financière. Bien que le nombre de cas soit actuellement en baisse, la crise n'est pas encore terminée. L'évolution de la pandémie est toujours et encore liée à de grandes incertitudes. Il en va de même des conséquences de la crise sur les finances cantonales. Pour le Conseil-exécutif, la retenue reste donc le maître-mot quand il s'agit de nouvelles dépenses. Pour

le moment, le canton de Berne ne devrait contracter de telles obligations que si elles sont liées à la crise du coronavirus ou s'il s'agit de changements inévitables sans marge de manœuvre.

L'inscription de coûts périodiques supplémentaires de 350 000 francs dans les chiffres (100 000 francs étant déjà prévus), tel que la motion l'exige, irait à l'encontre des objectifs de la politique financière du Conseil-exécutif esquissés ci-dessus, puisque des moyens financiers seraient ainsi engagés sur plusieurs années.

Enfin, le Conseil-exécutif rappelle que le canton de Berne ne dispose actuellement pas des bases légales nécessaires pour financer des prestations de la fondation allant au-delà du maintien et de la conservation des archives. Ainsi, la législation sur la protection du patrimoine, sur laquelle s'appuie le soutien assuré d'un montant annuel de 100 000 francs, ne permet pas de financer des prestations de recherche telles que celles récemment planifiées par la fondation en réponse à sa reconnaissance en tant qu'institution de recherche d'importance nationale (p. ex. l'organisation de symposiums scientifiques ou le développement d'une nouvelle plate-forme de recherche pour rassembler et transmettre dans les règles de l'art des documents numériques également). Comme la prise en charge par le canton d'une nouvelle tâche durable exige une base légale inscrite dans la loi (art. 69, al. 4, lit. *e* ConstC), il faudrait tout d'abord réaliser une procédure législative pour pouvoir augmenter les ressources dans les proportions exigées.

Compte tenu de ces considérations, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion financière.

Destinataires
– Grand Conseil

Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gc

Recours à des expertes et des experts externes
Résultats des investigations de la Commission de gestion

Date 19 août 2021

Table des matières

1. Synthèse ... 3

2. Contexte ... 4

3. Principaux constats du Contrôle des finances ... 5
3.1 Évolution des coûts pour les prestations de service externes ... 6
3.2 Principaux prestataires ... 6
3.3 Répartition des mandats ... 6

4. Appréciation de la Commission de gestion ... 7
4.1 Situation dans le canton de Berne ... 7
4.2 Constats et recommandations ... 8
4.2.1 Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers ... 8
4.2.2 Des directives claires pour l'attribution des mandats ... 9
4.2.3 Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle ... 10
4.3 Conclusion ... 13

5. Proposition de la Commission de gestion ... 13

1. Synthèse

Pour accomplir ses tâches, l'administration cantonale fait régulièrement appel à des expertes et des experts externes qui lui fournissent des prestations de conseil. Le recours à ces prestataires n'a jusqu'à présent guère été analysé, car les structures et les instruments nécessaires à une telle évaluation faisaient manifestement défaut. Dans le cadre de sa mission de haute surveillance, la Commission de gestion (CGes) a eu connaissance à plusieurs reprises de situations dans lesquelles le canton de Berne avait confié la réalisation de certaines prestations de service à des expertes et des experts externes. Après avoir appris les montants financiers en jeu – le canton de Berne dépense au moins 30 millions de francs chaque année pour de tels mandats –, la CGes a jugé opportun de demander au Contrôle des finances (CF) d'examiner cette question de manière approfondie. L'enquête s'est concentrée sur les mandats confiés à des tiers et visant à acquérir des ressources supplémentaires en personnel pour soutenir le personnel cantonal existant. Dans le contrôle extraordinaire qu'il a réalisé sur le recours à des expertes et des experts externes, le CF est parvenu à une série de constatations. La CGes a ensuite décidé de consigner ses conclusions dans le présent rapport et de leur conférer ainsi une reconnaissance politique.

Dans une perspective de haute surveillance, la CGes identifie principalement une nécessité d'agir sur les points suivants :

– **Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers :** la commission constate que le canton de Berne ne dispose pas pour l'ensemble de son administration d'une stratégie précisant la manière de gérer les mandats confiés à des tiers. Elle considère qu'il est essentiel de définir une telle stratégie et d'adopter comme principe l'exigence de fournir davantage de prestations en interne et de réduire autant que possible le recours à des tiers. Le personnel du canton doit assumer davantage de responsabilités et accomplir lui-même les tâches centrales.

– **Des directives claires pour l'attribution des mandats :** lorsque l'attribution d'un mandat à des tiers est envisagée, il n'existe actuellement pas de directives claires sur lesquelles fonder cette décision. Outre une stratégie sur la manière de gérer le recours à des tiers en général, la commission considère qu'il est nécessaire d'édicter des directives claires pour encadrer la pratique d'attribution des mandats. Les conditions à remplir avant de décider d'attribuer un mandat à des tiers doivent être clairement précisées. En l'absence de telles conditions, la décision de recourir à des prestataires externes risque d'être très aléatoire et de présenter dans certains cas un intérêt économique défavorable. Avant d'attribuer un mandat à l'extérieur, il est indispensable de procéder à une analyse du caractère économique, y compris un rapport coûts / avantages.

– **Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle :** dans le canton de Berne, il n'existe actuellement aucun processus commun à l'ensemble de l'administration pour assurer le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers. L'existence d'un environnement système uniforme et d'une structure claire des données constitue une condition importante à la possibilité même d'un tel processus. La CGes considère par ailleurs qu'il est nécessaire, si l'on entend exploiter les synergies et réaliser des économies sur les coûts, de mettre en place une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service confiées à des tiers. Elle propose également de créer une réserve de personnel spécialisé devant permettre, d'une part, un échange de personnels existants dans l'ensemble de l'administration cantonale et, d'autre part, une mise en valeur accrue de l'expertise interne pour fournir davantage de prestations en interne. Enfin, il est important que le canton introduise des mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration cantonale.

L'examen a montré que les coûts du recours à des expertises externes ont augmenté d'environ 29 % en trois ans depuis 2016. Le Conseil-exécutif se doit de réagir pour éviter que ces dépenses ne continuent d'augmenter. La CGes considère que le besoin le plus urgent est d'élaborer une stratégie cantonale en

matière de recours à des tiers et de définir des directives pour l'attribution des mandats. Enfin, des processus de contrôle communs à l'ensemble de l'administration cantonale et fondés sur des environnements système et des structures de données uniformes sont des éléments essentiels pour acquérir des connaissances et améliorer constamment les directives encadrant la pratique d'attribution des mandats.

2. Contexte

Dans le cadre de sa mission de haute surveillance, la Commission de gestion a constaté à plusieurs reprises que le canton de Berne confie la réalisation de certaines prestations de service à des expertes et des experts externes. Cela fut notamment le cas, de manière frappante, lors des grands projets informatiques cantonaux IT@BE ou ERP. Des mandats ont également été confiés à des expertes et experts externes pour la réorganisation de l'Office de l'exécution judiciaire, le coaching du directeur de l'établissement pénitentiaire de Thorberg, le contrôle des services d'aide et de soins à domicile ou l'optimisation de la comptabilité de l'Office des ponts et chaussées et de l'Office des immeubles et des constructions.

Plusieurs membres du Grand Conseil ont demandé à plusieurs reprises, en déposant des interventions parlementaires, à faire examiner le recours à des prestataires externes et à connaître l'évolution des dépenses liées à ces mandats. Comme les structures et les instruments d'évaluation indispensables à une enquête efficace faisaient défaut, les résultats obtenus sont longtemps restés incomplets et peu significatifs, malgré l'importance des efforts déployés. En réponse à l'interpellation 272-2004 Michel, le Conseil-exécutif a décidé en 2009 de développer le plan comptable à partir du 1er janvier 2010 de façon à permettre une évaluation plus détaillée, en fonction du type de mandat, des dépenses pour des prestations de service fournies par des tiers. Il a été expressément renoncé à prendre d'autres mesures, au motif que la collecte des données aurait nécessité un important surcroît de travail non automatisé, sans commune mesure avec le caractère probant limité des données à collecter. Sur la base de l'interpellation 239-2016 Krähenbühl « Combien de mandats le Conseil-exécutif a-t-il donné à des spécialistes externes ? », le Conseil-exécutif a fait procéder, en 2017, à des évaluations sommaires des comptes correspondants pour les années 2010 à 2016. La réponse du Conseil-exécutif à cette interpellation a permis de savoir qu'au moins une trentaine de millions de francs sont dépensés chaque année pour de tels mandats. Étant donné les montants en jeu, la CGes a jugé opportun de faire examiner en profondeur par le CF ce domaine qui était sur son radar depuis un certain temps.

La question du recours à des tiers pour accomplir certaines tâches étatiques a également déjà été abordée par la Confédération et par d'autres cantons. Pour ce qui est de la Confédération, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a chargé en 2005 le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de mener une enquête sur le recours à des consultantes et consultants externes par l'administration fédérale[1]. Les critiques toujours plus nombreuses formulées au niveau politique et dans les médias contre l'attribution par l'administration fédérale de mandats à des expertes et des experts externes ont été l'occasion de mener cette enquête approfondie. La discussion a porté principalement sur la progression continue du recours à des expertes et des experts externes ainsi que sur le contrôle insuffisant de leur activité. Des interventions parlementaires ont ensuite mis en évidence qu'aucune vue d'ensemble du nombre, du volume financier et de la procédure d'attribution des mandats d'expertise n'avait été établie à ce jour. Des allégations de népotisme ont également été proférées. L'enquête du CPA a fourni pour la première fois des données comparables sur le recours à des expertises externes dans l'ensemble de l'administration fédérale. Sur la base du rapport d'évaluation du CPA, la CdG-E a rédigé un rapport en 2006 et a ainsi rendu publiques ses conclusions et recommandations. Ces conclusions concernaient les trois domaines « Ampleur et profil du recours à des experts externes », « Attribution des mandats et concurrence » et « Pilotage et contrôle des mandats de consultants »[2].

[1] Rapport du 13.10.2006 de la CdG-E, « Recours à des experts par l'administration fédérale : ampleur, concurrence et pilotage »
[2] Rapport du 13.10.2006 de la CdG-E, « Recours à des experts par l'administration fédérale : ampleur, concurrence et pilotage », p. 1665 ss

Comme exemple d'une démarche similaire au niveau cantonal, on peut mentionner le cas du canton de Bâle-Campagne, où la Commission de gestion s'est, elle aussi, intéressée aux prestations de conseil externes. En 2014, cette commission a chargé le Contrôle des finances de Bâle-Campagne de procéder à des examens sur cette question. Après avoir résumé et évalué les principales constatations dans un rapport[3], elle a formulé des recommandations succinctes, qui portent fondamentalement sur la nécessité d'appliquer des règles de comptabilité communes aux différentes Directions, de prouver que le recours à une expertise externe répond réellement à un besoin, de rechercher en priorité des solutions internes, de procéder systématiquement à une analyse coûts / avantages, de prévoir et de mettre en œuvre des processus de controlling, de définir des directives claires pour l'attribution des mandats et de mettre sur pied un service central pour la gestion des marchés.

En septembre 2019, la Commission de gestion du canton de Berne a donc chargé le Contrôle des finances de réaliser un contrôle extraordinaire sur le recours à des expertes et des experts externes dans l'administration cantonale. L'enquête devait se concentrer sur les mandats confiés à des tiers et visant à acquérir des ressources supplémentaires en personnel pour soutenir le personnel cantonal existant. En font partie non seulement les mandats de conseil classiques, mais aussi les mandats de gestion de projet, d'assistance à des projets, de communication, de coaching ou d'assurance qualité, entre autres. La délimitation a été un peu plus difficile pour le secteur de la construction, car l'enquête ne devait pas porter sur les mandats de construction classiques (mandats confiés à des bureaux d'études, des architectes, etc.). La CGes s'est intéressée à l'évolution des coûts pour de tels mandats lors des années 2010[4], 2015 et 2018, à la fois en valeur absolue et relativement aux dépenses du canton. Une autre question visait à déterminer dans quelle mesure le recours à des expertises externes varie entre les Directions.

Le CF a procédé au contrôle extraordinaire dans les délais et a remis son rapport à la CGes en mai 2020. En août 2020, cette dernière a invité le CF à présenter son rapport et à tirer un bilan lors d'une séance de la commission plénière. Elle a ensuite soumis le rapport au Conseil-exécutif afin qu'il puisse commenter par écrit les résultats du contrôle extraordinaire. Au terme de ces différentes étapes, elle a décidé de consigner ses conclusions dans le présent rapport et de conférer ainsi une reconnaissance politique à l'enquête.

La CGes a adopté le présent rapport le 6 mai 2021 afin de le soumettre pour avis au Conseil-exécutif en sa qualité d'autorité concernée. Le Conseil-exécutif a pris position par courrier du 30 juin 2021[5].

Aux termes de l'article 55, alinéa 3 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les rapports dans lesquels les commissions du Grand Conseil adressent des recommandations à l'autorité concernée doivent également présenter l'avis de cette dernière. La CGes se conforme à cette exigence en exposant en note de bas de page les avis du Conseil-exécutif qu'elle a choisi de ne pas reprendre.

3. Principaux constats du Contrôle des finances

Le présent chapitre expose certains faits et chiffres issus du rapport du CF. D'autres constats dressés dans ce rapport sont également repris dans le chapitre suivant, qui présente les conclusions de la CGes.

[3] Rapport du 6.5.2015 de la Commission de gestion de Bâle-Campagne « Bericht der Geschäftsprüfungskommission an den Landrat betreffend Auftrag an die Finanzkontrolle zur Vornahme von Prüfungshandlungen im Bereich Beratungsdienstleistungen »
[4] À la demande du Conseil-exécutif, l'année 2010 a été retenue comme année de référence plutôt que 2009, qui figurait dans le mandat de la CGes au CF. Il a en effet été démontré de manière plausible qu'une enquête fondée sur 2010 prendrait nettement moins de temps et serait davantage comparable avec les deux autres années de référence 2015 et 2018.
[5] Le Conseil-exécutif a pris position de manière détaillée sur les différentes recommandations de la CGes (voir ch. 4.2). Il a aussi renvoyé à son avis au sujet du contrôle extraordinaire du CF, rappelant que les commentaires formulés à cette occasion restent valables.

3.1 Évolution des coûts pour les prestations de service externes

- Les dépenses de l'administration cantonale ont fortement et régulièrement augmenté entre 2010 et 2018.
- Les dépenses pour des prestations de conseil sont, quant à elles, restées stables entre 2010 et 2015, se situant autour de 33 ou 34 millions de francs.
- Depuis 2016, on observe une forte augmentation : en l'espace de trois ans, les dépenses consacrées aux prestations de conseil ont augmenté de 29% pour atteindre environ 43 millions de francs, alors que les dépenses publiques globales ont augmenté de « seulement » 10% sur la même période.
- Cette augmentation plus marquée est due en partie à divers projets cantonaux de grande ampleur (IT@BE, introduction du système ERP, p. ex).
- Étant donné les grands projets cantonaux prévus, l'hétérogénéité persistante de l'environnement système et la complexité croissante qui en résulte, la tendance à un recours accru à des consultantes et consultants externes va se poursuivre, voire s'accentuer.
- On peut estimer que les coûts des prestations de service externes sont entre 80 et 150% plus élevés que ceux des collaborateurs et collaboratrices internes.

3.2 Principaux prestataires

La part du volume de commandes des dix principaux prestataires est en forte augmentation (de 19% à 31%) :

Année	Nombre d'entreprises ayant un volume de commandes supérieur à 1 million de francs au total	Volume de commandes le plus élevé	Nombre d'entreprises ayant reçu quatre commandes ou plus de Directions ou d'offices cantonaux
2015	1	1,3 million de francs	50%
2018	4	5,6 millions de francs	90%

- Certaines entreprises travaillent pour plusieurs Directions et différents mandats.
- Dans certains cas, il s'agit de projets ou de tâches de développement continu qui s'étendent sur plusieurs années.
- Les activités de conseil se concentrent de plus en plus sur les domaines de l'informatique (part d'environ 60% en 2018) et de la construction (part d'environ 16%).

3.3 Répartition des mandats

- Le recours aux prestations de conseil varie considérablement selon les Directions.
- La Direction des travaux publics et des transports (DTT), la Direction des finances (FIN), la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) et la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) sont celles qui, par rapport à leur taille, ont eu le plus recours aux prestations de consultantes et de consultants externes pendant les années considérées.
- Le recours plus important à une expertise externe de la part de la FIN s'explique par la mise en œuvre d'importants projets cantonaux.
- Dans le cas de la DTT, le volume élevé des commandes s'explique en grande partie par la diversité et la complexité des activités de construction et d'entretien, mais aussi par la tendance à recourir de plus en plus à des consultantes et des consultants externes pour le controlling de projet.

4. Appréciation de la Commission de gestion

Dans ce chapitre, la CGes présente d'abord la situation qui prévaut dans le canton de Berne, puis expose ses conclusions, ses recommandations et ses attentes concernant le recours à des expertises externes. Le chapitre se termine par une conclusion et des perspectives.

4.1 Situation dans le canton de Berne

Pour accomplir ses tâches, l'administration du canton de Berne fait régulièrement appel à des prestataires externes. Il convient à cet égard de distinguer les tâches que le canton ne *peut* pas accomplir lui-même et les prestations de conseil que des expertes et des experts externes apportent en soutien aux services cantonaux. Il peut s'agir, par exemple, d'expertises, de coaching, d'assurance qualité ou de gestion de projet. Dans les domaines qui ne représentent pas une tâche essentielle du canton, la fourniture de prestations par des tiers est compréhensible. Dans le cas présent, il s'agit toutefois pour l'essentiel de prestations de conseil.

Le canton de Berne est une grande entité juridique, qui compte quelque 13 000 collaboratrices et collaborateurs pour environ 10 400 équivalents plein temps. Il dispose par conséquent d'un potentiel important de spécialistes et de personnel qualifié. Même s'il est considéré comme un groupe du point de vue économique, le canton a une organisation très décentralisée, avec plusieurs Directions et offices. Exploiter les synergies au sein d'un tel ensemble s'avère par conséquent plus difficile. Le CF relève que, malgré une tendance à la standardisation, il existe toujours une multitude d'applications spécialisées et d'environnements système, souvent gérés et développés par des spécialistes externes. L'introduction prochaine du système ERP ne devrait conduire qu'en partie à des processus de standardisation et de centralisation. Selon le CF, les deux caractéristiques de l'administration cantonale que sont un degré élevé d'indépendance et des difficultés de coordination des procédures et des processus constituent un environnement idéal pour les prestataires externes.

Le rapport du CF montre qu'il n'existe pas de centrale d'achat unique ni de processus qui serait valable dans l'ensemble de l'administration pour l'achat, le pilotage et la coordination des mandats confiés à des tiers. L'achat de prestations de conseil a lieu au niveau de chaque unité opérationnelle. En ce qui concerne la situation juridique, le CF conclut dans son rapport que les exigences du droit des marchés publics sont *en grande partie* respectées. C'est le cas en particulier des grands projets impliquant un volume de commandes élevé. Dans certains cas, le CF constate néanmoins que des mandats ont été attribués sans avoir été précédés par les appels d'offres nécessaires et alors que leur volume dépassait les valeurs seuils. Le CF note à ce propos que le fait de retenir régulièrement les mêmes prestataires pour des mandats d'un montant inférieur à la valeur seuil peut représenter un risque pour la réputation du canton, même si la pratique n'est pas contraire en soi à la législation sur les marchés publics.

Il est incontestable que le recours à des prestataires externes offre certaines opportunités pour le canton. Cela lui permet notamment de faire face à des périodes où la charge de travail est accrue ou d'acquérir de manière ponctuelle une expertise spécifique. Lorsque c'est le cas, les prestations de conseil peuvent représenter une solution rapide et appropriée. Il n'en demeure pas moins que le recours à des consultantes et des consultants externes implique aussi certains risques. Les considérations qui suivent traitent des points au sujet desquels la CGes identifie principalement un potentiel d'amélioration pour le canton de Berne.

4.2 Constats et recommandations

Après avoir examiné la question d'un point de vue général, la CGes est arrivée à la conclusion que ses constats et ses résultats peuvent être regroupés en trois grands ensembles thématiques. Le premier constat fondamental est qu'il est nécessaire d'opérer un changement de cap et de fournir davantage de prestations en interne de façon à réduire le recours à des tiers. Consciente que le recours à des tiers ne saurait être totalement écarté, la commission considère que la définition de directives claires pour encadrer la pratique d'attribution des mandats, y compris des considérations coûts / avantages, constitue la deuxième exigence fondamentale. Enfin, la commission est convaincue qu'une forme minimale de pilotage centralisé et de coordination est indispensable et qu'un controlling global, incluant une forme de reporting, est hautement nécessaire.

Dans la perspective de la surveillance parlementaire, les trois domaines qui appellent une action sont par conséquent les suivants.

4.2.1 Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers

Dans son rapport, le CF montre que le recours à des prestations de conseil externes offre diverses opportunités. En apportant un savoir-faire moderne, actuel et fondé sur de bonnes pratiques, les prestataires externes peuvent renforcer le potentiel d'innovation et le professionnalisme de l'administration. Ils permettent aussi de garantir l'exploitation en offrant des solutions transitoires rapidement réalisables ou en soulageant temporairement les collaboratrices et collaborateurs internes. Enfin, un avantage du recours à des consultantes et des consultants est qu'il évite d'avoir à constituer en interne des compétences hautement spécialisées qui ne sont requises que de manière ponctuelle ou pour une période limitée.

Cependant, les risques liés au recours à des prestations de conseil externes sont, eux aussi, nombreux. La question des coûts est notamment centrale : en particulier lors de missions de plus longue durée, les mandataires externes occasionnent des coûts plus élevés que les collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale. Un autre élément important est la relation de dépendance qui s'instaure lorsqu'un savoir-faire spécifique demeure externe et n'est pas acquis de manière sûre en interne. Au-delà des considérations de rentabilité économique, la CGes estime donc tout aussi important que le canton ait la maîtrise des compétences essentielles et assume lui-même certaines tâches. Les mandats confiés à des tiers peuvent entraîner des coûts de transaction élevés et des retards en raison de la longueur des procédures d'évaluation. La délégation de responsabilités à des tiers peut ainsi s'avérer dangereuse, car le contrôle est, lui aussi, externalisé. Enfin, un risque de conflits d'intérêts existe en cas de cumul de fonctions incompatibles. Les collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale ont pour mandat clair de représenter les intérêts du canton. Il est absolument essentiel d'exploiter les avantages qu'ils possèdent par rapport à des tiers en termes de connaissances et d'expériences internes. En résumé, on peut conclure que le canton de Berne n'a pas défini de **stratégie cantonale** concernant sa manière de gérer les mandats confiés à des tiers. Or, les différents risques qui viennent d'être mentionnés montrent l'importance fondamentale d'une attitude raisonnée lors de l'attribution de tels mandats. Les membres de la commission s'accordent sur la nécessité d'opérer un changement de cap dans le canton de Berne et, pour les raisons évoquées précédemment, de faire davantage appel à des ressources propres. L'idée doit être de privilégier le plus possible les ressources internes et de réduire au minimum le recours à des tiers.

L'objectif premier, selon la CGes, est que le canton assume davantage de responsabilités et exécute lui-même les tâches centrales au lieu de les confier à des tiers. Certaines attributions ne devraient pas être déléguées, notamment pour des raisons de bonne gouvernance. Bien que le canton de Berne dispose d'un grand nombre de cadres et de spécialistes compétents, la CGes a l'impression qu'une grande partie du

personnel d'encadrement est fortement sollicitée par les affaires courantes et n'a souvent pas les ressources lui permettant de se consacrer aux projets, aux stratégies et à l'optimisation des processus. D'un point de vue purement stratégique, il est important que ces tâches ne soient pas, ou du moins pas totalement, confiées à des tiers. La commission juge donc essentiel que le personnel d'encadrement assume davantage de responsabilités stratégiques. Cela permettrait à la fois de développer l'expertise interne et de mieux exploiter les ressources existantes. Il faudrait mettre clairement en avant les avantages stratégiques associés au fait d'assumer le plus possible la responsabilité en interne. Cette approche aurait aussi l'avantage de réduire les liens de dépendance à l'égard d'importants prestataires externes et de corriger le plus possible le déséquilibre entre mandats confiés à des tiers et prestations fournies en interne. Il faut aussi souligner que, dans le cas des prestations de conseil, le rapport coûts / avantages du recours à des tiers est, en règle générale, moins intéressant économiquement pour le canton que l'utilisation de son propre personnel. À cela s'ajoute le fait que les collaborations externes n'apparaissent pas dans les statistiques du personnel du canton et qu'elles peuvent être utilisées pour contourner des restrictions de postes et des programmes d'économies. Enfin, réduire le plus possible le recours à des tiers permet d'éviter des conflits d'intérêts et les aspects problématiques que peut revêtir la collaboration avec d'anciens membres de l'administration cantonale. Le CF a constaté que d'anciennes collaboratrices ou d'anciens collaborateurs de l'administration cantonale ont fondé leur propre société de conseil et reçu des mandats du canton peu de temps après leur départ.

Recommandations de la CGes:

1. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de définir une stratégie sur la manière dont le canton de Berne entend gérer le recours à des tiers. L'accent devrait être mis sur la réduction du recours à des tiers et sur un renforcement des prestations fournies en interne.*

Le Conseil-exécutif soutient la recommandation de la Commission de gestion de régler cette question au niveau stratégique. Il annonce que la Direction des finances soumettra des propositions de réglementation en ce sens au Conseil-exécutif, probablement d'ici le premier trimestre 2022[6].

4.2.2 Des directives claires pour l'attribution des mandats

Le canton de Berne n'a pas édicté de directives précisant sur quelles bases et dans quelle mesure il est possible d'avoir recours à des prestations de conseil. Le contrôle extraordinaire réalisé par le CF a mis en évidence que les Directions font appel à de telles prestations principalement en raison d'un manque d'expertise interne, afin d'obtenir l'avis d'un tiers ou faute de ressources suffisantes en personnel. Le CF a constaté à ce propos que les justifications avancées par les Directions n'étaient qu'en partie compréhensibles et plausibles.

Selon la CGes, il est incontestable que même si l'on met l'accent sur la fourniture des prestations en interne, il restera nécessaire de faire appel à des expertises externes dans de nombreux domaines. La CGes ne remet nullement ce point en question. Elle juge néanmoins essentiel qu'une stratégie cantonale définisse les conditions à remplir avant qu'un mandat puisse être confié à des tiers. Il est donc nécessaire de définir des **directives claires pour l'attribution des mandats**. Cela permettrait également d'accroître la transparence à la fois sur les expertises externes et sur les décisions d'attribution.

La commission considère qu'avant se tourner vers l'extérieur, il faudrait exposer de façon détaillée les raisons pour lesquelles une solution interne n'est pas possible. C'est la seule manière de s'assurer que l'on a

[6] Dans son avis du 30.6.2021, le Conseil-exécutif indique néanmoins qu'il ne peut pas se rallier tel quel à la demande selon laquelle cette stratégie devrait viser à réduire le recours à des tiers. Il affirme qu'une telle réduction n'est guère possible, car la spécialisation des tâches étatiques tend à augmenter, mais pas celle du personnel de l'administration. La stratégie devrait garantir que la décision de fournir des prestations en interne ou en externe soit prise de manière consciente dans chaque cas. Il faudrait mettre en balance les opportunités et les risques, de même que les avantages et les inconvénients, associés à chacune de ces deux options, comme cela a été mentionné dans le présent rapport.

correctement évalué si les avantages d'un mandat confié à l'extérieur l'emportent sur les inconvénients. En l'absence d'un tel examen, il existe un risque que la décision de recourir à des prestataires externes soit très aléatoire et qu'elle présente un intérêt économique défavorable dans certains cas. C'est pourquoi il est essentiel de procéder à une **analyse du caractère économique, y compris un rapport coûts / avantages**. Lorsque des tâches de soutien et de gestion de projet sont assurées par des tiers sur une longue période, le rapport coûts / avantages est, en règle générale, moins intéressant économiquement pour le canton que l'utilisation de ses propres ressources en personnel. Le canton devrait disposer des connaissances et du personnel spécialisé nécessaires à la réalisation de ses tâches essentielles et ne devrait avoir recours à des prestataires externes que de manière ponctuelle. Lorsque le volume du soutien externe est plusieurs fois supérieur aux ressources internes du canton, il y a disproportion entre les prestations fournies par le canton lui-même et celles fournies par des tiers. Avoir recours sur une longue période aux prestations de tiers pour couvrir une tâche permanente n'est pas opportun et revient, de fait, à transférer une grande partie de la responsabilité vers l'extérieur. Or, la responsabilité représente une tâche essentielle du canton, que celui-ci devrait assumer lui-même et qu'il ne devrait en aucun cas transférer à des tiers.

Le Conseil-exécutif reconnaît, lui aussi, l'importance de définir pour le recours à des tiers des critères qui soient uniformes et valables pour l'ensemble du canton. S'il a fait part de son intention d'«essayer» de définir de tels critères, il a aussi souligné que les raisons d'un recours à des expertises externes sont multiples et que, pour pouvoir s'appliquer à l'ensemble des Directions, des directives doivent laisser une certaine marge de manœuvre sur des sujets spécifiques. La CGes se réjouit de la volonté du Conseil-exécutif de définir des critères uniformes à l'échelle du canton. Même si les raisons du recours à des tiers sont multiples, il est dans l'intérêt du Conseil-exécutif de fixer des directives générales. Celles-ci doivent être formulées à un niveau approprié de façon à être le plus adaptées possible à l'administration cantonale dans son ensemble.

Recommandations de la CGes:

2. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de définir des directives claires pour l'attribution de mandats à des tiers.*
3. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de fixer dans un code de conduite la nécessité d'analyser le caractère économique du mandat, y compris le rapport coûts / avantages, avant d'avoir recours à des expertes et des experts externes.*

Le Conseil-exécutif annonce que les recommandations 2 et 3 seront mises en œuvre dans le cadre des propositions de réglementation qui seront élaborées par la Direction des finances concernant une stratégie cantonale en matière de recours à des tiers.

4.2.3 Centraliser le pilotage, la coordination et le contrôle

Des directives définies à l'échelle du canton ne peuvent produire des effets que si elles sont respectées. C'est pourquoi il est particulièrement important d'assurer **un processus commun à l'échelle du canton pour le pilotage, la coordination et le contrôle** des contrats de prestations conclus avec des tiers. Si le canton de Berne dispose déjà d'une Conférence cantonale des achats (CCA) et de cinq centrales d'achat cantonales (CAC), l'achat de prestations de conseil *ne* fait *pas* partie des attributions de ces dernières. Dans l'administration cantonale, les achats de prestations de conseil s'effectuent au niveau des unités opérationnelles, et le rapport du CF a montré que les tâches de pilotage, de coordination et de contrôle sont remplies de façons très différentes selon les Directions.

Le fait qu'il n'existe actuellement aucun processus commun à l'échelle du canton pour le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers s'explique certainement en partie

par l'absence de systèmes et de structures de données uniformes. L'hétérogénéité de l'environnement système du canton conduit à des procédures et des processus eux-mêmes hétérogènes. Si le projet ERP permettra sans doute d'accomplir un premier pas dans le sens d'une harmonisation, la commission juge néanmoins important de faire avancer activement l'**harmonisation de l'environnement système** et de tirer le meilleur parti des opportunités qui en résulteront. Dans ce contexte, la mise en place d'une centrale d'achat cantonale pour les mandats de prestations de service devrait être examinée. Le canton a déjà l'expérience de telles centrales d'achat dans d'autres domaines, par exemple pour l'acquisition de véhicules. La commission est convaincue qu'un regroupement des achats est également possible pour les prestations de service fournies par des tiers et qu'il permettrait dans certains cas d'exploiter des synergies et de réaliser de conséquentes économies d'échelle. Grâce aux connaissances que peut accumuler un service centralisé, la définition d'un processus commun pour l'ensemble du canton permettrait notamment de gagner en efficacité lors des appels d'offres. En exploitant l'expérience acquise et en tirant des enseignements des projets passés, une centrale d'achat cantonale peut exercer un contrôle plus professionnel.

Étant donné que, selon le rapport du CF, les deux tiers environ des prestations de conseil portent sur des questions juridiques, techniques ou organisationnelles, les opportunités existantes doivent absolument être exploitées. S'il est clair qu'une **mise en commun des spécialistes** ne saurait constituer une solution adéquate pour tous les domaines, une telle option pourrait précisément être utilisée dans le cas des questions de nature juridique, technique ou organisationnelle qui posent des défis communs. Selon la CGes, une telle mise en commun des ressources ne signifie pas que du personnel supplémentaire doit être recruté spécifiquement pour remplir ce rôle, mais plutôt que la coordination au sein de l'administration doit être renforcée de façon à unir les forces et à partager les ressources existantes. Une liste cantonale recensant de manière transparente les expériences des collaboratrices et des collaborateurs de l'administration cantonale pourrait aider à tirer profit des expériences existantes au sein du personnel du canton. Un tel instrument rendrait possible un échange mutuel d'expériences et réduirait le risque de voir des sociétés de conseil externes proposer plusieurs fois des prestations similaires aux Directions et aux offices. Enfin, grâce aux économies réalisées en réduisant le recours à des expertises externes, il serait possible de mettre en place une réserve de spécialistes, par exemple au sein de l'Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne (OIO). Tous les services de l'administration auraient dès lors la possibilité de faire appel à l'OIO pour la gestion de projets relatifs aux TIC et à l'organisation. La commission est convaincue que la constitution d'une telle réserve de spécialistes au niveau cantonal répond à un besoin et qu'il est possible de la concevoir de façon à écarter le risque d'une sous-occupation de ses membres et de leurs compétences.

De l'attribution d'un mandat à la conclusion en passant par la mise en œuvre, l'exécution correcte d'une tâche est de la responsabilité des unités opérationnelles, et il n'existe pas de **contrôle uniforme** à l'échelle cantonale. Selon le rapport du CF, le controlling pour les mandats importants s'effectue dans le cadre du portefeuille de projets. Certaines Directions et certains offices procèdent à un controlling des contrats, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble des mandats attribués dans leur domaine de compétence. Outre la définition de critères uniformes d'attribution des mandats à des prestataires externes, il serait donc essentiel de prévoir également un mécanisme de contrôle et de pilotage qui puisse garantir le respect des objectifs stratégiques. Un controlling actif permettrait de coordonner le recours à des tiers à l'échelle du canton et d'évaluer les évolutions en cours. Il offrirait en outre la possibilité de surveiller l'évolution des mandats et des coûts et de mettre en évidence d'éventuels conflits d'intérêts. L'expérience acquise à l'occasion de ce controlling serait à son tour précieuse pour l'attribution des futurs mandats et devrait être intégrée dans les directives encadrant cette pratique. L'Office juridique de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ), qui rassemble les avis de droit pour l'ensemble de l'administration cantonale, fournit un exemple de la direction que pourrait suivre un tel controlling uniforme. La CGes voit dans cette pratique une bonne illustration de la forme que pourrait prendre un contrôle uniforme dans un domaine particulier.

Bien qu'il ne soit pas convaincu de la pertinence d'une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service fournies par des tiers, le Conseil-exécutif est disposé à examiner quels instruments du logiciel de planification des ressources ERP permettraient d'assurer à l'échelle du canton un controlling avec des structures de données uniformes. Si elle peut comprendre que les Directions aient parfois besoin de faire appel à une expertise différente, la CGes reste persuadée qu'il existe des domaines dans lesquels la mise en place d'une centrale d'achat cantonale permettrait de réaliser des économies. Le Conseil-exécutif ne trouve pas non plus convaincante la proposition de constituer une réserve de spécialistes. Il comprend toutefois cette solution comme une réserve permanente de personnel spécialisé qui risquerait d'être sous-occupée pendant les périodes plus calmes. Or, la démarche qu'entend privilégier la CGes ne consiste pas à mettre sur pied une réserve permanente de spécialistes, mais plutôt à organiser entre les Directions un échange de personnel spécialisé existant. Cette « mise en commun » du personnel servirait principalement à échanger et à coordonner des informations au sujet de l'expertise interne existante.

Recommandations de la CGes:

4. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de prendre des mesures pour continuer à faire avancer l'harmonisation de l'environnement système.*

Dans son avis, le Conseil-exécutif fait part de son intention de mettre en œuvre cette recommandation dans le cadre du projet ERP. La deuxième phase de ce projet fournira à l'administration cantonale un module SAP avec des fonctions logistiques qui permettront, entre autres, de procéder à un controlling des achats et à une gestion uniforme des contrats. La conception et la mise en œuvre sont prévues pour la période 2022-2024, l'introduction devrait intervenir au début de 2025. Cette demande est également reprise dans la nouvelle stratégie TIC 2021-2025 du Conseil-exécutif.

5. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de mettre en place, pour les mandats de prestations de service, une centrale d'achat cantonale qui puisse assister les Directions au moins à titre consultatif[7].*
6. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de constituer une réserve commune de personnel spécialisé permettant un échange des ressources en personnel existantes dans l'ensemble de l'administration cantonale[8].*
7. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'introduire dans l'ensemble de l'administration cantonale des mécanismes de controlling pour les mandats confiés à des prestataires de service externes[9].*

[7] Le Conseil-exécutif rappelle que le Bureau central de coordination des achats (BCCA) de l'OIO donne volontiers des conseils aux services cantonaux des achats, de sorte que cette demande a déjà été mise en œuvre. Le BCCA n'est toutefois pas une centrale d'achat cantonale et n'a pas vocation à le devenir. Le Conseil-exécutif souligne que les CAC existantes servent principalement à rationaliser les achats cantonaux en regroupant les achats similaires. Un tel regroupement ne serait pas envisageable pour la catégorie des « prestations de service », qui recouvre une variété bien trop importante de prestations ayant peu de choses en commun, que ce soit au niveau des fournisseurs, des acheteurs, des exigences ou de leur nature juridique. Il serait donc préférable, selon le Conseil-exécutif, que les organismes en charge de marchés publics continuent de rechercher des domaines plus restreints de prestations qui puissent faire l'objet d'un regroupement et dont les achats puissent être centralisés par l'une des CAC existantes.

[8] En raison de la grande hétérogénéité des mandats que l'administration confie à des prestataires de service externes, le Conseil-exécutif n'est pas convaincu qu'une réserve unique regroupant l'ensemble des « spécialistes des services » apporterait une valeur ajoutée. Il juge préférable que les unités organisationnelles de l'administration qui remplissent des tâches transversales continuent de veiller à ce que les spécialistes de leurs propres domaines de compétence travaillent en réseau et échangent des connaissances. Il souligne qu'il existe déjà de nombreuses possibilités d'échange, à la fois dans le domaine des marchés publics en général et dans les différents domaines spécialisés.

[9] Selon le Conseil-exécutif, la Commission des finances (CFin) du Grand Conseil a, elle aussi, demandé que des statistiques et un controlling des achats soient introduits à l'occasion de la nouvelle loi sur les marchés publics. Le Conseil-exécutif a soutenu ces demandes sur le principe, mais a souligné qu'elles ne pourraient être mises en œuvre que dans le cadre du système ERP. Lors de la délibération sur la loi concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur les marchés publics (LAIMP) en juin 2021, le Grand Conseil a rejeté les propositions visant à obliger le Conseil-exécutif à prendre de telles mesures. Le Conseil-exécutif examinera dans le cadre du projet ERP quelles fonctions de controlling peuvent être introduites à un coût raisonnable au niveau de l'administration cantonale dans son ensemble. Il ne prévoit toutefois pas un controlling du type de celui qu'envisage la CGes. Pour être efficace, un tel instrument supposerait des pouvoirs de contrôle et d'instructions qui interféreraient grandement avec l'autonomie organisationnelle des Directions et des offices. Le Conseil-exécutif considère que le respect de la législation et de ses propres prescriptions en matière de marchés publics est et doit rester de la compétence des cadres dirigeants et que pour contrôler efficacement comment ces derniers s'acquittent de cette responsabilité, il est préférable de faire appel à une autorité de surveillance indépendante comme la CGes ou le CF plutôt qu'à une unité interne à l'administration. Un tel controlling serait en outre très coûteux et supposerait de créer plusieurs nouveaux postes hautement qualifiés, pour lesquels il n'existe actuellement aucune marge de manœuvre.

4.3 Conclusion

Étant donné la situation actuelle dans le canton de Berne, il est clair pour la CGes qu'une action est nécessaire en ce qui concerne le recours à des expertes et des experts externes. Si le Conseil-exécutif ne réagit pas, les dépenses pour les mandats confiés à des tiers ne cesseront d'augmenter. La commission considère que le besoin le plus urgent est d'élaborer une stratégie cantonale en matière de recours à des tiers et de définir des directives claires pour l'attribution des mandats. Et comme une stratégie, aussi bonne soit-elle, ne sert à rien tant qu'elle n'est pas mise en œuvre, la commission juge également essentiel de prévoir un controlling approprié. Les connaissances acquises devraient être intégrées aux directives pour permettre une amélioration continue de la pratique d'attribution des mandats. Les opportunités ouvertes par l'introduction du système ERP devraient vraiment être saisies dans tous les domaines identifiés. Une action à l'échelle de l'administration cantonale dans son ensemble ne peut fonctionner que si des environnements système et des structures de données uniformes assurent la possibilité même du pilotage, de la coordination et du contrôle.

5. Proposition de la Commission de gestion

En vertu de l'article 55, alinéa 4 LGC, la CGes attend du Conseil-exécutif qu'il lui rende compte d'ici le printemps 2022 de l'avancement des optimisations préconisées dans le présent rapport.

La CGes recommande au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 19 août 2021
Au nom de la Commission de gestion :

Le président, P. Siegenthaler
Le secrétaire, M. Ehrler

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	073-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.98
Déposée le :	22.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Freudiger (Langenthal, UDC) (porte-parole) Bichsel (Zollikofen, UDC) Haas (Bern, PLR) Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, UDF) Rappa (Burgdorf, Le Centre) Wyss (Wengi, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	851/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction des finances
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Des règles claires pour l'élection des représentants et représentantes de l'employeur aux organes des caisses de pension cantonales

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier comme suit la base légale pour l'élection des représentants et représentantes de l'employeur au sein des commissions administratives des deux caisses de pension cantonales CPB et CACEB :

1. Les personnes assurées auprès de la CPB ou de la CACEB ne peuvent pas représenter l'employeur au sein des commissions administratives de ces caisses.
2. Les dispositions relatives aux représentants et représentantes de l'employeur doivent être complétées de sorte que le Conseil-exécutif puisse leur donner des instructions contraignantes pour l'exercice du droit de vote, pour autant que le droit supérieur ne s'y oppose pas.

Développement :

Les commissions administratives des caisses de pension ont des compétences étendues, notamment l'adoption de décisions au sujet de la rémunération des comptes d'épargne des assurés et assurées. Les décisions en la matière ont des conséquences financières considérables, que ce soit pour l'institution de prévoyance dans son ensemble (et donc indirectement pour le canton en ce qui concerne le financement du découvert) ou pour les comptes d'épargne individuels des assurés et assurées.

Actuellement, le canton de Berne est en partie représenté au sein de ces commissions administratives par des personnes qui sont également employées par lui (personnel d'encadrement) et qui sont donc elles-mêmes assurées auprès de ces caisses de pension et y possèdent des comptes d'épargne individuels. Il en résulte inévitablement un conflit entre la protection des intérêts de l'employeur et la défense des intérêts

personnels des représentants et représentantes. L'ajout d'une clause d'exclusion dans la base légale permettrait d'éviter à l'avenir un tel conflit d'intérêts. Les représentants et représentantes de l'employeur ne seront ainsi plus dans la position désagréable d'avoir constamment à porter deux casquettes. Cette demande est aussi conforme aux principes actuels de la gouvernance d'entreprise : selon les Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques (dont font partie les deux caisses de pension), les représentants et représentantes du canton au sein des organes de direction stratégique ne doivent en principe se trouver ni dans un conflit d'intérêts financiers, matériels ou personnels ni dans un état de dépendance qui pourrait les empêcher de se forger une opinion indépendante (cf. ch.°12.6 des Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques du 16 décembre 2020).

Le canton devant veiller aux intérêts de la population et à l'équilibre budgétaire, le Conseil-exécutif doit en outre avoir la possibilité de donner des instructions contraignantes, dans la mesure où la loi le permet, aux représentants et représentantes de l'employeur aux organes des caisses de pension.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1)
Les commissions administratives des deux caisses de pension publiques du canton de Berne – à savoir la Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) – sont chargées d'assumer les tâches, les compétences et les responsabilités revenant à l'organe paritaire en vertu de la législation fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. La commission administrative de chaque caisse de pension en assure la direction générale (voir aussi à ce sujet l'article 29 de la loi sur les caisses de pension cantonales [LCPC ; RSB 153.41]).

Salariés et employeurs ont le droit de désigner le même nombre de représentants dans l'organe suprême de l'institution de prévoyance, selon les termes de l'article 51 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40). La LPP ne règle pas la question de savoir si l'employeur peut également se faire représenter par des personnes externes telles que des avocat-e-s ou des expert-e-s. La doctrine part du principe que l'employeur est libre de permettre à des personnes extérieures d'agir en tant que représentant-e-s au sein de l'administration des caisses de pension. Mais si l'employeur se fait représenter par des personnes externes, selon la doctrine ce droit doit aussi s'imposer pour les salarié-e-s (Gächter Thomas/Geckeler Hunziker Maya, in : Schneider Jacques-André/Geiser Thomas/Gächter Thomas, LPP et LFLP, lois fédérales sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ainsi que sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, Berne 2010, art. 51 N 29 ss). Néanmoins, salarié-e-s comme employeur doivent pouvoir renoncer à tout moment à une représentation externe pour exercer eux-mêmes leurs droits (Vetter-Schreiber Isabelle, commentaire LPP / LFLP, Zurich 2013, N4 au sujet de l'art. 51 LPP).

L'article 27 LCPC prévoit par conséquent que les commissions administratives des deux caisses de pension publiques du canton de Berne, en tant qu'organes suprêmes, sont composées d'un nombre égal de représentant-e-s de l'employeur et de représentant-e-s des salarié-e-s. Les employeurs affiliés contractuellement sont représentés de manière équitable. Toutefois, le droit cantonal ne réglemente pas la composition de chacune de ces deux commissions administratives.

La présente motion exige que seules les personnes qui ne sont pas assurées auprès de la CPB ou de la CACEB puissent représenter l'employeur dans les commissions administratives de ces deux caisses de pension. Comme mentionné ci-dessus, ni le droit fédéral et la législation cantonale sur les institutions de prévoyance, ni la doctrine et la jurisprudence n'excluent a priori la possibilité d'une représentation externe de l'employeur dans les deux caisses de pension du canton de Berne. Actuellement, des personnes externes assument déjà en partie les droits de représentation de l'employeur et des salarié-e-s

dans les commissions administratives de la CPB et de la CACEB. Mais la question de savoir s'il est possible de normaliser par la loi (la LCPC en l'occurrence) une exclusion des personnes assurées est très discutable. Comme indiqué plus haut, salarié-e-s et employeur doivent pouvoir à tout moment exercer eux-mêmes leurs droits ; or de l'avis du Conseil-exécutif, une exclusion au niveau de la loi contreviendrait à cette exigence.

Même indépendamment de la question du niveau réglementaire d'une telle disposition excluant les personnes assurées des deux commissions administratives, le Conseil-exécutif considère qu'il existe de bonnes raisons de ne pas poser d'exigences supplémentaires pour la composition de l'organe suprême :

- Les membres de la commission administrative s'engagent exclusivement à assurer le développement stable et durable de l'institution de prévoyance. Ils sont tenus, dans l'accomplissement de leurs tâches, de respecter le devoir de diligence fiduciaire et de servir les intérêts des assuré-e-s de l'institution de prévoyance. A cette fin, ils veillent à ce que leur situation personnelle et professionnelle n'entraîne aucun conflit d'intérêts (art. 51b LPP). Compte tenu de ces exigences, des décisions ont été prises ces dernières années au sein des deux commissions administratives qui, bien que touchant négativement les assurés individuels et leurs attentes en matière de prestations futures, étaient néanmoins indispensables à l'équilibre futur des finances de la CPB et de la CACEB (baisse du taux d'intérêt technique, abaissement des taux de conversion des rentes, augmentation des cotisations d'épargne). Ces décisions ont été prises par les membres de chaque commission administrative indépendamment du fait que, en tant que représentants de l'employeur ou des salarié-e-s, ils aient eux-mêmes été assurés ou non auprès de la caisse de pension concernée. On ne peut donc en aucun cas dire que les membres des commissions administratives (qui sont eux-mêmes assurés aux caisses de pension) ne peuvent pas « séparer leurs deux casquettes ».

- La motion demande une limitation des possibilités de représentation de l'employeur. Par contre, les personnes assurées pourraient toujours siéger sans restriction dans les commissions administratives pour représenter les salarié-e-s. Contrairement à ces derniers, l'employeur serait ainsi coupé des flux d'informations venant directement des commissions administratives et, partant, du processus direct de formation de l'opinion au sein des caisses de pension. Or, comme l'ont montré des années de pratique, le flux direct des informations venant de l'administration centrale et des sphères de responsabilité de la CPB et de la CACEB est très important pour l'employeur canton de Berne. La situation de la CPB fait ainsi l'objet d'un rapport régulier à la Direction des finances, puisqu'elle figure systématiquement à l'ordre du jour de la réunion mensuelle entre l'Office du personnel et la Directrice des finances. Les informations sur les questions et les développements actuels peuvent donc être portées très rapidement à la connaissance du Conseil-exécutif par l'intermédiaire de la Direction des finances (ou, pour la CACEB, via la Direction de l'instruction publique et de la culture). Et à l'inverse, les représentant-e-s de l'employeur employés au canton de Berne peuvent faire bénéficier les deux commissions administratives de leurs connaissances des conditions opérationnelles et politiques de l'administration cantonale.

- La représentation de l'employeur par des agent-e-s cantonaux facilite également la coordination actuarielle et stratégique entre les deux caisses de pension cantonales. Et c'est particulièrement important dans le canton de Berne, seul canton suisse à disposer d'institutions de prévoyance différentes pour le personnel cantonal et le corps enseignant.

- Si l'on s'inquiète de l'indépendance d'action des décideurs et décideuses qui sont eux-mêmes assurés auprès de la CPB ou de la CACEB, il serait logique que les membres du Conseil-exécutif et les employé-e-s (la direction) de la CPB et de la CACEB ne soient pas non plus assurés auprès des caisses de pension cantonales. Car ils contribuent tous (au moins indirectement), de

par leurs décisions, à l'évolution de leurs propres droits à la retraite, que ce soit financièrement ou en termes de prestations.

- La demande de la présente motion concernerait également les entreprises affiliées. Les personnes qui les représentent actuellement étant elles-mêmes assurées à la CPB ou à la CACEB, ces employeurs ne pourraient plus déléguer que des représentant-e-s externes dans les commissions administratives des deux caisses de pension. Outre les éventuelles conséquences financières d'une telle représentation externe qu'ils devraient assumer, les employeurs affiliés n'auraient plus la possibilité non plus de se former une opinion directement en interne sur les questions relatives aux caisses de pension.

- Dans leur composition actuelle, les commissions administratives de la CPB et de la CACEB comprennent déjà des représentant-e-s externes du côté de l'employeur qui apportent aux caisses de pension un regard extérieur important en matière de prévoyance. D'autre part, les personnes employées par le canton qui siègent au sein des commissions administratives fournissent à celles-ci des connaissances importantes sur les spécificités des activités de leur employeur. Cette base très diversifiée a fait ses preuves et ne doit pas être compromise par des incompatibilités.

- Au surplus, l'examen d'autres caisses de pension publiques révèle qu'il est fréquent que l'employeur soit représenté par ses propres employé-e-s : citons ici à titre d'exemple la composition de la commission administrative de la Caisse fédérale de pensions (Publica). Il en va de même pour des caisses de pension privées.

- Enfin, le Conseil-exécutif souligne que dans la composition actuelle de la représentation du canton employeur au sein de la CPB et de la CACEB, le conflit d'intérêts évoqué par les motionnaires pourrait éventuellement concerner une seule et unique personne. Aucun des autres membres des commissions administratives n'est actuellement assuré à la caisse de pension où il représente l'employeur.

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif rejette le point 1 de la motion.

Point 2)
La révision de la LPP portant sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public a introduit une séparation des institutions de prévoyance de droit public de l'administration et une restriction de l'influence de la collectivité (Gächter Thomas/Geckeler Hunziker Maya, loc. cit., art. 51 gestion paritaire N 78). Comme nous l'avons déjà mentionné dans la réponse au point 1), les membres de l'organe suprême s'engagent exclusivement pour le développement durable de la caisse de pension et le bien-être des personnes assurées. Ils sont donc également responsables (tout comme les personnes chargées d'administrer ou de gérer la direction de l'institution de prévoyance et les expert-e-s en prévoyance professionnelle) des dommages qu'ils lui causent intentionnellement ou par négligence (art. 52 LPP).

Exiger le droit de donner des instructions contraignantes, par rapport au droit de vote des représentant-e-s de l'employeur, renforcerait l'influence exercée par la collectivité sur la caisse de pension. Cela ne correspondrait guère à l'esprit de la réforme structurelle du 2e pilier entreprise par le législateur fédéral en 2012. Les attributions intransmissibles et inaliénables de l'organe suprême prévues par la loi (art. 51a, al. 2 LPP) seraient compromises par un tel droit de donner des instructions, et ce serait peu compatible avec la législation fédérale. En outre, si le Conseil-exécutif avait le droit de donner des instructions, il pourrait influer sur les affaires opérationnelles des caisses de pension sans assumer pour autant la responsabilité d'éventuelles conséquences négatives. Or conformément aux dispositions de la LPP, les personnes chargées d'administrer ou de gérer l'institution de prévoyance et les expert-e-s en matière de prévoyance professionnelle sont les seuls responsables à

cet égard. Et ce n’est pas un hasard si les membres de l’organe suprême sont tenus de suivre une formation continue. Le Conseil-exécutif estime que – pour autant qu’elle soit juridiquement possible – une éventuelle dissociation du pouvoir décisionnel et des responsabilités au sein de l’organe suprême serait une erreur.

Le Conseil-exécutif est donc d’avis qu’il faut maintenir l’autonomie d’organisation dont disposent les institutions cantonales de prévoyance dans le cadre des prescriptions légales en vigueur. En conséquence, il rejette aussi le point 2 de la présente motion.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	305-2020
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.399
Déposée le :	02.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Schneider (Biel/Bienne, UDC) (porte-parole) Feuz (Bern, UDC) Rappa (Burgdorf, PBD)
Cosignataires :	2
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	615/2021 du 19 mai 2021
Direction :	Direction des finances
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Renforcer la vie associative dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé d'étudier quelles mesures permettraient de déduire des impôts les cotisations et les dons versés à des associations sportives et culturelles domiciliées dans le canton de Berne.

Développement :

La pandémie de COVID-19 a mis à l'arrêt la vie associative presque partout, de sorte que l'existence de nombreuses associations est menacée. La vie associative joue cependant un rôle inestimable par les interactions sociales et l'intégration qu'elle permet. Le canton est prié, par ce postulat, de soutenir indirectement l'engagement des citoyens et des citoyennes au moyen d'une déduction fiscale et, ainsi, de renforcer la vie associative.

Réponse du Conseil-exécutif

La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (loi sur l'harmonisation des impôts, LHID ; RS 642.14) détermine les impôts directs que doivent percevoir les cantons et définit les principes d'aménagement de la législation fiscale cantonale.

Les déductions fiscales autorisées sont énumérées de manière exhaustive à l'article 9 LHID. Les déductions pour les cotisations des membres et les dons aux associations sportives, de loisirs et culturelles ne sont pas incluses et ne peuvent donc pas être introduites par les cantons. Seuls sont déductibles les dons aux organismes exonérés d'impôt pour buts d'utilité publique ou de service public (art. 9, al. 2, lit. *i* LHID ; art. 38a, al. 1, lit. *a* de la loi bernoise sur les impôts [LI] ; RSB 661.11). Les associations sportives, de loisirs et culturelles ne remplissent généralement pas les conditions requises, car elles ne poursuivent

pour la plupart pas exclusivement des buts d'utilité publique ou de service public, mais servent avant tout les intérêts de leurs membres[1].

Afin de promouvoir les associations, les cantons peuvent, depuis le 1er janvier 2018, exonérer de l'impôt les bénéfices des personnes morales à buts idéaux, pour autant qu'ils ne dépassent pas un montant déterminé par le canton (art. 26a LHID). Depuis lors, la loi bernoise sur les impôts prévoit que les bénéfices des personnes morales qui poursuivent des buts idéaux sont exonérés de l'impôt, pour autant qu'ils n'excèdent pas 20 000 francs (art. 94a LI). Depuis 2018, cette réglementation s'applique aussi à l'impôt fédéral direct (art. 66a de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, LIFD ; RS 642.11) et dans 23 autres cantons[2].

Il s'agit d'une incitation fiscale pour les associations, qui est autorisée par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts. En revanche, les cantons ne sont pas autorisés à promouvoir les associations sportives, de loisirs et culturelles au moyen de déductions fiscales supplémentaires.

En conséquence, le Conseil-exécutif propose le **rejet** du postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

[1] Cf. : article TaxInfo Exonération d'impôt pour utilité publique, accomplissement de tâches publiques ou activités culturelles
[2] Brochure fiscale de l'AFC « Impôt sur le bénéfice: limite d'imposition et montant exonéré » https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/steuermaeppchen/g-freigrbetrag-ver-stift-uejp-kk-iz-de-fr.pdf.download.pdf/g-freigrbetrag-ver-stift-uejp-kk-iz-de-fr.pdf

UNIVERSITÄT
BERN

Rapport annuel
2020

2020 EN BREF

- ***Participer à la recherche de solutions.*** La crise du Covid a durement touché l'Université de Berne. Toutefois, son expertise lui permet de jouer un rôle majeur dans la gestion de la crise, tout en donnant des impulsions pour l'avenir.
- ***Recherche fructueuse.*** En 2020, les chercheur·euse·s bernois·e·s ont connu une grande réussite, tant dans leur travail de recherche que dans le domaine du Covid-19.
- ***Création d'un centre de lutte contre la pandémie.*** Avec l'aide de la Fondation Vinetum, l'Université de Berne a créé un centre multidisciplinaire afin de mieux faire face aux futures pandémies.
- ***La compétitivité en danger.*** Les retards observés dans la rénovation et l'extension de l'infrastructure immobilière menacent la compétitivité de l'Université. Cette situation pèse également sur le développement de toute la région.
- ***Plus d'étudiant·e·s.*** Avec désormais plus de 19 200 étudiant·e·s, l'effectif de l'Université continue de croître. Le confinement a accéléré la mise en place de nouvelles formes d'enseignement et l'application de la stratégie de numérisation.
- ***Une culture globale de la qualité.*** Dans le cadre de la procédure d'accréditation, le développement de la culture de la qualité se poursuit sur la base d'un processus solidement étayé.
- ***Objectif de la neutralité climatique.*** Dans son rôle d'institution, l'Université de Berne s'est fixé comme objectif d'atteindre d'ici 2025 la neutralité climatique dans tous les domaines qu'elle influence directement.
- ***Formation continue flexible.*** L'offre performante de formations continues passe à l'ère du numérique et gagne en flexibilité pour répondre aux besoins des participant·e·s.
- ***Financements externes en hausse.*** Les revenus issus de la promotion de la recherche nationale et internationale progressent une nouvelle fois. Les conséquences financières de la pandémie se feront surtout sentir dans les prochaines années.

2020 EN CHIFFRES

19 230 étudiant·e·s et doctorant·e·s

39 filières d'études au niveau bachelor, 74 filières d'études au niveau master, 29 programmes de doctorat, 7 écoles doctorales et 124 cursus d'études de formation continue

4 609 diplômes, dont 746 doctorats et 681 diplômes de formation continue

4 855 emplois à plein temps, 552 professeur·e·s

8 facultés, environ 150 instituts et 9 centres de compétence inter- et transdisciplinaires

3 pôles de recherche nationaux, 425 projets du Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique, 97 projets européens et plus de 40 bourses internationales Environ 920 nouvelles coopérations de recherche en matière de transfert de technologie avec le secteur public et le secteur privé

917 millions de francs de budget annuel, dont 359 millions ont été levés et obtenus sur concours (financement externe)



Table des matières

6
Idées directrices du Recteur

8
Vice-rectorat de l'enseignement

10
Vice-rectorat de la recherche

12
Vice-rectorat de la qualité

14
Vice-rectorat du développement

16
Direction de l'administration

20
Organigramme

23
Sénat

24
Statistiques

29
Comptes annuels

La connaissance renforce la société

La crise du Covid-19 a également durement touché l'Université de Berne. Toutefois, son expertise lui permet de jouer un rôle majeur dans la gestion de la crise, tout en donnant des impulsions pour l'avenir. Sa réussite future est néanmoins compromise en raison de l'arrêt du renouvellement de son infrastructure et du danger pesant sur la coopération avec l'Europe.

Par le Prof. Dr. Christian Leumann, Recteur

Nous sommes arrivés au terme d'une année mouvementée, qui nous a surpris à de nombreux égards et nous a poussés dans nos retranchements. Depuis la mi-mars 2020, la pandémie du Covid-19 exerce une forte emprise, et la fin de l'alerte n'a pas encore été sonnée à ce jour. Pendant le premier confinement, nous avons dû, en trois jours, faire basculer les cours vers les canaux numériques et fermer provisoirement nos bâtiments et laboratoires, ce qui a gravement perturbé le travail de recherche en particulier. Les étudiant·e·s, les chercheur·euse·s et les collaborateur·trice·s ont dû travailler de chez eux lorsque cela était possible.

Cependant, une crise est également synonyme d'opportunités. L'année dernière a ainsi constitué une grande expérience pour nous concernant la mise en place et l'application de nouvelles formes d'enseignement. Grâce à sa stratégie de numérisation, l'Université de Berne était heureusement bien préparée dans ce domaine. Nous allons désormais approfondir cette expérience. Je pars du principe que l'avenir de l'enseignement universitaire connaîtra une modification durable. La crise du Covid-19 n'en a pas été le déclencheur, mais a grandement soutenu cette évolution.

Le savoir au service de la pratique

Dans le contexte de cette crise, l'Université de Berne ne se veut pas uniquement un acteur concerné. Elle se mobilise également pour être une partie de la solution. Les chercheur·euse·s de l'Institut de virologie et d'immunologie de la Faculté vetsuisse de Berne ont ainsi été les premiers chercheur·euse·s au monde à avoir reconstruit le virus SARS-CoV-2. En collaboration avec des partenaires internationaux, ils ont aussi mis au point un test d'anticorps rapide du SARS-CoV-2. Par ailleurs, pas moins de six professeur·e·s de l'Université de Berne ont été appelé·e·s à rejoindre la task force Covid-19. En dehors du Covid-19, beaucoup de choses positives se sont heureusement passées en 2020. Avec plus de 19 200 étudiant·e·s, l'Université a atteint ce dernier semestre d'automne un nouveau record. Nous y voyons la reconnaissance de notre attractivité et aussi un encouragement à poursuivre constamment l'excellence de notre formation. Début mai, la Wyss Academy for Nature a été créée officiellement. Placée sous la direction du Prof. Peter Messerli, elle connaît désormais un développement très rapide. La Wyss Academy for Nature, projet auquel participent la fondation du mécène bernois Hansjörg Wyss, l'Université de Berne et le canton de Berne, rassemble les recherches sur le climat, la biodiversité et l'utilisation des terres dans le but d'élaborer et de tester des projets réalistes s'inscrivant dans le développement durable de l'homme et de la nature. Grâce à notre contribution scientifique concernant la pandémie de Covid-19, nous avons aussi créé, en décembre 2020, un nouveau centre de recherche stratégique pour les maladies infectieuses et l'immunologie (MCIDI) grâce à l'extraordinaire soutien de la Fondation Vinetum. Dans le cadre d'une approche interdisciplinaire, le centre étudiera l'apparition des maladies infectieuses et leurs répercussions sur la santé, la société et l'économie et aura pour objectif d'identifier des approches praticables pour faire face aux futures pandémies.

Le transfert de connaissances vers la société et l'économie est poursuivi par le centre de transfert de technologie Unitectra. Celui-ci a fêté ses 20 ans en 2020. Pendant ces deux décennies, 18 000 contrats de recherche ont été négociés, 1 200 brevets ont été déposés et 200 sociétés spin-off ont été accompagnées.

« 2020 nous a poussés dans nos retranchements, mais nous a aussi montré l'importance du travail de l'Université. »

Un développement néanmoins compromis
La situation concernant nos bâtiments et notre infrastructure ainsi que l'incertitude pesant sur la participation de la Suisse au programme de recherche européen « Horizon Europe » sont les deux plus gros défis compromettant la réussite future de l'Université de Berne. Dans le domaine des infrastructures, nous réaliserons pendant les dix prochaines années plus de 1,6 milliard de francs d'investissements. Nous serons alors en mesure de relever les défis liés à notre croissance. En dehors de cette base de financement, des processus de planification rapides, adaptés aux besoins de l'Université, et une mise en œuvre diligente pour les bâtiments, laboratoires, bureaux, amphithéâtres, etc. s'avèrent aussi cruciaux. Toutefois, ces deux composantes ne correspondent pas actuellement à la dynamique et à la vitesse avec lesquelles l'Université devrait évoluer dans son environnement concurrentiel. Il est donc parfaitement logique de réfléchir à la question d'une plus grande autonomie pour l'Université concernant la gestion de ses infrastructures immobilières. La compétitivité future des instituts de recherche et d'enseignement est une condition incontournable pour recruter les meilleurs enseignant·e·s et étudiant·e·s et générer ainsi une plus-value maximale pour le canton.

Participer à la recherche européenne
La recherche bernoise bénéficie d'une collaboration étroite avec l'Europe. C'est ainsi que l'Université de Berne dirige le nouveau projet européen de recherche « G-VERSITY », qui vise à encourager la diversité des genres dans le monde du travail et est financé à hauteur de 4,1 millions d'euros dans le cadre du programme de l'UE « Horizon 2020 ». Les quatre chercheur·euse·s bernois·e·s qui se sont chacun vu octroyer l'une des prestigieuses ERC Starting Grants en 2020 sont un autre exemple. Elles et ils enseignent et font des recherches dans les domaines de la biologie végétale, des sciences économiques, de la physiologie et de la chimie.

Toutefois, l'incertitude plane toujours sur la participation des hautes écoles suisses au futur réseau européen d'éducation et de recherche Horizon Europe alors que le temps presse. Les négociations relatives à l'adhésion des hautes écoles à ce réseau requièrent un accord-cadre entre la Suisse et l'UE. La situation actuelle ne permet pas de prévoir si un tel accord sera conclu d'ici le lancement du réseau Horizon Europe. Dans ce cas, le paysage des hautes écoles suisses ne connaîtra pas de transition fluide entre Horizon 2020 et Horizon Europe. L'expérience de 2014 montre clairement qu'une telle situation est un échec. Pour une seconde fois, nous serions considérés comme un partenaire de coopération non fiable et pourrions de nouveau être exclus des groupements européens de recherche. Une telle situation n'a pas uniquement une dimension financière ; elle empêche aussi nos hautes écoles suisses de contribuer au futur programme européen de recherche. La recherche de pointe est comparable au sport de haut niveau. Quiconque peut participer uniquement au championnat suisse n'est pas de taille pour concourir dans la ligue des champions.

Enfin, je souhaiterais profiter de l'occasion qui m'est offerte pour remercier nos étudiant·e·s, nos chercheur·euse·s et nos collaborateur·trice·s pour tout le travail qu'elles/qu'ils ont accompli. Nous avons traversé une année difficile, mais, ensemble, nous avons accompli de grandes choses. Je reste donc confiant et optimiste pour l'avenir.

Une Université riche en esprits

La pandémie a certes interrompu les cours en mode présentiel en 2020, mais elle n'a pas mis un terme aux études des plus de 19 000 étudiant·e·s « invisibles », et ce, grâce aux mesures prises pour assurer un enseignement supérieur de qualité et moderne ces dernières années et à la grande mobilisation de tous·tes les participant·e·s.

Par le Prof. Dr. Bruno Moretti, Vice-recteur de l'enseignement

Depuis le semestre d'automne 2020, 19 230 étudiant·e·s sont inscrit·e·s à l'Université de Berne, soit 650 de plus que l'année précédente. Cependant, pendant de nombreux mois de 2020, nous n'avons guère vu d'étudiant·e·s lorsqu'il nous arrivait d'arpenter les couloirs de l'Université. L'enseignement s'est en effet poursuivi en distanciel (les étudiant·e·s étaient donc finalement « visibles » pour les enseignant·e·s et inversement), et nous avons développé de nouvelles méthodes d'enseignement, d'apprentissage et d'examen.

Les mesures prises les années passées au service d'un enseignement moderne et de qualité ont permis à l'Université de Berne de basculer en mars l'ensemble des cours vers des solutions à distance en l'espace de trois jours. D'une part, nous avons pu nous appuyer sur de bonnes infrastructures, à l'image des amphithéâtres qui étaient déjà équipés pour l'enregistrement automatique de podcasts ou encore de la plateforme de gestion de l'apprentissage ILIAS (et avec l'aide des collaborateur·trice·s compétent·e·s, qui n'ont pas compté leurs heures). Lorsque cela s'est avéré nécessaire, des instruments complémentaires ont été acquis rapidement en collaboration avec les services informatiques. D'autre part, nous nous sommes aussi basés sur les expériences et développements positifs de ces dernières années, p. ex. grâce au fonds « Promotion de l'enseignement innovant » (PEI). La crise du coronavirus était imprévisible, contrairement à la numérisation dont l'avènement au rang de composante essentielle de l'enseignement est totalement prédictible. Avant la crise, plus de deux tiers des projets de la PEI se consacraient déjà aux solutions numériques. Le service dédié à la didactique universitaire et au développement de l'enseignement a ainsi soutenu de nombreux enseignant·e·s avec ses offres de conseil. Les eCoachs ont également apporté une contribution majeure : des étudiant·e·s ont ainsi été formé·e·s pour aider les enseignant·e·s à utiliser les technologies numériques dès l'automne 2019.

Combinaison optimale de l'enseignement en distanciel et en présentiel

En février 2020, le thème de notre huitième journée de l'enseignement sonnait a posteriori presque comme une prédiction : « Les études individuelles à l'époque de la numérisation ». Le thème de la neuvième journée de l'enseignement, réalisée de manière virtuelle en février 2021, ne pouvait être que le suivant : « Apprentissage et enseignement numérisés : qu'est-ce qui fait vraiment ses preuves ? ». Le rapport annuel de l'année dernière indiquait notamment concernant la stratégie de numérisation dans l'enseignement : « L'Université de Berne ne souhaite pas devenir et ne deviendra pas une université à distance. Elle reste une université présentielle, qui tire parti du meilleur des nouvelles technologies aux fins d'une amélioration continue de l'enseignement. » Cette déclaration reste valable, mais elle a désormais une autre valeur. Aujourd'hui, il ne s'agit plus d'expérimenter les possibilités numériques, mais de tirer parti des expériences de cette numérisation forcée induite par le coronavirus : l'objectif consiste à associer de manière optimale les cours en distanciel et en présentiel au service d'un enseignement le plus efficace et intéressant possible pour les étudiant·e·s et les enseignant·e·s.

En 2020, de grands événements ont également été réalisés avec des solutions numériques. Je citerai comme exemple les journées d'information pour les étudiant·e·s de première année en septembre (organisées en commun avec le Secrétariat général)

« La crise du coronavirus était imprévisible, contrairement à la numérisation dont l'avènement au rang de composante essentielle de l'enseignement est totalement prédictible. »

ou les journées d'information sur le bachelor début décembre (organisées par le service communication et marketing). Les retours de nombreux participant·e·s ont confirmé que l'Université de Berne est parvenue à créer des formats innovants et attractifs.

Évaluation des cours et des contrôles des prestations
Le niveau très élevé des charges de personnel rendu nécessaire par le maintien de l'enseignement a empêché la réalisation d'autres activités, comme le nouvel appel d'offres du printemps dernier portant sur des projets d'enseignement innovants ou l'un de nos cours accélérés « Conseils et outils pour un enseignement de qualité » destiné aux enseignant·e·s. Malgré cette situation particulière, un projet a dû impérativement se poursuivre : la révision de l'évaluation des cours et l'introduction de l'évaluation des contrôles des prestations. Pendant le semestre d'automne 2020, les nouvelles modalités ont été appliquées dans la plupart des facultés. Le projet d'*auto-évaluations en ligne* pour les étudiant·e·s intéressé·e·s s'est poursuivi avec son application à la filière de la biologie. Des cours de programmation facultatifs ont également été réalisés pour tous·tes les étudiant·e·s pour la première et deuxième fois. Ces cours ont ainsi rassemblé plus de 400 étudiant·e·s au printemps et plus de 500 au semestre d'automne. Tous·tes les étudiant·e·s ne sont pas resté·e·s jusqu'à la fin de ces cours virtuels, mais le nombre d'inscriptions témoignent du grand intérêt suscité par ce sujet d'étude.

En 2020, de nombreux acteurs de l'Université de Berne ont fait preuve d'un grand engagement pour assurer le bon fonctionnement de l'enseignement. Nous remercions chaleureusement toutes les personnes impliquées : les enseignant·e·s, les étudiant·e·s et nos collaborateur·trice·s.

De grands accomplissements

Le confinement a limité les activités de recherche, mais a permis la mise en place d'un précieux processus d'apprentissage. En 2020 et en dépit de conditions complexes, les chercheur·euse·s bernois·es ont connu une grande réussite, tant dans leur travail de recherche que dans le domaine du Covid-19.

Par le Prof. Dr. Daniel Candinas, Vice-recteur de la recherche

L'année dernière, la situation extraordinaire liée à la pandémie de coronavirus a également marqué l'activité de recherche de l'Université à des degrés divers. Elle s'est accompagnée de la mise en place d'un processus d'apprentissage qui nous a fourni de précieuses informations sur le fonctionnement de l'Université dans son ensemble. Alors que nous avons désormais un peu de recul sur les événements de ces derniers mois et portons un regard prudent vers l'avenir, je constate que nous avons quelque peu sous-estimé le degré élevé de responsabilité personnelle, d'auto-organisation et de capacité d'improvisation des chercheur·euse·s pour cette Université dont l'activité est fortement axée sur une recherche diversifiée.

La recherche en situation d'urgence

Lorsque le confinement national a été décrété en mars 2020, il régnait une grande incertitude, d'autant plus que les informations étaient fournies au compte-goutte et que les images des camions de l'armée assurant des transports funéraires nocturnes en Lombardie suscitaient une grande inquiétude et une grande confusion. Pendant cette phase, la Direction de l'Université a édicté un ensemble de mesures ciblant tout particulièrement la sécurité des collaborateur·trice·s et la préservation de nos infrastructures. Le principal objectif de ce fonctionnement d'urgence consistait à poursuivre les activités de recherche indispensables, qui requéraient une présence physique sur place. C'était en particulier le cas des expériences menées avec des substances, des plantes et des animaux, ainsi que des expériences qui ne pouvaient pas être interrompues complètement sans conséquences graves. Les recherches relatives au Covid-19 tombaient notamment sous le coup de cette exception.

Dans le cadre de ce fonctionnement d'urgence, 250 demandes ont été traitées, et plus de 200 d'entre elles ont été approuvées avec un degré d'exigences variable. Dans les domaines des sciences naturelles théoriques et des sciences sociales et humaines, la poursuite des activités en télétravail a été un peu plus facile, mais là encore, les conséquences ont été considérables. Même si l'on a observé, avec une fréquence inhabituelle, le syndrome des « yeux carrés » chez de nombreux membres de l'Université à la faveur des premiers assouplissements du confinement pendant l'été, nous avons constaté avec étonnement la rapidité avec laquelle la communication numérique s'est imposée sur tous les canaux et comment il a été possible de trouver de nouvelles méthodes d'exécution de l'activité de recherche. Cette situation a néanmoins montré les points faibles du système et comment nos infrastructures, en partie obsolètes, ont été sollicitées dans ces conditions difficiles pour fournir malgré tout un travail de qualité.

Les autres phases de l'année 2020 ont été également marquées par une sorte de « drôle de guerre », avec des événements survenant par vagues. Alors que les activités de régulation étaient initialement réalisées de manière centralisée, il a été progressivement possible de les replacer sous la responsabilité des facultés et instituts. La mise en œuvre des concepts de protection adaptés est demeurée importante, tout comme la disponibilité rapide d'informations sur les événements critiques affectant l'activité de recherche dans son ensemble. Cette phase d'urgence a ainsi activé de nombreux canaux de communication dont nous ne souhaitons pas nous passer aujourd'hui et qui nous aident à aborder des problématiques individuelles de manière plus différenciée qu'au départ.

« Le succès lié à l'attribution des fonds de recherche nationaux montre que nous sommes sur la bonne voie. »

L'encouragement de l'interdisciplinarité porte ses fruits

Lors de la préparation du présent rapport, une chose m'a frappé, et plus précisément la manière dont les chercheur·euse·s bernois·es ont travaillé activement et avec succès malgré les conditions difficiles dictées par la pandémie. J'attire ici l'attention sur les quelque 200 demandes de projet du FNS ou la quarantaine de projets européens obtenus. Nous avons constaté de manière réjouissante que de nombreux jeunes chercheur·euse·s ont connu la réussite dans leur travail.

Pour en revenir au coronavirus : concernant la recherche sur le Covid-19, le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique a lancé deux programmes dans lesquels l'Université de Berne a obtenu des résultats très concluants. Dans le cadre de l'appel d'offres spécial du coronavirus, huit projets bernois (sur un total de 36 en Suisse) ont reçu une aide financière totale de 2,4 millions de francs (sur les 10 millions distribués en Suisse). Dans le cadre du programme national de recherche 78 « Covid-19 », sept projets bernois se sont vu attribuer une enveloppe de 6 millions de francs (sur un total de 20 millions pour 27 projets dans toute la Suisse). Le site de Berne a tiré son épingle du jeu grâce à plusieurs facteurs : nous comptons dans nos rangs des chercheur·euse·s hautement qualifié·e·s, nous accordons une grande importance à l'excellence méthodologique dans les matières fondamentales et nous avons encouragé une approche interdisciplinaire pendant de nombreuses années. Grâce à ces fondements solides, nous avons pu constituer, à l'aide d'approches innovantes, de nouveaux groupes de travail rapidement et avec souplesse, de la recherche fondamentale aux questions psychologiques, sociales et économiques en passant par la translation clinique. L'éventail des thèmes est large. Il va des questions pneumologiques aux thèmes relevant des sciences sociales en passant par les questions épidémiologiques. Il y a également lieu de mentionner le réseau international auquel participent des chercheur·euse·s d'Oxford, de Yale et de Tokyo pour les projets soutenus. Le succès lié à l'attribution des fonds de recherche nationaux montre que nous sommes sur la bonne voie.

Une culture de la qualité développée en commun

L'Université de Berne a tiré parti de la procédure d'accréditation en cours du système d'assurance qualité universitaire pour développer une culture de la qualité dans le cadre d'un processus solidement étayé.

Par la Prof. Dr. Silvia Schroer, Vice-rectrice de la qualité

Fin 2021, l'Université de Berne aura conclu sa première procédure d'accréditation institutionnelle en vertu de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). Selon la LEHE, les hautes écoles doivent disposer de leur propres systèmes d'assurance qualité afin de consolider le niveau qualitatif élevé de leurs prestations et poursuivre continuellement leur développement. Grâce à l'accréditation institutionnelle, l'Université prouve qu'elle possède un excellent système d'assurance qualité. La qualité de l'enseignement, de la recherche, de la formation continue et des services joue un rôle essentiel. Par ailleurs, il est procédé à un contrôle afin de déterminer p. ex. si une haute école dispose de structures viables de planification et de direction, si les membres de la haute école bénéficient de droits de participation appropriés et si le système permet la réalisation d'objectifs dans les domaines de l'égalité des chances et du développement durable.

Le 19 mai 2020, la procédure d'accréditation de l'Université de Berne, qui dure un an et demi, a été ouverte officiellement en présence du Recteur Christian Leumann, de la Vice-rectrice Silvia Schroer, des responsables de projet Claudia Saalfrank et Jürg Friedli et des responsables de l'agence d'accréditation AAQ.

Un processus inspirant

Pendant la première partie de la procédure, l'Université a présenté, dans le cadre d'une auto-évaluation, la structure et le fonctionnement de son système d'assurance qualité et de développement de la qualité (QSE). Afin de garantir le soutien le plus large possible, les configurations, les différentes unités universitaires et les cultures des facultés de la haute école ont été intégrées dans ce processus. Les parties prenantes ont vécu l'élaboration en commun du rapport d'auto-évaluation comme un processus inspirant, qui s'est traduit par de nombreuses stimulations innovantes pour les échanges interuniversitaires sur les thèmes de la QSE et aussi au-delà de la préparation du rapport.
La remise du rapport d'auto-évaluation, en décembre 2020, a marqué une étape importante pour l'Université de Berne dans son parcours vers l'accréditation institutionnelle. L'Université a accordé une très grande importance au rapport et aussi au travail sur une culture globale de la qualité. L'accréditation n'est pas une fin en soi, mais un défi récurrent visant à développer avec résolution l'assurance qualité et le développement de la qualité (QSE).

Une information complète

L'assurance qualité et le développement de la qualité doivent être vus comme un processus permanent allant au-delà de l'accréditation. La brochure sur la QSE *(www.unibe.ch/unibe/portal/content/e809/e810/e812/e708931/e715528/e952031/P75938_UniBern_Imagebroschure_FR_WEB_ger.pdf)* parue début 2020 propose plus d'informations sur cette démarche au sein de notre Université et sur les structures, les organes et les stratégies qui y contribuent. Un concept de communication articulé autour de la QSE universitaire a été défini afin d'informer tous les membres de l'Université de manière complète et appropriée sur les mesures, les processus et les résultats de la QSE universitaire et de les intégrer dans son évolution.

Trente ans de mobilisation pour l'égalité

L'Université de Berne a fêté les trente ans du bureau de l'égalité entre femmes et hommes : en 1990, l'Université de Berne a ainsi été la première haute école suisse à créer un service dédié à la promotion des femmes. Un retour sur ces trois décennies de travail en faveur

« Dans son rôle d'institution, l'Université de Berne s'est fixé comme objectif d'atteindre d'ici 2025 la neutralité climatique dans tous les domaines qu'elle influence directement. »

de l'égalité nous montre que l'Université de Berne s'est toujours mobilisée et se mobilise encore avec résolution en faveur de cette égalité. Ce fut donc le cas en 2020, année pendant laquelle ont notamment été adoptés et financés les plans relatifs à l'égalité dans les facultés et les centres, qui intègrent désormais d'autres aspects de l'égalité des chances (diversité).

La neutralité climatique d'ici 2025
Dans son rôle d'institution, l'Université de Berne s'est fixé comme objectif d'atteindre d'ici 2025 la neutralité climatique dans tous les domaines qu'elle influence directement. Avec le concours d'une société de conseil externe, nous avons procédé à un état des lieux concernant les émissions de CO_2 et établi un bilan CO_2 pour 2019, qui servira d'année de référence. Les recommandations existantes sur les voyages de service, qui permettent aux collaborateur·trice·s de l'Université de rendre leurs déplacements plus compatibles avec le développement durable, sont désormais complétées par un système de feux de signalisation. Ce système précise les destinations européennes qu'il faut rejoindre en train et celles pour lesquelles le train est prioritaire par rapport à l'avion.

Flexibilisation de la formation continue

À la fois attractive et performante, l'offre de formations continues de l'Université de Berne passe à l'ère du numérique et s'adapte de manière plus flexible aux besoins des participant·e·s grâce aux choix et aux combinaisons possibles.

Par le Prof. Dr. Achim Conzelmann, Vice-recteur du développement

Par le biais d'une offre diversifiée de formations continues, l'Université de Berne s'engage en faveur de l'apprentissage de personnes hautement qualifiées tout au long de leur vie. En 2020, nous avons pu de nouveau étendre cette offre, par exemple avec un CAS en Advanced Machine Learning. Depuis début 2020, l'Université de Berne encourage également la flexibilisation de sa formation continue dans le cadre de sa stratégie de numérisation. Une formation continue flexible se traduit par des formats adaptés et offre des possibilités de choix et de combinaisons, l'objectif étant de proposer le contenu le plus pertinent possible aux participant·e·s. Le transfert de connaissances dans le monde du travail doit encore gagner en dynamisme grâce à des marges de manœuvre concernant divers aspects (contenus et organisation) et les configurations d'apprentissage. Cette formation continue propre aux hautes écoles, orientée vers l'avenir, s'appuie sur le groupe de réflexion « BEflex » du Centre de formation continue universitaire de l'Université de Berne.

Avec plus de 100 filières d'études, le domaine des formations continues a fait preuve d'une très grande flexibilité, alors que l'offre d'apprentissage a basculé en un temps record vers des formats numériques en raison de la pandémie de coronavirus. Le confinement a notamment vu le déroulement du premier hackathon d'évaluation au monde et d'un programme de formation continue en ligne pour les collaborateur·trice·s travaillant dans le domaine du tourisme suisse. Nos efforts ont payé : au semestre d'automne, le nombre des participant·e·s au CAS et au DAS a augmenté par rapport à l'année précédente.

La promotion des carrières et de la relève ancrée encore davantage dans nos valeurs
À la suite du projet « Programmes doctoraux HEU » de swissuniversities, arrivé à son terme en 2020, l'Université de Berne a lancé un instrument comparable de promotion interne à l'Université afin de poursuivre l'ancrage de la formation doctorale et de mieux préparer les doctorant·e·s à une carrière universitaire et à une carrière professionnelle en dehors de l'Université. Dans un premier temps, la Direction de l'Université a approuvé, pour environ 400 doctorant·e·s, les demandes des huit facultés portant sur 19 programmes majoritairement interfacultaires et/ou interuniversitaires et des modules de cours.

Par ailleurs, le Transferable Skills Program, avec ses quelque 40 formats et plus de 600 participant·e·s de toutes les filières d'études, a rencontré un grand succès. À l'occasion d'ateliers de plusieurs jours, les doctorant·e·s et les postdoctorant·e·s peuvent approfondir leurs qualifications clés, comme l'écriture scientifique, la gestion de projets ou les compétences de direction.

En début d'année, le Career Service a dû suspendre provisoirement son offre. À l'automne, les étudiant·e·s ont pu faire leur choix parmi une cinquantaine de cours, proposés en partie en présentiel et en distanciel, comme les vérifications de CV, les préparations aux entretiens d'embauche, les ateliers portant sur les compétences de candidature, les tables rondes et les présentations aux employeurs.

Poursuite de la stratégie d'internationalisation
Le bilan relatif aux mesures d'internationalisation lancées en 2016 a permis de confirmer le rôle de la communication, des relations et de la diplomatie

« La participation active au réseau ‹ The Guild ›, qui regroupe des universités dont l'activité est fortement axée sur la recherche, a fait ses preuves. »

scientifique au niveau international, qui sont autant de champs d'action importants.

La participation active au réseau « The Guild », qui regroupe des universités européennes dont l'activité est fortement axée sur la recherche, a également fait ses preuves. En 2020, les scientifiques de l'Université de Berne ont rédigé avec des collègues de 20 universités partenaires de nombreuses déclarations et papiers de position, qui ont suscité un grand intérêt dans les discussions européennes sur la politique de la recherche. Malgré les annulations de nombreuses visites de délégations à cause de la pandémie, nous avons pu rencontrer quelques invité·e·s allemand·e·s en septembre : en s'appuyant sur l'exemple de projets au long cours menés dans la recherche spatiale et climatique, le Recteur Christian Leumann a ainsi présenté à une délégation du Bundestag, des Länder et des hautes écoles allemandes l'importance que l'Université de Berne accorde à une coopération internationale de recherche.

L'année a été également mise à profit pour renforcer l'ancrage de la participation de l'Université au réseau « Scholars at Risk ». Il a été ainsi possible de faire progresser l'admission d'un scientifique bénéficiant de ce programme.

Soutien aux étudiant·e·s d'un programme d'échange

En début d'année, les programmes d'échange des étudiant·e·s ont connu un coup d'arrêt marqué à cause du confinement et des restrictions pesant sur les voyages. De nombreuses solutions individuelles ont donc dû être trouvées. À l'automne 2020, l'International Office s'était déjà préparé à des exigences particulières : les étudiant·e·s en mobilité arrivant·e·s ont été accueilli·e·s et conseillé·e·s physiquement lorsque cela était possible. La semaine d'orientation a été réalisée de manière virtuelle dans la mesure du possible. Cette offre comprenait également des discussions en ligne autour d'un café et l'assistance d'étudiant·e·s qui ont aidé leur condisciples étrangers à passer leurs premiers jours de quarantaine à Berne.

Danger pour notre compétitivité

Alors que le financement de base de l'Université de Berne peut compter sur une contribution solide du canton, les retards pris dans la rénovation et l'extension de l'infrastructure immobilière nuisent à la compétitivité de l'Université. Cette situation pèse également sur le développement de toute la région.

Par Markus Brönnimann, Directeur administratif

En dehors des systèmes et infrastructures, la Direction de l'administration est responsable d'une grande partie des services nécessaires au fonctionnement de l'enseignement et de la recherche. La pandémie de coronavirus nous a particulièrement sollicités : il s'agissait non seulement de mettre en place, dans un laps de temps très court, l'enseignement à distance et le télétravail, mais aussi d'adapter en permanence les concepts de protection des bâtiments et bibliothèques aux changements de régime. Nous pouvons affirmer à juste titre que nous avons su relever ces défis pendant cette période difficile.

Naturellement, nous avons grandement appris de cette situation. Nous savons dans quels domaines nous pouvons simplifier encore plus les processus administratifs, quelles discussions fonctionnent via les conférences vidéo et de quelle manière. Nous utilisons aussi de plus en plus les outils numériques simplifiant notre collaboration. C'est donc à point nommé que le Digital Officer de l'Université a pris ses fonctions en milieu d'année au sein de la Direction de l'administration.

Mise en œuvre de mesures immédiates avec nos propres ressources

Alors que nous avons été contraints de franchir une étape (peut-être un peu trop ambitieuse) vers un univers professionnel numérique, les infrastructures de l'Université n'ont malheureusement connu guère de changements. Grâce à sa bonne réputation, l'Université est un lieu attractif pour les chercheur·euse·s et les étudiant·e·s, qui ont besoin de laboratoires, de bureaux et de locaux d'apprentissage. Nous avons certes connu une certaine réussite. Le concours portant sur le bâtiment de recherche de médecine sur le site de l'Insel s'est achevé, et il a été possible d'aménager des infrastructures modernes de laboratoire dans des bâtiments dignes de figurer au patrimoine historique. Compte tenu de la pandémie, la mise en service du laboratoire de sécurité biologique de niveau BSL-3 unique en Suisse à l'Institut des maladies infectieuses vient à point nommé. D'autres projets d'infrastructure importants sont néanmoins bloqués au stade de la planification. Ces projets ont à peine progressé en raison de difficultés affectant les structures et le personnel de la Direction des travaux publics du canton de Berne. Nous trouvons cette situation très préoccupante. Par ailleurs, les rénovations nécessaires, déjà étendues, sont toujours plus importantes, et l'Université doit de plus en plus appliquer des mesures immédiates avec ses propres ressources alors que les bâtiments appartiennent au canton.

Des propositions de solutions prêtes

Avec les offices cantonaux participant aux projets, nous avons donc défini des propositions afin de résoudre les problèmes. Ces propositions ont été discutées au sein du Grand Conseil. Malheureusement, elles n'ont pas toutes été approuvées. Concernant l'entretien des bâtiments, des solutions sont néanmoins envisageables et donnent à l'Université plus de responsabilités pour mettre en œuvre plus rapidement les mesures urgentes d'entretien.

Alors que l'Université peut compter sur une contribution solide du canton pour son financement de base, il est d'ores et déjà prévisible que nous aurons à combler à moyen et long terme des lacunes considérables concernant les bâtiments. On peut donc logiquement s'attendre à ce que cette situation ait des répercussions sur la position de l'Université de Berne dans l'optique du recrutement de personnes qualifiées et motivées.

« Les conséquences financières de la pandémie se feront surtout sentir dans les prochaines années. »

Cet impact négatif touche aussi la région de Berne en tant que place de formation, de recherche et économique.

Impact de la pandémie sur les comptes annuels
En 2020, le chiffre d'affaires total de l'Université n'a guère évolué par rapport à l'année précédente. Il s'élève à 916,9 millions de francs. Le résultat annuel ressortant des comptes s'élève à 35,5 millions de francs, et le résultat du financement de base atteint 4,1 millions de francs. La pandémie de coronavirus a impacté le chiffre d'affaires et le résultat. Le confinement a provoqué des retards pour de nombreux projets et travaux, et a même empêché leur lancement ou leur réalisation. Cette situation a entraîné une baisse des dépenses et a donc soulagé le résultat. Par ailleurs, des services n'ont pas été fournis faute de demande ou nous avons été dans l'incapacité de les fournir. Cela a provoqué une forte baisse des revenus dans plusieurs établissements. Les conséquences financières de la pandémie se feront surtout sentir dans les prochaines années. En voici un exemple : nous devons assurer le financement de la relève scientifique dont les projets subissent des retards à cause des restrictions de la crise sanitaire et dont les engagements à durée limitée ne sont plus garantis à cause de l'arrêt du financement des projets.

La bonne réputation de l'Université de Berne se confirme néanmoins au vu de la hausse du nombre d'étudiant·e·s et de l'augmentation des financements externes pour la recherche nationale et internationale. Nous en tirons une grande satisfaction.

Le financement fourni par le canton, qui reste stable, permet à l'Université de poursuivre ses projets stratégiques pendant les prochaines années et de s'atteler à de nouveaux projets. Citons en guise d'exemple les projets « Médecine +100 », « Filière intégrale en pharmacie », « Center for Precision Medicine », « Stratégie de numérisation » et le soutien apporté à la mise en place de la Fondation Wyss Academy for Nature.

Financement de l'Université 2020

Montants en KCHF	2020	Quotité
Financement de base [1]	**557 560**	**60,8 %**
Contributions du canton de Berne	319 140	34,8 %
Contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU) [2]	118 323	12,9 %
Subventions de la Confédération	99 818	10,9 %
Autres revenus	20 279	2,2 %
– Taxes universitaires	20 118	2,2 %
– Revenus divers	161	0,0 %
bénéfice (+) / perte (–)	+4 050	
Financement externe [1]	**359 348**	**39,2 %**
Promotion de la recherche	152 025	16,6 %
– Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS)	113 060	12,3 %
– Innosuisse	6 871	0,7 %
– programmes de recherche de l'UE	21 071	2,3 %
– promotion de la recherche internationale (autres)	11 023	1,2 %
Recherche secteur public	30 311	3,3 %
Moyens secteur privé [3]	37 122	4,0 %
Revenus divers	139 890	15,3 %
– formation continue	9 329	1,0 %
– entreprises de services	78 297	8,5 %
– revenus divers	52 264	5,7 %
bénéfice (+) / perte (–)	+31 468	
Produits totaux	**916 908**	**100,0 %**
Charges totales	**881 390**	
Résultat annuel bénéfice (+) / perte (–)	**+35 518**	

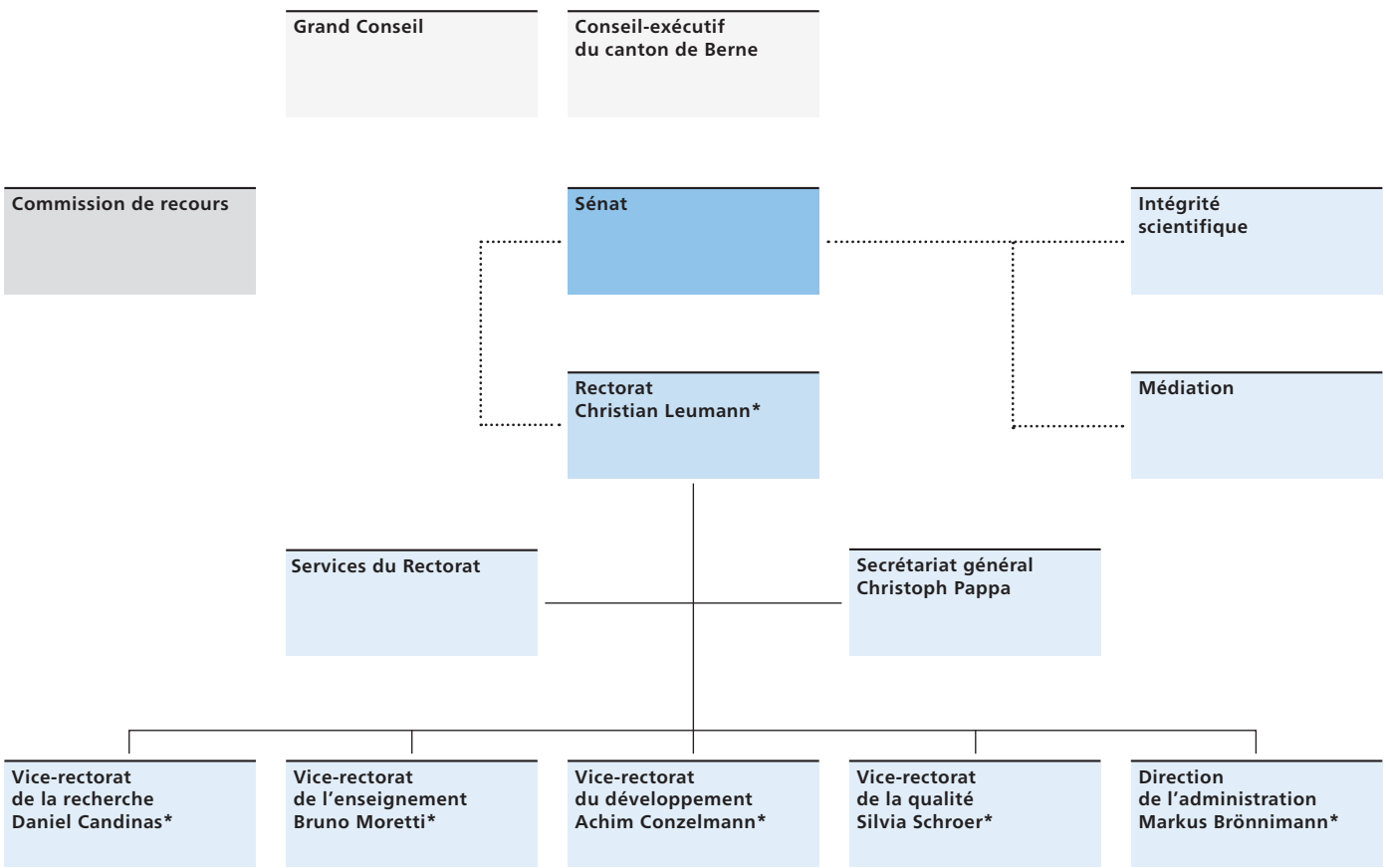
1 **Financement de base / financement externe :** les recettes de l'Université qui constituent le financement structurel de base de l'Université comptent parmi le budget de base. Toutes les autres recettes font état de financements externes.

2 **Accord intercantonal universitaire (AIU) :** l'AIU réglemente la participation des cantons au financement des universités. Il définit la contribution du canton de domicile d'un·e étudiant·e à la prise en charge des frais liés à l'enseignement.

3 **Moyens secteur privé :** recettes de la part de l'économie privée, de particuliers, de fondations et d'organisations similaires.


Islam
Slav
Slav
Klass
Klass
Rom
Rom
Germ
Germ
Soz
Hist
Hist
Hist
Hist
Angl
Angl
Philos
UHURU'S FIR

Organigramme



Facultés

Faculté de théologie David Plüss	Faculté de droit Andreas Lienhard	Faculté d'économie et de sciences sociales Winand Emons	Faculté de médecine Claudio Bassetti	Faculté vetsuisse David Spreng	Faculté des lettres Elena Mango	Faculté des sciences humaines Ernst-Joachim Hossner	Faculté des sciences naturelles Zoltán Balogh

Centres de compétence	**Fundamental Physics / Biomedical Engineering / Precision Medicine / Climate Change / Development and Environment / Space and Habitability / International Trade Regulation / Public Management / Regional Economic Development**
Centres facultaires	**Global Studies / Study of Language and Society**

* Membres de la Direction de l'Université

État au 31.12.2020

Direction de l’Université



Dr. Christoph Pappa
Secrétaire général

Prof. Daniel Candinas
Vice-recteur de la recherche

Prof. Christian Leumann
Recteur

Markus Brönnimann
Directeur administratif

Prof. Achim Conzelmann
Vice-recteur du développement

Prof. Silvia Schroer
Vice-rectrice de la qualité

Prof. Bruno Moretti
Vice-recteur de l’enseignement

Directions des facultés

Prof. David Plüss
Doyen de la Faculté de théologie



Prof. Andreas Lienhard
Doyen de la Faculté de droit



Prof. Winand Emons
Doyen de la Faculté d'économie et de sciences sociales



Prof. Claudio Bassetti
Doyen de la Faculté de médecine



Prof. David Spreng
Doyen de la Faculté vetsuisse



Prof. Elena Mango
Doyenne de la Faculté des lettres



Prof. Ernst-Joachim Hossner
Doyen de la Faculté des sciences humaines



Prof. Zoltán Balogh
Doyen de la Faculté des sciences naturelles



Sénat

Le Sénat est l'organe législatif le plus élevé de l'Université et soutient la Direction de l'Université dans l'accomplissement du mandat du Conseil-exécutif.

Composition et compétences

Le Sénat regroupe le Recteur, les doyen·ne·s, les délégué·e·s des facultés, les enseignant·e·s, les assistant·e·s et les étudiant·e·s. Il promulgue les statuts de l'Université et
les règlements universitaires globaux.

Le Sénat détermine le plan pluriannuel et financier, et adopte le rapport annuel ainsi que le rapport de prestations. Il prend les décisions importantes sur l'organisation et élit les membres des commissions permanentes. Il fait des propositions pour élire ou nommer les membres de la Direction de l'Université.

Présidence

Prof. Dr. Christian Leumann
Recteur

Facultés

Prof. David Plüss
doyen de la Faculté de théologie

Prof. Andreas Lienhard
doyen de la Faculté de droit

Prof. Marianne Lehmkuhl
déléguée de la Faculté de droit

Prof. Winand Emons
doyen de la Faculté d'économie et de sciences sociales

Prof. Adrian Vatter
délégué de la Faculté d'économie et de sciences sociales

Prof. Claudio Bassetti
doyen de la Faculté de médecine

Prof. Sebastian Wolf
délégué de la Faculté de médecine

Prof. David Spreng
doyen de la Faculté vetsuisse

Prof. Elena Mango
doyenne de la Faculté des lettres

Prof. Gabriele Rippl
déléguée de la Faculté des lettres

Prof. Ernst-Joachim Hossner
doyen de la Faculté des sciences humaines

Prof. Stefan Troche
délégué de la Faculté des sciences humaines

Prof. Zoltán Balogh
doyen de la Faculté des sciences naturelles

Prof. Doris Rentsch
déléguée de la Faculté des sciences naturelles

Unités universitaires interfacultaires et centrales

Prof. Manfred Elsig
délégué

Association des enseignant·e·s

Dr. Marc Zibung
délégué

PD Dr. Prabitha Urwyler
déléguée

Association des assistant·e·s

Stefan Emmenegger
délégué

Dr. Alma Brodersen
déléguée

Association des étudiant·e·s de l'Université de Berne (AEB)

Valeria Pisani
déléguée

Sebastian Held
délégué

Manuel Abebe
délégué

Leena Raass
déléguée

Membres avec voix consultative

Direction de l'Université

Prof. Bruno Moretti
Vice-recteur de l'enseignement

Prof. Daniel Candinas
Vice-recteur de la recherche

Prof. Silvia Schroer
Vice-rectrice de la qualité

Prof. Achim Conzelmann
Vice-recteur du développement

Markus Brönnimann
Directeur administratif

Secrétaire général

Dr. Christoph Pappa

Personnel administratif et technique

Sylvia Kilchenmann
déléguée

Christa Brünisholz
déléguée

Sénatrices et sénateurs honoraires

Dr. Renatus Gallati
Walter Inäbnit
Dr. Celia Zwillenberg
Dr. Christophe von Werdt

Hôtes permanents

Bureau de l'égalité entre femmes et hommes

Claudia Willen
co-cheffe du bureau

Service communication et marketing

Christian Degen
chef du service

Secrétariat général

Flurina Stettler
Secrétariat du Sénat

État au 31.12.2020

Statistiques

Étudiant·e·s

Étudiant·e·s selon le niveau d'études (semestre d'automne 2020)

Tous·tes les étudiant·e·s	Total				Bachelor				Master				Doctorat				Formation continue		
	Total	♀	Étr.	BE	Total	♀	Étr.	BE	Total	♀	Étr.	BE	Total	♀	Étr.	BE	Total	♀	Étr.
Total	**19 230**	**58 %**	**11 %**	**36 %**	**8 240**	**57 %**	**3 %**	**50 %**	**4 625**	**59 %**	**10 %**	**41 %**	**3 261**	**54 %**	**41 %**	**24 %**	**3 104**	**61 %**	**4 %**
Faculté de théologie	**347**	50 %	11 %	29 %	**63**	59 %	3 %	70 %	**35**	69 %	11 %	43 %	**50**	46 %	58 %	26 %	**199**	46 %	1 %
Faculté de droit	**2 321**	58 %	7 %	48 %	**1 080**	60 %	4 %	59 %	**598**	62 %	10 %	48 %	**201**	39 %	19 %	42 %	**442**	56 %	3 %
Faculté d'économie et de sciences sociales	**2 757**	39 %	5 %	38 %	**1 316**	42 %	4 %	51 %	**699**	42 %	7 %	46 %	**128**	43 %	31 %	32 %	**614**	31 %	0 %
Faculté de médecine	**3 837**	59 %	16 %	33 %	**1 103**	61 %	3 %	45 %	**986**	56 %	4 %	41 %	**1 456**	57 %	35 %	25 %	**292**	65 %	5 %
Faculté vetsuisse Berne	**590**	81 %	18 %	26 %	**247**	87 %	1 %	32 %	**136**	85 %	2 %	34 %	**204**	71 %	50 %	13 %	**3**	100 %	100 %
Faculté des lettres	**2 373**	62 %	13 %	42 %	**1 298**	63 %	4 %	51 %	**651**	63 %	17 %	37 %	**380**	57 %	41 %	24 %	**44**	64 %	2 %
Faculté des sciences humaines	**4 102**	72 %	6 %	27 %	**1 685**	66 %	3 %	41 %	**868**	74 %	7 %	36 %	**187**	64 %	30 %	30 %	**1 362**	79 %	5 %
Faculté des sciences naturelles	**2 903**	46 %	21 %	41 %	**1 448**	47 %	3 %	57 %	**652**	48 %	23 %	38 %	**655**	43 %	60 %	16 %	**148**	45 %	5 %

Évolution du nombre d'étudiant·e·s selon le niveau d'études et le sexe

Nombre d'étudiant·e·s		2017	2018		2019		2020		Différence 2017–2020	
Total	**Total**	**17 882**	**18 019**	**+1 %**	**18 576**	**+3 %**	**19 230**	**+4 %**	**+1 348**	**+8 %**
	Hommes	44 %	43 %		43 %		42 %			
	Femmes	56 %	57 %		57 %		58 %			
Bachelor	**Total**	**7 709**	**7 692**	**0 %**	**7 799**	**+1 %**	**8 240**	**+6 %**	**+531**	**+7 %**
	Hommes	44 %	43 %		43 %		43 %			
	Femmes	56 %	57 %		57 %		57 %			
Master	**Total**	**4 614**	**4 602**	**0 %**	**4 611**	**0 %**	**4 625**	**0 %**	**+11**	**0 %**
	Hommes	43 %	42 %		42 %		41 %			
	Femmes	57 %	58 %		58 %		59 %			
Doctorat	**Total**	**2 882**	**2 966**	**+3 %**	**3 093**	**+4 %**	**3 261**	**+5 %**	**+379**	**+13 %**
	Hommes	48 %	48 %		48 %		46 %			
	Femmes	52 %	52 %		52 %		54 %			
Formation continue	**Total**	**2 677**	**2 759**	**+3 %**	**3 073**	**+11 %**	**3 104**	**+1 %**	**+427**	**+16 %**
	Hommes	40 %	39 %		39 %		39 %			
	Femmes	60 %	61 %		61 %		61 %			

D'autres statistiques sont disponibles via : www.statistik.unibe.ch

Étudiant·e·s entrant·e·s selon le niveau d'études (semestre d'automne 2020)

Tous·tes les nouveaux et nouvelles entrant·e·s	Total				Bachelor				Master				Doctorat				Formation continue		
	Total	♀	Étr.	BE	Total	♀	Étr.	BE	Total	♀	Étr.	BE	Total	♀	Étr.	BE	Total	♀	Étr.
Total	**5 300**	**58 %**	**9 %**	**39 %**	**2 689**	**59 %**	**3 %**	**50 %**	**1 316**	**59 %**	**10 %**	**39 %**	**660**	**57 %**	**35 %**	**23 %**	**635**	**55 %**	**3 %**
Faculté de théologie	**44**	50 %	18 %	45 %	**12**	33 %	8 %	58 %	**14**	64 %	21 %	36 %	**5**	0 %	60 %	40 %	**13**	69 %	8 %
Faculté de droit	**604**	61 %	5 %	52 %	**346**	64 %	4 %	59 %	**121**	57 %	7 %	46 %	**21**	43 %	10 %	43 %	**116**	59 %	4 %
Faculté d'économie et de sciences sociales	**800**	41 %	3 %	41 %	**398**	40 %	3 %	55 %	**200**	48 %	5 %	48 %	**20**	55 %	25 %	25 %	**182**	33 %	0 %
Faculté de médecine	**1 170**	58 %	12 %	34 %	**361**	59 %	2 %	44 %	**340**	55 %	5 %	41 %	**413**	58 %	28 %	24 %	**56**	71 %	5 %
Faculté vetsuisse Berne	**157**	85 %	15 %	24 %	**76**	80 %	1 %	29 %	**44**	89 %	2 %	30 %	**34**	91 %	53 %	6 %	**3**	100 %	100 %
Faculté des lettres	**548**	66 %	9 %	40 %	**318**	65 %	3 %	50 %	**149**	68 %	17 %	35 %	**40**	73 %	43 %	15 %	**41**	66 %	2 %
Faculté des sciences humaines	**1 041**	73 %	5 %	32 %	**623**	70 %	4 %	38 %	**240**	78 %	8 %	34 %	**19**	63 %	16 %	53 %	**159**	75 %	2 %
Faculté des sciences naturelles	**936**	47 %	14 %	45 %	**555**	51 %	3 %	59 %	**208**	46 %	22 %	36 %	**108**	40 %	60 %	15 %	**65**	32 %	5 %

Évolution du nombre d'étudiant·e·s entrant·e·s selon le niveau d'études et le sexe

Nombre nouveaux et nouvelles entrant·e·s		2017	2018		2019		2020		Différence 2017–2020	
Total	**Tous**	**4 944**	**5 028**	**+2 %**	**5 152**	**+2 %**	**5 300**	**+3 %**	**+356**	**+7 %**
	Hommes	43 %	42 %		41 %		42 %			
	Femmes	57 %	58 %		59 %		58 %			
Bachelor	**Tous**	**2 416**	**2 492**	**+3 %**	**2 509**	**+1 %**	**2 689**	**+7 %**	**+273**	**+11 %**
	Hommes	42 %	41 %		40 %		41 %			
	Femmes	58 %	59 %		60 %		59 %			
Master	**Tous**	**1 365**	**1 349**	**–1 %**	**1 333**	**–1 %**	**1 316**	**–1 %**	**–49**	**–4 %**
	Hommes	41 %	43 %		40 %		41 %			
	Femmes	59 %	57 %		60 %		59 %			
Doctorat	**Tous**	**542**	**550**	**+1 %**	**592**	**+8 %**	**660**	**+11 %**	**+118**	**+22 %**
	Hommes	46 %	50 %		43 %		43 %			
	Femmes	54 %	50 %		57 %		57 %			
Formation continue	**Tous**	**621**	**637**	**+3 %**	**718**	**+13 %**	**635**	**–12 %**	**+14**	**+2 %**
	Hommes	49 %	42 %		45 %		45 %			
	Femmes	51 %	58 %		55 %		55 %			

D'autres statistiques sont disponibles via : www.statistik.unibe.ch

Étudiant·e·s

Diplômes de l'année 2020

	Total			Bachelor			Master			Doctorat			Formation continue [1]			Habilitations		
	Total	♀	Étr.	**Total**	♀	Étr.	**Total**	♀	Étr.	**Total**	♀	Étr.	**Total**	♀	Étr.	**Total**	♀	Étr.
Total	**4 609**	**57 %**	**12 %**	**1 539**	**60 %**	**3 %**	**1 558**	**59 %**	**9 %**	**746**	**51 %**	**42 %**	**681**	**52 %**	**8 %**	**85**	**34 %**	**52 %**
Faculté de théologie	**40**	65 %	13 %	**8**	50 %	0 %	**9**	78 %	11 %	**3**	67 %	33 %	**17**	65 %	0 %	**3**	67 %	100 %
Faculté de droit	**595**	58 %	7 %	**226**	64 %	1 %	**252**	59 %	9 %	**27**	48 %	56 %	**89**	43 %	3 %	**1**	0 %	100 %
Faculté d'économie et de sciences sociales	**766**	40 %	3 %	**265**	45 %	2 %	**259**	41 %	5 %	**22**	32 %	32 %	**219**	34 %	1 %	**1**	0 %	0 %
Faculté de médecine	**1 106**	54 %	19 %	**231**	58 %	4 %	**319**	58 %	5 %	**421**	51 %	34 %	**70**	60 %	14 %	**65**	34 %	52 %
Faculté vetsuisse Berne	**176**	85 %	19 %	**46**	87 %	2 %	**65**	89 %	2 %	**64**	80 %	47 %	**0**	0 %	0 %	**1**	0 %	100 %
Faculté des lettres	**501**	67 %	12 %	**253**	71 %	3 %	**171**	65 %	16 %	**60**	55 %	37 %	**11**	82 %	0 %	**6**	33 %	33 %
Faculté des sciences humaines	**801**	74 %	7 %	**314**	69 %	4 %	**238**	80 %	6 %	**29**	59 %	34 %	**216**	77 %	10 %	**4**	25 %	25 %
Faculté des sciences naturelles	**624**	41 %	23 %	**196**	41 %	3 %	**245**	44 %	21 %	**120**	38 %	68 %	**59**	27 %	13 %	**4**	50 %	50 %

[1] Master MAS 244 (146 femmes), diplôme DAS 34 (15 femmes), certificat CAS 352 (160 femmes), autres 0 (0 femme)

Évolution du nombre de diplômes selon le niveau d'études et le sexe

Nombre de diplômes								**Différence**	
		2017	**2018**		**2019**		**2020**	**2017–2020**	
Total	**Tous**	**4 307**	**4 457**	**+3 %**	**4 463**	**0 %**	**4 609**	**+302**	**+7 %**
	Hommes	45 %	45 %		43 %		43 %		
	Femmes	55 %	55 %		57 %		57 %		
Bachelor	**Tous**	**1 601**	**1 638**	**+2 %**	**1 534**	**–6 %**	**1 539**	**0 %**	**–62**	**–4 %**
	Hommes	43 %	44 %		40 %		40 %		
	Femmes	57 %	56 %		60 %		60 %		
Master	**Total**	**1 549**	**1 629**	**+5 %**	**1 570**	**–4 %**	**1 558**	**–1 %**	**+9**	**+1 %**
	Hommes	44 %	45 %		41 %		41 %		
	Femmes	56 %	55 %		59 %		59 %		
Doctorat	**Total**	**600**	**640**	**+7 %**	**637**	**0 %**	**746**	**+17 %**	**+146**	**+24 %**
	Hommes	47 %	46 %		44 %		49 %		
	Femmes	53 %	54 %		56 %		51 %		
Formation continue	**Total**	**493**	**489**	**–1 %**	**630**	**+29 %**	**681**	**+8 %**	**+188**	**+38 %**
	Hommes	51 %	46 %	–11 %	49 %		48 %		
	Femmes	49 %	54 %		51 %		52 %		
Habilitations	**Tous**	**64**	**61**	**–5 %**	**92**	**+51 %**	**85**	**–8 %**	**+21**	**+33 %**
	Hommes	80 %	67 %		66 %		66 %		
	Femmes	20 %	33 %		34 %		34 %		

D'autres statistiques sont disponibles via : www.statistik.unibe.ch

Collaborateur·trice·s

Emplois à plein temps à l'Université de Berne en 2020 (en moyenne annuelle, employé·e·s par financements externes inclus)

	Total			Professorats			Enseignant·e·s			Assistant·e·s			Administration & technique		
	Tous	♀	Étr.	Tous	♀	Étr.	Tous	♀	Étr.	Tous	♀	Étr.	Tous	♀	Étr.
Total	**4 855**	**52 %**	**37 %**	**524**	**27 %**	**50 %**	**239**	**36 %**	**38 %**	**2 268**	**52 %**	**50 %**	**1 824**	**62 %**	**18 %**
Faculté de théologie	**61**	59 %	49 %	**14**	36 %	64 %	**7**	57 %	29 %	**34**	68 %	53 %	**6**	67 %	17 %
Faculté de droit	**182**	49 %	23 %	**37**	27 %	30 %	**12**	33 %	17 %	**105**	50 %	24 %	**28**	79 %	11 %
Faculté d'économie et de sciences sociales	**235**	45 %	33 %	**46**	17 %	67 %	**16**	38 %	38 %	**142**	49 %	26 %	**31**	74 %	10 %
Faculté de médecine	**1 497**	56 %	39 %	**147**	20 %	42 %	**78**	40 %	42 %	**622**	52 %	56 %	**650**	70 %	22 %
Faculté vetsuisse Berne	**457**	70 %	35 %	**39**	41 %	51 %	**11**	55 %	45 %	**214**	69 %	53 %	**193**	77 %	12 %
Faculté des lettres	**408**	56 %	43 %	**78**	47 %	64 %	**25**	48 %	44 %	**258**	59 %	40 %	**47**	60 %	19 %
Faculté des sciences humaines	**218**	55 %	31 %	**28**	32 %	54 %	**32**	34 %	28 %	**129**	63 %	31 %	**29**	66 %	10 %
Faculté des sciences naturelles	**1 159**	36 %	49 %	**133**	17 %	48 %	**39**	13 %	46 %	**705**	39 %	61 %	**282**	41 %	20 %
Administration centrale	**638**	57 %	18 %	**2**	100 %	0 %	**19**	37 %	26 %	**59**	76 %	20 %	**558**	56 %	17 %

Évolution des emplois à plein temps par groupes de personnel et sexe

Nombre d'emplois à plein temps		2017	2018		2019		2020		Différence 2017–2020	
Total	**Tous**	**4 499**	**4 610**	**+2 %**	**4 719**	**+2 %**	**4 855**	**+3 %**	**+356**	**+8 %**
	Hommes	50 %	49 %		49 %		48 %			
	Femmes	50 %	51 %		51 %		52 %			
Professorats	**Tous**	**508**	**509**	**0 %**	**517**	**+2 %**	**524**	**+1 %**	**+16**	**+3 %**
	Hommes	77 %	77 %		76 %		73 %			
	Femmes	23 %	23 %		24 %		27 %			
Enseignant·e·s	**Tous**	**238**	**241**	**+1 %**	**249**	**+3 %**	**239**	**–4 %**	**+1**	**0 %**
	Hommes	66 %	65 %		62 %		64 %			
	Femmes	34 %	35 %		38 %		36 %			
Assistant·e·s	**Tous**	**1 983**	**2 091**	**+5 %**	**2 171**	**+4 %**	**2 268**	**+4 %**	**+285**	**+14 %**
	Hommes	51 %	50 %		49 %		48 %			
	Femmes	49 %	50 %		51 %		52 %			
Administration & technique	**Tous**	**1 770**	**1 769**	**0 %**	**1 782**	**+1 %**	**1 824**	**+2 %**	**+54**	**+3 %**
	Hommes	39 %	39 %		38 %		38 %			
	Femmes	61 %	61 %		61 %		62 %			

D'autres statistiques sont disponibles via : www.statistik.unibe.ch

Service des finances

Comptes annuels[1] 2020 de l'Université de Berne

L'Université de Berne établit ses comptes annuels conformément aux normes comptables Swiss GAAP RPC, dont le principe suprême consiste à présenter un état de la fortune, des finances et des revenus conforme à la réalité (« True and Fair View »).

Bilan

Montants en KCHF (= milliers de francs)	Chiffre en annexe	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Liquidités	1	**18 772**	16 386	2 386	**14,6 %**
Comptes courants auprès de l'Administration des finances	2	**470 058**	406 312	63 746	**15,7 %**
Créances résultant de livraisons et de prestations	3	**30 788**	26 770	4 018	**15,0 %**
Autres créances à court terme	4	**13 900**	11 976	1 924	**16,1 %**
Placements financiers à court terme	5	**5 294**	4 093	1 201	**29,3 %**
Stocks et travaux en cours	6	**6 725**	6 491	234	**3,6 %**
Comptes de régularisation actifs	7	**54 277**	52 060	2 217	**4,3 %**
Actif circulant		**599 814**	524 088	75 725	**14,4 %**
Immobilisations financières	8	**88 580**	94 269	–5 689	**–6,0 %**
Immobilisations corporelles	9	**46 140**	46 422	–282	**–0,6 %**
Immobilisations incorporelles	10	**14 062**	16 909	–2 847	**–16,8 %**
Actif immobilisé		**148 782**	157 600	–8 818	**–5,6 %**
Total actifs		**748 596**	681 688	66 908	**9,8 %**
Dettes résultant de livraisons et de prestations	11	**18 546**	17 395	1 151	**6,6 %**
Autres dettes à court terme	12	**4 264**	2 596	1 668	**64,3 %**
Autres créances à court terme	13	**11 036**	487	10 549	**2165,8 %**
Engagements financements externes	14	**174 603**	155 838	18 765	**12,0 %**
Provisions à court terme	15	**18 039**	14 421	3 619	**25,1 %**
Comptes de régularisation passifs	16	**9 273**	7 726	1 546	**20,0 %**
Fonds étrangers à court terme		**235 761**	198 464	37 298	**18,8 %**
Dettes financières à long terme	17	**1 647**	1 541	106	**6,9 %**
Provisions à long terme	15	**28 111**	30 226	–2 114	**–7,0 %**
Engagements de prévoyance	18	**81 700**	85 600	–3 900	**–4,6 %**
Fonds étrangers à long terme		**111 459**	117 367	–5 908	**–5,0 %**
Résultats cumulés		**365 858**	321 417	44 441	**13,8 %**
Résultat annuel		**35 518**	44 441	–8 923	**–20,1 %**
Fonds propres		**401 376**	365 858	35 518	**9,7 %**
Total passifs		**748 596**	681 688	66 908	**9,8 %**

[1] Les éventuelles différences avec les données des tableaux qui suivent sont dues aux arrondis.

Compte de résultats

Montants en KCHF (= milliers de francs)	Chiffre en annexe	2020	2019	Évolution	
Contributions du canton de Berne selon la convention de prestations		**319 140**	322 140	–3 000	**–0,9 %**
Subventions de la Confédération selon la loi sur l'aide aux universités (LAU)		**99 818**	99 889	–71	**–0,1 %**
Contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU)		**118 323**	113 447	4 876	**4,3 %**
Financement de base ou subventions de partenaires publics	19	**537 281**	535 476	1 806	**0,3 %**
Contributions de projets par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique		**113 060**	111 153	1 907	**1,7 %**
Contributions de projets par des organisations internationales		**32 049**	28 989	3 061	**10,6 %**
Autres contributions de projets		**55 402**	65 157	–9 755	**–15,0 %**
Contributions de projets par des financements externes	20	**200 512**	205 299	–4 787	**–2,3 %**
Taxes universitaires		**19 594**	18 871	723	**3,8 %**
Produits des services permanents		**77 727**	74 539	3 188	**4,3 %**
Revenus divers		**79 383**	77 724	1 659	**2,1 %**
Rabais et remises		**–624**	–775	151	**–19,5 %**
Autres revenus	21	**176 080**	170 359	5 721	**3,4 %**
Total revenus d'exploitation		**913 873**	911 134	2 740	**0,3 %**
Traitements		**505 294**	486 792	18 502	**3,8 %**
Cotisations sociales		**89 154**	84 770	4 384	**5,2 %**
Autres charges de personnel		**5 120**	5 958	–838	**–14,1 %**
Charges de personnel	22	**599 568**	577 520	22 048	**3,8 %**
Acquisition d'appareils		**15 457**	21 325	–5 868	**–27,5 %**
Charges immobilières et charges des biens-fonds		**24 343**	24 164	179	**0,7 %**
Autres charges		**89 610**	102 400	–12 791	**–12,5 %**
Charges de matériel et autres charges d'exploitation	23	**129 410**	147 890	–18 480	**–12,5 %**
Subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique		**110 004**	109 299	705	**0,6 %**
Subventions à des tiers		**25 462**	21 437	4 026	**18,8 %**
Subventions	24	**135 466**	130 736	4 730	**3,6 %**
Amortissement des immobilisations corporelles	9	**11 441**	12 180	–740	**–6,1 %**
Amortissement des immobilisations incorporelles	10	**3 509**	3 551	–42	**–1,2 %**
Total charges d'exploitation		**879 394**	871 878	7 517	**0,9 %**
Produits financiers		**3 035**	6 382	–3 348	**–52,5 %**
Charges financières		**996**	1 197	–201	**–16,8 %**
Corrections de valeur immobilisations financières	8	**1 000**			
Résultat financier	25	**1 039**	5 185	–4 147	**–80,0 %**
Résultat annuel		**35 518**	44 441	–8 923	**–20,1 %**

Tableau de financement

Montants en KCHF		2020	2019
Activité de fonctionnement			
+/–	Bénéfice / perte	**35 518**	44 441
+/–	Pertes / bénéfices proportionnel(le)s résultant de l'application de la méthode de mise en équivalence	**10**	–61
+/–	Amortissements / réévaluations de l'actif immobilisé	**14 673**	14 517
+/–	Pertes de valeur / suppression de pertes de valeur	**276**	1 285
+/–	Variation des engagements de prévoyance dans les charges de personnel	**–3 900**	–3 600
+/–	Augmentation / diminution des provisions sans incidence sur le fonds	**1 504**	–1 215
+/–	Autres charges / produits sans incidence sur le fonds	**594**	–3 466
+/–	Perte / gain sur cessions d'immobilisations		–8
+/–	Diminution / augmentation des créances	**–4 642**	–2 005
+/–	Diminution / augmentation des stocks et travaux en cours	**–234**	–603
+/–	Diminution / augmentation des autres créances à court terme et comptes de régularisation actifs	**–4 033**	3 235
+/–	Augmentation / diminution des créances	**1 151**	–5 602
+/–	Augmentation / diminution des autres engagements à court terme et comptes de régularisation passifs	**3 215**	25
+/–	Augmentation / diminution des engagements financements externes	**18 765**	18 460
	Flux financiers provenant de l'activité d'exploitation	**62 896**	65 404
Activité d'investissement			
–	Versements pour l'achat d'immobilisations corporelles	**–10 318**	–7 651
+	Paiements provenant de la vente d'immobilisations corporelles		277
–	Versements pour l'achat d'immobilisations financières à court et long termes	**–4 548**	–62 356
+	Paiements provenant de la vente d'immobilisations financières à court et long termes	**8 948**	55 460
–	Versements pour l'achat d'immobilisations incorporelles	**–1 503**	–3 459
+	Paiements provenant de la vente d'immobilisations incorporelles		48
	Flux financiers provenant de l'activité d'investissement	**–7 420**	–17 681
Activité de financement			
+/–	Emprunt / remboursement d'engagements financiers à court terme	**10 549**	61
+/–	Emprunt / remboursement d'engagements financiers à long terme	**106**	–209
	Flux financiers provenant de l'activité de financement	**10 655**	–148
Total tableau de financement		**66 132**	47 575
	Fonds de liquidités nettes au début de la période	**422 698**	375 123
	Fonds de liquidités nettes à la fin de la période	**488 830**	422 698
Variation du fonds de liquidités nettes		**66 132**	47 575

Le fonds de liquidités nettes se compose comme suit :

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Caisse	113	212
Poste	11 476	7 905
Banque	7 183	8 269
Compte courant auprès de l'Administration des finances « financement de base »	128 825	123 459
Compte courant auprès de l'Administration des finances « financements externes »	341 233	282 853
Total	**488 830**	422 698

Tableau des fonds propres au 31.12.2020

Montants en KCHF	Financement de base	Financements externes	Fonds affectés	Total fonds propres
Fonds propres au 31.12.2018	**64 413**	**203 319**	**53 685**	**321 417**
Résultat annuel (bénéfice + / perte –)	15 217	20 575	8 649	44 441
Fonds propres au 31.12.2019	**79 630**	**223 894**	**62 334**	**365 858**
Résultat annuel (bénéfice + / perte –)	4 050	30 832	636	35 518
Fonds propres au 31.12.2020	**83 680**	**254 726**	**62 971**	**401 376**

Les fonds propres de l'Université de Berne sont divisés en trois catégories : les fonds principaux, les financements externes et les fonds affectés.

Les fonds principaux comprennent les investissements réalisés par le canton et les autres pouvoirs publics pour l'enseignement, la recherche et les services. Il inclut également le produit des taxes universitaires et une partie des autres revenus.

Les financements externes comprennent les crédits externes non affectés (services permanents, mandats, expertises, dons, honoraires, produits financiers, etc.). Ce sont des fonds pour lesquels les bailleurs n'exigent pas d'affectation à un projet en particulier. Ils peuvent donc être utilisés pour des projets de recherche et des offres de formation continue non spécifiques ainsi que pour le maintien des services permanents.

Les fonds affectés comprennent les fonds provenant de legs et de fondations non autonomes cédés à l'Université de Berne pour une affectation déterminée.

L'Université de Berne ne pouvant pas distribuer de bénéfices, le résultat annuel 2020 sera affecté aux fonds propres après approbation des comptes annuels par le Conseil-exécutif du canton de Berne.

Annexe

Principes de présentation des comptes

Généralités

Les présents comptes annuels ont été établis selon les normes de présentation des comptes Swiss GAAP RPC (application de toutes les normes RPC). Ils reflètent donc fidèlement l'état de la fortune, des finances et des revenus de l'Université de Berne. L'exercice arrive à son terme le 31 décembre.

Les comptes annuels ont été approuvés par la Direction de l'Université le 16 mars 2021, puis présentés au Sénat pour information le 30 mars 2021. Ils sont soumis à l'approbation du Conseil-exécutif du canton de Berne et seront ensuite portés à la connaissance du Grand Conseil lors de sa session de septembre.

Principes de consolidation

L'Université de Berne détient des participations avec un droit de vote de plus de 50 % dans des sociétés. Conformément à la norme Swiss GAAP RPC 30, elle doit donc aussi présenter des comptes consolidés. Toutefois, comme le montant total de ces participations est négligeable, il a été décidé de ne pas présenter de comptes consolidés. Les participations sont évaluées dans les comptes individuels selon la méthode de la mise en équivalence (equity method) et comptabilisées dans la rubrique des immobilisations financières.

Principes d'établissement du bilan et des évaluations

Le bilan est établi selon le principe d'évaluation individuelle des actifs et des dettes, qui repose sur des valeurs historiques. Les actifs sont évalués au coût d'acquisition ou de production et les dettes, à leur valeur nominale. Les principes appliqués aux principaux postes des comptes annuels sont explicités ci-dessous.

Liquidités

Les liquidités regroupent les avoirs en caisse, les avoirs postaux et bancaires et les fonds immobilisés. Elles sont évaluées à leur valeur nominale.

Comptes courants auprès de l'Administration des finances

Les comptes courants tenus auprès de l'Administration des finances sont évalués à leur valeur nominale. Ils sont considérés comme des liquidités.

Créances résultant de livraisons et de prestations, et autres créances à court terme

L'évaluation est effectuée à la valeur nominale, déduction faite de pertes de valeur éventuelles. Pour les créances qui semblent clairement compromises, un ajustement de valeur est fait en fonction du risque individuel. Les risques de solvabilité et de perte qu'il est impossible de quantifier précisément sont couverts au moyen d'un ajustement forfaitaire dont le montant est calculé à partir de la moyenne des créances effectivement décomptabilisées au cours des deux dernières périodes comptables.

Placements financiers à court terme

Les immobilisations financières à court terme sont des immobilisations financières dont l'échéance est comprise entre 90 jours et un an et qu'il est prévu de détenir sur une courte période. Les immobilisations financières à court terme avec valeur boursière sont évaluées à leur valeur actuelle. Les immobilisations financières à court terme sans valeur boursière doivent être évaluées au maximum au coût d'acquisition, déduction faite des pertes de valeur éventuelles. Le principe d'évaluation individuelle s'applique. Les bénéfices et pertes sur cours ainsi que les corrections de valeur sont comptabilisés dans le résultat de la période.

Stocks et travaux en cours

Les stocks comprennent les matières consommables. Ils sont évalués au coût d'acquisition ou de production ou bien, si elle est plus basse, à la valeur de marché nette. Les travaux en cours sont des services non encore facturés. Ils ne concernent que les unités fournissant des services permanents, par exemple les cliniques dentaires ou l'hôpital vétérinaire. La détermination du prix de revient des travaux en cours se fait sur la base d'évaluations issues des systèmes d'information patient correspondants.

Comptes de régularisation actifs

Les comptes de régularisation actifs servent à affecter les produits et les charges à la période concernée. L'évaluation est effectuée à la valeur nominale.

Immobilisations financières

Les immobilisations financières comprennent les instruments financiers tels que les titres, les prêts et les participations. Les immobilisations financières ayant une valeur boursière sont évaluées à leur valeur actuelle. Les immobilisations financières sans valeur boursière sont évaluées aux coûts d'acquisition, déduction faite des éventuelles corrections de valeur. Les participations supérieures à 20 % sont évaluées selon la méthode de la mise en équivalence.

Immobilisations corporelles

Les immobilisations corporelles sont évaluées au coût d'acquisition ou de production, déduction faite du cumul des amortissements. Les amortissements sont réalisés de manière linéaire pendant la durée économique d'utilisation des immobilisations corporelles. La durée d'utilisation des immobilisations corporelles est fixée comme suit :

Catégorie d'immobilisations	Durée d'utilisation
Terrains et constructions	Terrains : illimité Constructions : 30 à 50 ans
Machines, mobilier, appareils	2 à 10 ans
Véhicules	5 ans
Véhicules spéciaux	10 ans
Informatique	2 à 5 ans

Les contributions pour des investissements ayant trait à des bâtiments selon l'article 55, alinéa 1, LEHE[2] constituent un poste négatif à part dans la rubrique des immobilisations corporelles. La dissolution se fait sur la même durée d'utilisation que les investissements financés au moyen de subventions fédérales.

Immobilisations incorporelles

Les immobilisations incorporelles englobent les solutions logicielles acquises, les applications logicielles spécifiques à l'université en cours de développement par un prestataire externe, les subventions d'investissements à des cantons et institutions privées, les brevets et licences ainsi que les prêts à des professeur·e·s pour des rachats dans la caisse de pension. L'amortissement des logiciels est effectué linéairement sur cinq ans, celui des cotisations des professeur·e·s à la Caisse de pension bernoise (cotisations des professeur·e·s à la CPB) avec une dégressivité de 4 %[3] ou 5 %[4]. La valeur des immobilisations incorporelles est vérifiée à la date de clôture des comptes. Le cas échéant, des rectifications de valeur supplémentaires sont effectuées au détriment du résultat de l'exercice.

Dépréciation d'actifs (dépréciation durable)

Les actifs sont réexaminés à chaque date du bilan afin de déceler d'éventuels indices laissant présumer que leur valeur comptable n'est plus réalisable. Si la valeur comptable d'un actif dépasse la valeur réalisable (valeur d'usage ou valeur de marché nette), il convient de procéder à une adaptation de valeur avec incidence sur le résultat (dépréciation durable / amortissement non planifié).

Dettes résultant de livraisons et de prestations

Les dettes résultant de livraisons et de prestations sont des engagements à court terme résultant de l'activité ordinaire et dont l'échéance est inférieure à un an à compter du jour du bilan.

Autres dettes à court terme

Les autres dettes à court terme sont des dettes dont l'échéance est inférieure à un an et qui ne sont pas directement liées à la fourniture de prestations. Elles sont inscrites au bilan à leur valeur nominale.

Autres créances à court terme

Les autres créances à court terme sont des dettes monétaires résultant d'activités de financement.
Elles sont inscrites au bilan à leur valeur nominale.

Engagements financements externes

Les engagements résultant des financements externes sont des dettes contractées auprès de tiers. Ils correspondent aux engagements de l'Université de Berne résultant de crédits externes qui sont encore en suspens à la date du bilan. Ils sont inscrits au bilan à leur valeur nominale.

Provisions à court et long termes

Les provisions dont l'échéance est inférieure à douze mois sont comptabilisées dans les fonds étrangers à court terme. Les provisions dont l'échéance est supérieure à douze mois sont quant à elles comptabilisées dans les fonds étrangers à long terme.

2 Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE), état le 1er janvier 2018

3 Art. 7, al. 1, du décret du 19 novembre 1997 sur les principes régissant la rémunération et d'autres prestations allouées au personnel universitaire (DUni), abrogé le 01.09.1998

4 Art. 66, al. 4, de l'ordonnance du 12 décembre 2012 sur l'Université (OUni)

Une provision est un engagement probable résultant d'un événement passé dont le montant et/ou l'échéance sont incertains mais peuvent être estimés. L'événement dont résulte l'engagement doit avoir eu lieu avant la date du bilan. Il peut reposer sur une obligation juridique expresse ou sur une obligation de fait. Les soldes horaires et les droits aux vacances des collaborateur·trice·s, de même que les rentes spéciales et les rentes transitoires, sont traités comme des provisions.

Une provision est constituée par imputation sur le poste de charges ou de diminution des recettes correspondant.
Une provision constituée dans un domaine du compte de résultats doit être diminuée ou dissoute dans le même domaine. Les évolutions des provisions sont présentées dans le tableau de variation des provisions.

Comptes de régularisation passifs

Les comptes de régularisation passifs servent à affecter les produits et les charges à la période concernée.
L'inscription correspondante est effectuée à la valeur nominale.

Dettes financières à long terme

Les dettes financières à long terme sont des dettes monétaires dont l'échéance est supérieure à douze mois et qui sont générées par les activités financières. Elles sont évaluées à leur valeur nominale.

Prestations de prévoyance du personnel

L'Université de Berne est affiliée à la Caisse de pension bernoise (CPB), à la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB), à la caisse de pension de l'Association suisse des médecins assistant·e·s et chef·fe·s de clinique (ASMAC) et aux fondations de la Société suisse des médecins-dentistes (SSO). Les conséquences économiques des plans de prévoyance pour l'Université sont calculées à la date du bilan. L'inscription à l'actif d'un avantage économique a lieu uniquement si une incidence positive sur les flux de trésorerie futurs est attendue (p. ex. réduction des cotisations). Les engagements économiques (comme les contributions à l'assainissement d'un découvert) sont portés au passif conformément aux dispositions relatives aux provisions.

Impôts sur les bénéfices

L'Université de Berne est exonérée des impôts directs.

Transactions avec les personnes liées

On considère qu'une personne (physique ou morale) est liée à l'Université de Berne si cette personne peut, de manière directe ou indirecte, exercer une influence notable sur les décisions financières ou opérationnelles de l'Université. Les entités contrôlées de manière directe ou indirecte par des parties liées sont, elles aussi, considérées comme liées à l'Université de Berne.

Toutes les transactions substantielles entre des parties liées ainsi que les créances ou les dettes en résultant doivent être mentionnées dans les comptes annuels.

Postes dans des devises étrangères

Les actifs et les passifs en devises étrangères sont convertis en francs suisses (CHF) à la date du bilan. On applique alors le cours de conversion indiqué sur le relevé bancaire. Si aucun cours de conversion n'y figure, on applique le taux interbancaire moyen de la période concernée (oanda.com).

Remarques concernant les comptes annuels

1 Liquidités

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Caisse	**113**	212	–98	**–46,4 %**
Poste	**11 476**	7 905	3 571	**45,2 %**
Banque	**7 183**	8 269	–1 086	**–13,1 %**
Liquidités	**18 772**	16 386	2 386	**14,6 %**

Les liquidités ont augmenté de KCHF 2 386.

2 Comptes courants auprès de l'Administration des finances

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Compte courant auprès de l'Administration des finances « financement de base »	**128 825**	123 459	5 366	**4,3 %**
Compte courant auprès de l'Administration des finances « financements externes »	**341 233**	282 853	58 380	**20,6 %**
Comptes courants auprès de l'Administration des finances	**470 058**	406 312	63 746	**15,7 %**

Le canton de Berne organise le cash management de l'Université de Berne. Les comptes courants intitulés « Administration des finances » correspondent aux liquidités que gère le canton de Berne au nom de l'Université de Berne.

3 Créances résultant de livraisons et de prestations

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Créances envers des tiers résultant de prestations	**31 514**	27 496	4 019	**14,6 %**
Créances envers des organisations liées résultant de livraisons et de prestations	**1**	16	–15	**–93,7 %**
Ducroire	**–727**	–741	14	**–1,9 %**
Créances résultant de livraisons et de prestations	**30 788**	26 770	4 018	**15,0 %**

Les créances issues de livraisons et de prestations ont augmenté de KCHF 4 018.

4 Autres créances à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Avances temporaires en espèces	**159**	209	–50	**–23,8 %**
Avoirs impôt anticipé	**382**	636	–253	**–39,9 %**
Créances règlements caisse	**53**		53	**0,0 %**
Créances financements externes fonds étrangers	**12 919**	10 858	2 061	**19,0 %**
Cautions de loyers	**29**	23	6	**23,5 %**
Prêts à court terme	**358**	250	108	**100,0 %**
Autres créances à court terme	**13 900**	11 976	1 924	**16,1 %**

Les autres créances à court terme ont augmenté de KCHF 1 924. Ce changement est notamment dû à l'augmentation des projets de recherche avec créances à l'investisseur.

5 Placements financiers à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Dépôts à terme				
Placements portant intérêts (obligations)	**5 294**	4 093	1 201	**29,3 %**
Placements financiers à court terme	**5 294**	4 093	1 201	**29,3 %**

Les obligations ont progressé de KCHF 1 201 au cours de l'exercice sous revue.

6 Stocks et travaux en cours

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Stocks	**4 145**	3 376	769	**22,8 %**
Travaux en cours	**2 580**	3 115	–535	**–17,2 %**
Stocks et travaux en cours	**6 725**	6 491	234	**3,6 %**

Les stocks et travaux en cours ont augmenté de KCHF 234.

7 Comptes de régularisation actifs

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Intérêts courus	**187**	253	–67	**–26,3 %**
Contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU)	**50 500**	48 900	1 600	**3,3 %**
Abonnements presse	**3 590**	2 757	833	**30,2 %**
Autres actifs transitoires		149	–149	**–100,0 %**
Comptes de régularisation actifs	**54 277**	52 060	2 217	**4,3 %**

Les comptes de régularisation actifs ont augmenté de KCHF 2 217 par rapport à l'année précédente. Une grande partie de cette augmentation est imputable à la régularisation des contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU).

8 Immobilisations financières

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Actions et parts	**18 557**	16 929	1 628	**9,6 %**
Placements portant intérêt, dépôts à terme > 1 an (fonds)	**7 023**	6 688	334	**5,0 %**
Placements stipulant un intérêt nominal (obligations)	**45 377**	52 108	–6 731	**–12,9 %**
Prêts à des tiers	**9 892**	10 568	–676	**–6,4 %**
Prêts envers les organisations liées	**6 000**	6 250	–250	
Participations dans des entreprises privées	**1 731**	1 725	6	**0,4 %**
Immobilisations financières	**88 580**	94 269	–5 689	**–6,0 %**

En raison d'une réaffectation prévue des immobilisations financières, les obligations arrivées à échéance pour les placements portant intérêts n'ont pas été renouvelées. Par conséquent, les immobilisations financières ont diminué de KCHF 5 689 au total.

Les participations significatives affichant un taux de participation supérieur à 5 % ou un taux non négligeable sont nominalement listées ci-après :

Participation		Taux de participation		Capital social en KCHF		Valeur de mise en équivalence en KCHF	
	Siège social	**31.12.2020**	31.12.2019	**31.12.2020**	31.12.2019	**31.12.2020**	31.12.2019
Center of Continuing Dental Education (CCDE)	**Berne**	**75 %**	75 %	**100**	100	**82**	82
Unitectra SA	**Zurich**	**33 %**	33 %	**300**	300	**143**	145
SCDH AG (Swiss Center for Design & Health)	**Berne**	**22 %**	22 %	**920**	920	**189**	200
be-advanced SA (anciennement innoBE SA)	**Berne**	**21 %**	21 %	**240**	240	**76**	74
sitem-insel SA	**Berne**	**12 %**	12 %	**12 096**	12 096	**1 117**	1 117
SLSP AG	**Zurich**	**8 %**	8 %	**520**	520	**40**	40
Autres		**≤ 5 %**	≤5 %	**n/a**	n/a	**85**	67
Total						**1 731**	1 725

9 Immobilisations corporelles

Montants en KCHF	Terrains et constructions	Machines, mobilier, appareils, véhicules	Immobilisations en construction (acomptes versés sur immobilisations corporelles)	Informatique (matériel)	Subventions fédérales	Total immobilisations corporelles
Valeur comptable nette au 31.12.2018	**1 006**	**42 680**	**4 606**	**5 130**	**–3 732**	**49 690**
Coût d'acquisition / de production						
État au 31.12.2018	**1 059**	**131 559**	**4 606**	**15 748**	**–9 486**	**143 486**
Entrées		**6 590**	**391**	**755**		**7 736**
Variation des subventions fédérales accordées						
Sorties		**–3 650**		**–1 614**		**–5 264**
Reclassifications		**4 606**	**–4 606**			
État au 31.12.2019	**1 059**	**139 106**	**391**	**14 888**	**–9 486**	**145 957**
Corrections de valeur cumulées						
État au 31.12.2018	**–53**	**–88 879**		**–10 617**	**5 754**	**–93 796**
Amortissements planifiés	**–22**	**–9 298**		**–1 648**	**841**	**–10 128**
Amortissements non planifiés		**–418**		**–96**		**–514**
Sorties		**3 287**		**1 614**		**4 902**
Reclassifications						
État au 31.12.2019	**–75**	**–95 308**		**–10 747**	**6 594**	**–99 536**
Valeur comptable nette au 31.12.2019	**984**	**43 798**	**391**	**4 141**	**–2 892**	**46 422**

Valeur comptable nette au 31.12.2019	**984**	**43 798**	**391**	**4 141**	**–2 892**	**46 422**
Coût d'acquisition / de production						
État au 31.12.2019	**1 059**	**139 106**	**391**	**14 888**	**–9 486**	**145 957**
Entrées		**8 629**	**2 759**	**1 091**		**12 479**
Variation des subventions fédérales accordées						
Sorties		**–5 905**		**–1 885**		**–7 791**
Reclassifications		**–1 081**	**–1 081**			**–2 161**
État au 31.12.2020	**1 059**	**140 748**	**2 070**	**14 094**	**–9 486**	**148 485**
Corrections de valeur cumulées						
État au 31.12.2019	**–75**	**–95 308**		**–10 747**	**6 594**	**–99 536**
Amortissements planifiés	**–22**	**–9 694**		**–1 523**	**841**	**–10 399**
Amortissements non planifiés		**–184**		**–17**		**–201**
Sorties		**5 905**		**1 885**		**7 791**
Reclassifications						
État au 31.12.2020	**–97**	**–99 281**		**–10 402**	**7 435**	**–102 345**
Valeur comptable nette au 31.12.2020	**961**	**41 467**	**2 070**	**3 692**	**–2 051**	**46 140**

Pendant les prochaines années, l'activité de construction gagnera en importance. C'est pourquoi le tableau des immobilisations corporelles comporte le poste « Immobilisations en construction » indiqué séparément. Pendant l'exercice sous revue, les investissements ont été inférieurs aux amortissements, ce qui explique la baisse de la valeur comptable nette de KCHF 282.

10 Immobilisations incorporelles

Montants en KCHF	Logiciels	Immobilisations incorporelles en cours (logiciels)	Autres immobilisations incorporelles	Cotisations professeur·e·s CPB	Total immobilisations incorporelles
Valeur comptable nette au 31.12.2018	**8 971**	**844**	**11**	**8 824**	**18 650**
Coût d'acquisition / de production					
État au 31.12.2018	**21 314**	**844**	**59**	**16 349**	**38 566**
Entrées	**1 924**	**872**	**149**	**520**	**3 466**
Variation des subventions fédérales accordées					
Sorties	**–790**	**–690**	**–59**	**–374**	**–1 913**
Reclassifications	**789**	**–789**			
État au 31.12.2019	**23 237**	**238**	**149**	**16 496**	**40 120**
Corrections de valeur cumulées					
État au 31.12.2018	**–12 343**		**–48**	**–7 525**	**–19 916**
Amortissements planifiés	**–3 575**		**17**	**–831**	**–4 389**
Amortissements non planifiés				**–79**	**–79**
Sorties	**790**		**11**	**374**	**1 174**
Reclassifications					
État au 31.12.2019	**–15 128**		**–20**	**–8 062**	**–23 211**
Valeur comptable nette au 31.12.2019	**8 109**	**238**	**129**	**8 433**	**16 909**

Valeur comptable nette au 31.12.2019	**8 109**	**238**	**129**	**8 433**	**16 909**
Coût d'acquisition / de production					
État au 31.12.2019	**23 237**	**238**	**149**	**16 496**	**40 120**
Entrées	**538**	**367**		**599**	**1 '504**
Variation des subventions fédérales accordées					
Sorties	**–791**			**–495**	**–1 287**
Reclassifications	**471**	**–471**			
État au 31.12.2020	**23 455**	**134**	**149**	**16 599**	**40 337**
Corrections de valeur cumulées					
État au 31.12.2019	**–15 128**		**–20**	**–8 062**	**–23 211**
Amortissements planifiés	**–3 460**		**–52**	**–764**	**–4 275**
Amortissements non planifiés				**–76**	**–76**
Sorties	**791**			**495**	**1 287**
Reclassifications					
État au 31.12.2020	**–17 796**		**–72**	**–8 407**	**–26 275**
Valeur comptable nette au 31.12.2020	**5 658**	**134**	**77**	**8 193**	**14 062**

11 Dettes résultant de livraisons et de prestations

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Dettes envers des tiers résultant de livraisons et de prestations	**17 568**	16 616	952	**5,7 %**
Dettes envers des organisations liées résultant de livraisons et de prestations (manuel)	**637**	112	525	**469,5 %**
Dettes résultant de livraisons et de prestations (manuel)	**341**	667	–326	**–48,9 %**
Dettes résultant de livraisons et de prestations	**18 546**	17 395	1 151	**6,6 %**

En tout, les dettes résultant des livraisons et des prestations ont augmenté de KCHF 1 151 par rapport à l'année précédente.

12 Autres dettes à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Acomptes de clients	**635**	880	–245	**–27,8 %**
Compte courant créances TVA	**1 246**	726	520	**71,6 %**
Dettes à court terme diverses	**2 383**	990	1 393	**140,8 %**
Autres dettes à court terme	**4 264**	2 596	1 668	**64,3 %**

Par rapport à l'année précédente, les autres dettes à court terme ont augmenté de KCHF 1 668.

13 Dettes financières à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Dépôts	**159**	167	–8	**–4,6 %**
Autres engagements à court terme envers des tiers	**178**	320	–143	**–44,5 %**
Autres engagements à court terme envers des parties liées	**10 699**		10 699	
Dettes financières à court terme	**11 036**	487	10 549	**2 165,8 %**

Les dettes financières à court terme ont augmenté de KCHF 10 549 par rapport à l'année précédente. L'Université de Berne met un compte courant à la disposition de la Fondation Wyss Academy. Les avoirs de la Fondation sont comptabilisés dans les dettes financières à court terme.

14 Engagements financements externes

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Engagements financements externes	**174 603**	155 838	18 765	**12,0 %**

Les engagements de l'Université de Berne encore en suspens vis-à-vis de créanciers tiers à la date de clôture ont augmenté de KCHF 18 765 par rapport à l'année précédente (cf. 20 « Subventions de projets provenant de financements externes).

15 Provisions

Montants en KCHF	Provisions personnel	Autres provisions	Total
État au 31.12.2018	**22 926**	**22 274**	**45 200**
dont provisions à court terme	**12 787**	**973**	**13 759**
Constitution (y c. augmentation)	**11 992**	**781**	**12 772**
Dissolution	**–732**		**–732**
Utilisation	**–12 390**	**–204**	**–12 594**
État au 31.12.2019	**21 796**	**22 850**	**44 646**
dont provisions à court terme	**13 696**	**725**	**14 421**
Constitution (y c. augmentation)	**14 982**	**667**	**15 ’649**
Dissolution		**–400**	**–400**
Utilisation	**–12 491**	**–1 254**	**–13 745**
État au 31.12.2020	**24 287**	**21 863**	**46 151**
dont provisions à court terme	**16 236**	**1 803**	**18 039**

Les provisions du personnel comprennent les provisions pour les soldes horaires flexibles, les congés, les primes de fidélité et les comptes épargne-temps. Sont considérées comme provisions à court terme les provisions pour les horaires flexibles, les congés et les primes de fidélité échues l’année suivante. Les provisions du personnel ont augmenté de KCHF 2 492 au total. En raison des limitations imposées par la pandémie, les soldes d’heures de travail et les droits aux vacances des collaborateur·trice·s ont augmenté. Ce poste comporte également la dissolution de provisions constituées au titre de comptes épargne-temps ainsi que la constitution d’une provision de rentes spéciales et d’indemnités de départ[5].

Concernant les autres provisions, la provision relative aux aménagements pour les utilisatrices et utilisateurs du projet de la Murtenstrasse 24 a été en partie utilisée et celle relative à sitem-insel SA a pu être entièrement dissoute. En revanche, du fait de la pandémie de Covid-19, des provisions de KCHF 500 ont dû être constituées afin de venir en aide à ZFV, la société exploitante des restaurants universitaires, à la suite des restrictions d’exploitation ou des fermetures ordonnées des restaurants.

16 Comptes de régularisation passifs

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Taxes d’immatriculation	**8 240**	7 726	514	**6,7 %**
Autres passifs transitoires	**1 032**		1 032	
Comptes de régularisation passifs	**9 273**	7 726	1 546	**20,0 %**

Les autres passifs transitoires sont des services devant être réalisés sur une base contractuelle et portant sur l’exercice sous revue.

17 Dettes financières à long terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Prêts à long terme (prêts professeur·e·s pour CPB)	**1 290**	1 184	106	**9,0 %**
Autres dettes financières à long terme	**357**	357		**0,0 %**
Dettes financières à long terme	**1 647**	1 541	106	**6,9 %**

Les prêts à long terme (prêts destinés aux professeur·e·s pour la CPB) ont augmenté de KCHF 106 par rapport à l’année précédente.

5 Art. 33 de la loi sur le personnel (LPers)

18 Engagements de prévoyance

Montants en KCHF	Excédent de couverture (+) / découvert (–) pour l'institution de prévoyance	Part économique de l'Université de Berne		Variation ayant une incidence sur le résultat	Cotisations ajustées à la période	Charges de caisse de pension incluses dans les charges de fonctionnement	
		2020	2019	**2020**	**2020**	**2020**	2019
Plans de prévoyance sans excédent de couverture / découvert							
Plans de prévoyance avec excédent de couverture	**515**				**629**	**629**	376
Plans de prévoyance avec découvert	**–38 243**	**–81 700**	–85 600	**–3 900**	**50 937**	**47 037**	45 146
Plans de prévoyance sans actifs propres							
Total	**–37 728**	**–81 700**	–85 600	**–3 900**	**51 566**	**47 666**	45 522

La majeure partie des collaborateur·trice·s de l'Université de Berne (5 915 assuré·e·s) est inscrite à la Caisse de pension bernoise (CPB). Il existe en outre des rapports de prévoyance avec les caisses de pension suivantes : l'Association suisse des médecins assistant·e·s et chef·fe·s de clinique (ASMAC, 103 assuré·e·s), la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB, 72 assuré·e·s) et la Société suisse des médecins-dentistes (SSO, 3 assuré e·s).

Au 31 décembre 2020, la CPB affiche un degré de couverture de 95,82 % (année précédente : 94,4 %) à un taux d'intérêt technique de 2,0 %. La part de la lacune de couverture prise en charge par l'Université de Berne par rapport au capital de prévoyance s'élève au total à KCHF 38 139 au 31 décembre 2020 (année précédente : KCHF 46 580).

Au 31 décembre 2020, le degré de couverture provisoire de la CACEB s'élevait au total à 97,2 % (année précédente : 96 %) à un taux d'intérêt technique de 2,0 %. La part du découvert prise en charge par l'Université de Berne s'élève au total à KCHF 104 au 31 décembre 2020 (année précédente : KCHF 107).

À la date de clôture du 31 décembre 2020, l'ASMAC affichait un taux de couverture provisoire de 114,96 % (année précédente : 113 %). La part de l'excédent de couverture prise en charge par l'Université de Berne s'élève à un total de KCHF 515 au 31 décembre 2020 (année précédente : KCHF 680).

Au 31 décembre 2019, le degré de couverture de la SSO s'élevait à 106,28 %. Le degré de couverture au 31 décembre 2020 ne sera connu qu'après l'adoption des comptes annuels de l'Université de Berne. Il est impossible d'indiquer le taux d'excédent de couverture ou de découvert de la SSO, et cette information n'est pas capitale pour ses trois assurés.

Afin d'évaluer la provision effective à comptabiliser pour les obligations de prévoyance, on applique une méthode de calcul dynamique dotée des paramètres « Évolution des salaires / renchérissement » et « Croissance de la population ». La méthode de calcul s'appuie sur les exigences du canton de Berne et comprend les composants ou paramètres suivants :

– Le gain annuel assuré de l'ensemble des collaborateur·trice·s âgé·e·s d'au moins 25 ans (date de clôture 31 décembre)
– La contribution au financement de l'employeur de 1,35 % pour la CPB et de 2,55 % pour la CACEB
– Les paramètres de planification de 1,5 % (renchérissement 0,6 %, mesures salariales individuelles 0,7 %, marge de sécurité 0,2 %)
– La croissance de la population de 0,31 % jusqu'en 2034
– Le nombre d'années restantes conformément au plan de financement (2020 = 14 ans)

En raison de la situation actuelle des taux d'intérêt, le taux d'escompte s'élève à 0 %.

19 Financement de base ou contributions du secteur public

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Contributions du canton de Berne selon la convention de prestations	319 140	322 140	−3 000	−0,9 %
Subventions de la Confédération selon la loi sur l'aide aux universités (LAU)	99 818	99 889	−71	−0,1 %
Contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU)	118 323	113 447	4 876	4,3 %
Financement de base ou subventions de partenaires publics	**537 281**	535 476	1 806	0,3 %

La part du financement de base ou des contributions du secteur public au produit d'exploitation s'élève à 58,8 %. Par rapport à l'année précédente, le financement de base ou les contributions du secteur public ont progressé de KCHF 1 806. Le canton de Berne finance 34,9 % (année précédente : 35,4 %) du produit d'exploitation. La part de l'État fédéral s'élève à 10,9 % (année précédente : 11,0 %) conformément à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). La part résultant de l'Accord intercantonal universitaire (AIU) pour la formation des étudiant·e·s non originaires du canton représente 12,9 % (année précédente : 12,5 %).

20 Subventions de projets provenant de financements externes

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Subventions de projets allouées par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique	113 060	111 153	1 907	1,7 %
Subventions de projets allouées par des organisations internationales	32 049	28 989	3 061	10,6 %
Autres subventions de projets	55 402	65 157	−9 755	−15,0 %
Subventions de projets par des financements externes	**200 512**	205 299	−4 787	−2,3 %

La part des subventions de projets par des financements externes dans le produit d'exploitation s'élève à 21,9 % (année précédente : 22,5 %). Les subventions de projets du Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS) ont augmenté de KCHF 1 907 ; leur part dans le produit d'exploitation atteint 12,4 % (année précédente : 12,2 %). Par rapport à l'année précédente, les contributions des organisations internationales aux projets ont progressé de KCHF 3 061. Leur part dans le produit d'exploitation s'élève à 3,5 % (année précédente : 3,2 %). Les autres subventions de projet (partenaires comme l'État fédéral, les cantons, les communes, les associations à but non lucratif, le secteur privé ou Innosuisse) ont quant à elles diminué de KCHF 9 755. Leur part dans le produit d'exploitation s'élève à 6 % (année précédente : 7,2 %).

21 Autres revenus

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Taxes universitaires	19 594	18 871	723	3,8 %
Produit de la formation continue	9 245	12 459	−3 214	−25,8 %
Droits d'examen et autres taxes	3 724	4 126	−402	−9,7 %
Produit des services de médecine humaine, dentaire, légale ou vétérinaire	77 727	74 539	3 188	4,3 %
Produit de remboursements	24 071	25 182	−1 111	−4,4 %
Produit des ventes	5 937	8 072	−2 136	−26,5 %
Revenus divers	36 405	27 884	8 521	30,6 %
Rabais et remises	−624	−775	151	−19,5 %
Autres revenus	**176 080**	170 359	5 721	3,4 %

Les autres revenus représentent 19,3 % du produit d'exploitation (année précédente : 18,7 %). Par rapport à l'année précédente, ils sont en hausse de KCHF 5 721. Les taxes universitaires ont augmenté de KCHF 723 par rapport à l'année précédente. Le produit de la formation continue et les taxes d'examen sont en baisse par rapport à l'année précédente. Différentes unités administratives de l'Université de Berne fournissent des services de médecine humaine, dentaire, légale ou

vétérinaire. Le chiffre d'affaires total des entreprises de service représente 8,5 % du revenu d'exploitation (année précédente : 8,2 %). Cette hausse est principalement due aux travaux d'analyse supplémentaires de l'Institut des maladies infectieuses (IFIK) en rapport avec la pandémie de Covid-19. Le poste Autres revenus intègre la majeure partie des revenus de prestations de services envers des tiers, à l'exception des revenus générés par les services de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire, qui sont comptabilisés séparément. Les Autres revenus ont progressé de KCHF 8 521 par rapport à l'année précédente.

22 Charges de personnel

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Traitements	**505 294**	486 792	18 502	**3,8 %**
Cotisations sociales	**89 154**	84 770	4 384	**5,2 %**
Autres charges de personnel	**5 120**	5 958	–838	**–14,1 %**
Charges de personnel	**599 568**	577 520	22 048	**3,8 %**
Traitements (inclus dans les subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique)	16 891	15 759	1 133	7,2 %
Total des charges de personnel	616 459	593 278	23 181	3,9 %

Les charges de personnel représentent le poste de charges le plus important du produit d'exploitation avec 67,4 % (année précédente : 66,2 %). Par rapport à l'année précédente, les traitements ont augmenté de KCHF 22 028. Les cotisations aux assurances sociales ont donc augmenté de KCHF 4 384 par rapport à l'année précédente. Les dédommagements forfaitaires, les frais de formation initiale et continue, le recrutement du personnel, etc. sont comptabilisés dans les autres charges de personnel. Par rapport à l'année précédente, les charges ont baissé de KCHF 838.
Les charges de personnel comportent également des traitements de KCHF 16 891 qui ont été versés aux hôpitaux universitaires dans le cadre des subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique (cf. point 24 « Subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique »).

23 Charges de matériel et autres charges d'exploitation

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Acquisition d'appareils	**15 457**	21 325	–5 868	**–27,5 %**
Charges immobilières et charges des biens-fonds	**24 343**	24 164	179	**0,7 %**
Autres charges	**89 610**	102 400	–12 791	**–12,5 %**
Charges de matériel et autres charges d'exploitation	**129 410**	147 890	–18 480	**–12,5 %**

Les acquisitions de machines, d'appareils et de matériel informatique ont diminué de KCHF 5 868. La part dans les charges d'exploitation s'élève à 1,7 % (année précédente : 2,4 %). Les charges immobilières et des biens-fonds affichent une hausse marginale par rapport à l'an dernier. L'exploitation des immeubles engendre des coûts à hauteur de 2,7 % (année précédente : 2,8 %) des charges d'exploitation. Cela comprend les coûts énergétiques, les travaux de maintenance, les contrats de maintenance, le ramassage des ordures, le nettoyage et la télécommunication. Les dépenses locatives ne sont pas incluses, car les locaux nécessaires sont mis gracieusement à disposition par le canton.
Les autres charges ont diminué de KCHF 12 791 par rapport à l'année précédente.
On peut supposer que la baisse des dépenses relatives aux acquisitions, aux frais et aux excursions est principalement due à la pandémie de Covid-19.

24 Contributions

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique	**110 004**	109 299	705	**0,6 %**
Subventions à des tiers	**25 462**	21 437	4 026	**18,8 %**
Subventions	**135 466**	130 736	4 730	**3,6 %**

Au total, les charges liées aux subventions ont augmenté de KCHF 4 730. Leur part dans les charges d'exploitation s'élève à 15,2 % (année précédente : 15 %). Les contributions destinées à l'enseignement et à la recherche en médecine clinique à l'Hôpital de l'Île, aux Services psychiatriques universitaires (SPU) et aux autres hôpitaux universitaires représentent 12,4 % du total. Ces contributions englobent également les traitements versés aux professeur·e·s ordinaires et extraordinaires des hôpitaux universitaires employé·e·s à l'Université de Berne (cf. point 22 « Charges de personnel »). Les contributions à des tiers ont augmenté de KCHF 4 026. Cette hausse est imputable au versement de la contribution convenue contractuellement en faveur de la Fondation Wyss Academy for Nature.

25 Résultat financier

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Produits financiers	**3 035**	6 382	–3 348	**–52,5 %**
Charges financières	**996**	1 197	–201	**–16,8 %**
Corrections de valeur immobilisations financières	**1 000**		1 000	
Résultat financier	**1 039**	5 185	–4 147	**–80,0 %**

Le résultat financier s'est dégradé de KCHF 4 147 par rapport à l'année précédente. Il faut y voir principalement l'effet de bénéfices sur cours non réalisés et inférieurs résultant de ventes d'immobilisations financières. Sur le front des charges, l'acquisition de capitaux et l'administration des charges financières ont soulagé les comptes de KCHF –275. Par ailleurs, un prêt de CHF 1 million a été décomptabilisé (association Berner Studentenlogierhaus).

Autres publications

Cautions, obligations de garantie et constitutions de gages au profit de tiers

Au 31 décembre 2020, il n'existe aucune caution ou constitution de gage au profit de tiers. Concernant les obligations de garantie, on observe sept Carnets ATA, pour lesquels une caution a été établie et qui entraîneraient des coûts d'environ KCHF 1 393 en cas de litige.

Engagements et créances conditionnels

L'État fédéral finance annuellement les universités par le biais d'une contribution de base, conformément à la loi sur l'aide aux universités (LAU jusqu'en 2016) ou à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE, à partir de 2017). Dans l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 10.11.2015, le Tribunal administratif fédéral a fait observer que les versements de l'État fédéral doivent être considérés « a posteriori ». L'État fédéral reste d'avis que les versements doivent être effectués pour l'exercice en cours (art. 17 de l'ordonnance sur la LEHE). L'Université de Berne perçoit chaque fois la contribution de base au cours de l'année concernée (en 2020 : KCHF 99 818). Il est toutefois possible, jusqu'à clarification définitive de la question, que les contributions de base doivent être considérées « a posteriori ». Dans ce cas, la contribution de l'année suivante devrait être figurer dans les comptes de régularisation actifs au 31 décembre 2020.

Transactions avec les personnes liées

Au sens de la RPC 15, le canton de Berne est considéré comme une personne liée du fait de son influence significative sur le mandat de prestation de l'Université de Berne. Par conséquent, les transactions importantes avec le canton de Berne doivent être publiées dans les comptes annuels.

Description de la transaction	Volume de la transaction	Autres conditions essentielles
Mandat de prestations d'une durée de quatre ans conclu entre le Conseil-exécutif et l'Université de Berne (art. 59 ss LUni) Subvention annuelle versée par la Direction de l'instruction publique à l'Université de Berne	KCHF 319 140 pour l'année 2020 (année précédente : KCHF 322 140)	Mandat de prestation d'une durée de quatre ans. Approbation une fois par an par le Conseil-exécutif de la tranche annuelle
Utilisation des biens immobiliers du canton de Berne	Surface utile principale 232 972 m² (année précédente: 233 045 m²) Les coûts en rapport avec les locaux se chiffrent à env. KCHF 104 800 (année précédente : KCHF 106 200), sans les charges immobilières et charges des biens-fonds citées au point 23. Ces coûts d'infrastructure se basent principalement sur le modèle de calcul des coûts de la Conférence suisse des hautes écoles. L'« inventaire des surfaces »a été élaboré par le Bureau des constructions des hautes écoles (BCHE). Les dimensions indiquées dans le cadre des saisies de surface correspondent aux surfaces utiles et à la surface de plancher conformément à la norme SIA 416.	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne
Accords de prestations pour la fourniture de services informatiques liés aux applications financières et pour le personnel avec le canton de Berne	Ne peut se chiffrer	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne
Accords de prestations pour la fourniture de services de révision avec le contrôle des finances du canton de Berne	Ne peut se chiffrer	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne

L'acquisition de services (p. ex. expertises) auprès des offices du canton de Berne n'est pas considérée comme une transaction importante avec des parties liées.

L'Université de Berne possède une participation supérieure à 20 % dans les organisations suivantes :

Nom de l'organisation	Description de la transaction	Volume de la transaction	Autres conditions essentielles
Unitectra SA	Participation de 33 % Unitectra SA assiste les institutions de l'Université de Berne lors de la négociation de contrats de licence et de partenariat conclus avec les partenaires industriels ainsi que pour la protection et la commercialisation des inventions.	Coûts bruts des services d'environ KCHF 796 (année précédente : KCHF 820)	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.
CCDE AG (Center for Continuing Dental Education) en liquidation	Participation de 75 % CCDE AG propose des formations continues en médecine dentaire et organise des congrès et d'autres activités en rapport. L'Université de Berne reçoit une participation au résultat généré par les cours ; CCDE AG utilise l'infrastructure de l'Université contre rémunération.	L'entreprise est en liquidation depuis le 23 décembre 2019.	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.
be-advanced SA (anciennement innoBE SA)	Participation de 21 % Agence pour l'innovation du canton de Berne, be-advanced est subventionnée par la promotion économique cantonale ; il s'agit d'une force motrice indépendante qui vise à renforcer la force d'innovation et la compétitivité des entreprises qui s'y rattachent.	Hausse de la participation de CHF 1 270 Pas de transactions importantes	
Swiss Center for Design and Health AG (SCDH AG)	Participation de 22 %	Il n'y a aucune transaction pendant l'exercice sous revue.	

L'Université de Berne :
- a octroyé des prêts importants aux organisations suivantes ou
- a participé de manière significative au financement des organisations ou
- dispose de plus de 20 % des droits de vote au conseil de fondation des organisations suivantes, auquel siègent des représentant·e·s de la Direction de l'Université.

Nom de l'organisation	Description de la transaction	Volume de la transaction	Autres conditions essentielles
Fondation KiHoB (Kinderbetreuung im Hochschulraum Bern)	La fondation KiHoB est chargée de l'organisation et de l'exploitation des structures d'accueil extrafamilial de l'Université de Berne et de la PHBern.	Versement d'une contribution de KCHF 720 (année précédente : KCHF 720)	
Fondation Mensabetriebe de l'Université de Berne	Contribution de fonctionnement pour ses frais de loyer, d'énergie, d'entretien, de réparation et d'achats.	Versement d'une contribution de KCHF 134 (année précédente : KCHF 62)	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.
Fonds social de l'Université de Berne	Soutien des étudiant·e·s inscrit·e·s à l'Université de Berne qui se trouvent en grande difficulté financière.	Versement d'une contribution de KCHF 0 (année précédente : KCHF 70)	
Fondation pour la recherche Genaxen	Subvention d'exploitation	Versement d'une contribution de KCHF 70 (année précédente : KCHF 70)	
Stiftung Haus der Universität	La commune bourgeoise de Berne met à disposition de la Stiftung Haus der Universität le Foyer de l'Université. L'Université de Berne loue les salles de séminaire et de cours de la Maison de l'Université pour des manifestations et verse une contribution aux frais de fonctionnement.	Versement d'une contribution de KCHF 49 (année précédente : KCHF 49)	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.
Fondation pour la recherche UniBern	Promotion de la recherche scientifique au sein de l'Université de Berne.	Perception de subventions à hauteur de KCHF 455 (année précédente : KCHF 322)	
Fondation Wyss Academy	La Fondation a pour objectif la recherche, le développement et la mise en œuvre de solutions en rapport avec le changement climatique, le recul de la biodiversité et l'utilisation des terres, au point de rencontre de l'homme et de la nature.	Versement de contributions de KCHF 3 000 au comptant et de KCHF 2 000 au titre de la période de 2020 à 2029 L'Université de Berne met un compte courant à la disposition de la Fondation Wyss Academy. Les avoirs de la Fondation sont comptabilisés dans les dettes financières à court terme.	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.

Informations concernant les instruments financiers dérivés

Aucun instrument financier dérivé n'a été utilisé.

Leasings / accords contraignants

Le montant total des versements de leasing à venir pour les photocopieurs de l'Université de Berne s'élève à KCHF 665 (année précédente : KCHF 725).

Échéancier des versements de leasing pour les photocopieurs	Montants en KCHF
Fin du contrat dans un an	157
Fin du contrat dans deux ans	156
Fin du contrat dans trois ans	134
Fin du contrat dans quatre ans	200
Fin du contrat dans plus de quatre ans	18
Total	**665**

Affaires exceptionnelles en suspens et risques

La Direction de l'Université a systématiquement identifié les risques qui pourraient avoir une influence considérable sur l'appréciation des comptes annuels de l'Université de Berne et les a évalués à l'aide de l'ampleur des dommages et de la probabilité d'occurrence. Des mesures de lutte contre les risques importants ont été évaluées et prises en considération.

Événements postérieurs à la clôture du bilan

Les présents comptes annuels ont été approuvés par la Direction de l'Université le 16 mars 2021.

Répercussions du Covid-19 sur les futurs exercices

L'Université est naturellement touchée par les conséquences du Covid-19. Pendant les prochaines années, différents domaines seront grevés de coûts supplémentaires impossibles à évaluer à l'heure actuelle et qui n'ont pas été intégrés dans les comptes annuels 2020.

Garantie du financement des engagements à durée limitée de la relève scientifique

La pandémie de Covid-19 a entraîné des retards pour de nombreux projets, ce qui compromet désormais les engagements à durée limitée en raison de l'absence du financement des projets. L'Université de Berne prévoit des frais supplémentaires d'environ CHF 9,6 millions pendant les prochaines années afin de financer les reconductions de ces engagements. Comme les critères de comptabilisation de constitution d'une provision selon les Swiss GAAP RPC ne sont pas précisés, cet engagement est présenté hors bilan.

Rapport de l'organe de révision

Rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels de l'Université de Berne au 31 décembre 2020

À l'attention du Conseil-exécutif du canton de Berne

En notre qualité d'organe de révision selon l'art. 62c de la Loi sur l'Université (LUni, RSB 436.11), nous avons effectué l'audit des comptes annuels ci-joints de l'Université de Berne, comprenant le bilan, le compte de profits et pertes, le tableau de financement, le tableau de variation des fonds propres et l'annexe (pages 30 à 50) pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2020.

Responsabilité de la Direction de l'Université
La responsabilité de l'établissement des comptes annuels, conformément aux Swiss GAAP RPC et aux dispositions légales de l'Université, incombe à la Direction de l'Université. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement et la présentation des comptes annuels afin que ceux-ci ne contiennent pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre, la Direction de l'Université est responsable du choix et de l'application de méthodes comptables appropriées, ainsi que des estimations comptables adéquates.

Responsabilité de l'organe de révision
Notre responsabilité consiste, sur la base de notre audit, à exprimer une opinion sur les comptes annuels. Nous avons effectué notre audit conformément à la Loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF; RSB 622.1) et aux Normes d'audit suisses (NAS). Ces normes requièrent de planifier et réaliser l'audit pour obtenir une assurance raisonnable que les comptes annuels ne contiennent pas d'anomalies significatives.

Un audit inclut la mise en œuvre de procédures d'audit en vue de recueillir des éléments probants concernant les valeurs et les informations fournies dans les comptes annuels. Le choix des procédures d'audit relève du jugement de l'auditeur, de même que l'évaluation des risques que les comptes annuels puissent contenir des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lors de l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en compte le système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, pour définir les procédures d'audit adaptées aux circonstances, et non pas dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité de celui-ci. Un audit comprend, en outre, une évaluation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, du caractère plausible des estimations comptables effectuées ainsi qu'une appréciation de la présentation des comptes annuels dans leur ensemble. Nous estimons que les éléments probants recueillis constituent une base suffisante et adéquate pour former notre opinion d'audit.

Opinion d'audit
Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2020 donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les Swiss GAAP RPC et sont conformes à la Loi sur l'Université et à l'ordonnance.

Rapport sur d'autres dispositions légales
Nous attestons que nous remplissons les exigences légales d'indépendance conformément à la Loi sur le Contrôle des finances et qu'il n'existe aucun fait incompatible avec notre indépendance.

Conformément à la Norme d'audit suisse 890, nous attestons qu'il existe un système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, défini selon les prescriptions de la Direction de l'Université.

Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis.

Berne, le 16 mars 2021

Contrôle des finances du canton de Berne

Elektronisch signiert
L. Benninger
expert-réviseur agréé
réviseur responsable

Elektronisch signiert
A. Wäcken
expert-réviseur agréé

Mentions légales

Éditeur
Université de Berne
Service communication et marketing (AKM)

Direction du service AKM
Christian Degen

Direction de projet
Timm Eugster

Mise en page
Konzept 2. stock süd, exécution : Haller + Jenzer

Crédits photographiques
P. 21 – 22 : © Université de Berne, photo : Ramon Lehmann

Université de Berne

Service communication et marketing
Hochschulstrasse 6
3012 Berne

Téléphone +41 31 631 80 44
kommunikation@unibe.ch

Rapport annuel numérique
www.unibe.ch/rapportannuel

Service des finances

Comptes annuels[1] 2020 de l'Université de Berne

L'Université de Berne établit ses comptes annuels conformément aux normes comptables Swiss GAAP RPC, dont le principe suprême consiste à présenter un état de la fortune, des finances et des revenus conforme à la réalité (« True and Fair View »).

Bilan

Montants en KCHF (= milliers de francs)	Chiffre en annexe	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Liquidités	1	**18 772**	16 386	2 386	**14,6 %**
Comptes courants auprès de l'Administration des finances	2	**470 058**	406 312	63 746	**15,7 %**
Créances résultant de livraisons et de prestations	3	**30 788**	26 770	4 018	**15,0 %**
Autres créances à court terme	4	**13 900**	11 976	1 924	**16,1 %**
Placements financiers à court terme	5	**5 294**	4 093	1 201	**29,3 %**
Stocks et travaux en cours	6	**6 725**	6 491	234	**3,6 %**
Comptes de régularisation actifs	7	**54 277**	52 060	2 217	**4,3 %**
Actif circulant		**599 814**	524 088	75 725	**14,4 %**
Immobilisations financières	8	**88 580**	94 269	–5 689	**–6,0 %**
Immobilisations corporelles	9	**46 140**	46 422	–282	**–0,6 %**
Immobilisations incorporelles	10	**14 062**	16 909	–2 847	**–16,8 %**
Actif immobilisé		**148 782**	157 600	–8 818	**–5,6 %**
Total actifs		**748 596**	681 688	66 908	**9,8 %**
Dettes résultant de livraisons et de prestations	11	**18 546**	17 395	1 151	**6,6 %**
Autres dettes à court terme	12	**4 264**	2 596	1 668	**64,3 %**
Autres créances à court terme	13	**11 036**	487	10 549	**2165,8 %**
Engagements financements externes	14	**174 603**	155 838	18 765	**12,0 %**
Provisions à court terme	15	**18 039**	14 421	3 619	**25,1 %**
Comptes de régularisation passifs	16	**9 273**	7 726	1 546	**20,0 %**
Fonds étrangers à court terme		**235 761**	198 464	37 298	**18,8 %**
Dettes financières à long terme	17	**1 647**	1 541	106	**6,9 %**
Provisions à long terme	15	**28 111**	30 226	–2 114	**–7,0 %**
Engagements de prévoyance	18	**81 700**	85 600	–3 900	**–4,6 %**
Fonds étrangers à long terme		**111 459**	117 367	–5 908	**–5,0 %**
Résultats cumulés		**365 858**	321 417	44 441	**13,8 %**
Résultat annuel		**35 518**	44 441	–8 923	**–20,1 %**
Fonds propres		**401 376**	365 858	35 518	**9,7 %**
Total passifs		**748 596**	681 688	66 908	**9,8 %**

[1] Les éventuelles différences avec les données des tableaux qui suivent sont dues aux arrondis.

Compte de résultats

Montants en KCHF (= milliers de francs)	Chiffre en annexe	2020	2019	Évolution	
Contributions du canton de Berne selon la convention de prestations		**319 140**	322 140	–3 000	**–0,9 %**
Subventions de la Confédération selon la loi sur l'aide aux universités (LAU)		**99 818**	99 889	–71	**–0,1 %**
Contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU)		**118 323**	113 447	4 876	**4,3 %**
Financement de base ou subventions de partenaires publics	19	**537 281**	535 476	1 806	**0,3 %**
Contributions de projets par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique		**113 060**	111 153	1 907	**1,7 %**
Contributions de projets par des organisations internationales		**32 049**	28 989	3 061	**10,6 %**
Autres contributions de projets		**55 402**	65 157	–9 755	**–15,0 %**
Contributions de projets par des financements externes	20	**200 512**	205 299	–4 787	**–2,3 %**
Taxes universitaires		**19 594**	18 871	723	**3,8 %**
Produits des services permanents		**77 727**	74 539	3 188	**4,3 %**
Revenus divers		**79 383**	77 724	1 659	**2,1 %**
Rabais et remises		**–624**	–775	151	**–19,5 %**
Autres revenus	21	**176 080**	170 359	5 721	**3,4 %**
Total revenus d'exploitation		**913 873**	911 134	2 740	**0,3 %**
Traitements		**505 294**	486 792	18 502	**3,8 %**
Cotisations sociales		**89 154**	84 770	4 384	**5,2 %**
Autres charges de personnel		**5 120**	5 958	–838	**–14,1 %**
Charges de personnel	22	**599 568**	577 520	22 048	**3,8 %**
Acquisition d'appareils		**15 457**	21 325	–5 868	**–27,5 %**
Charges immobilières et charges des biens-fonds		**24 343**	24 164	179	**0,7 %**
Autres charges		**89 610**	102 400	–12 791	**–12,5 %**
Charges de matériel et autres charges d'exploitation	23	**129 410**	147 890	–18 480	**–12,5 %**
Subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique		**110 004**	109 299	705	**0,6 %**
Subventions à des tiers		**25 462**	21 437	4 026	**18,8 %**
Subventions	24	**135 466**	130 736	4 730	**3,6 %**
Amortissement des immobilisations corporelles	9	**11 441**	12 180	–740	**–6,1 %**
Amortissement des immobilisations incorporelles	10	**3 509**	3 551	–42	**–1,2 %**
Total charges d'exploitation		**879 394**	871 878	7 517	**0,9 %**
Produits financiers		**3 035**	6 382	–3 348	**–52,5 %**
Charges financières		**996**	1 197	–201	**–16,8 %**
Corrections de valeur immobilisations financières	8	**1 000**			
Résultat financier	25	**1 039**	5 185	–4 147	**–80,0 %**
Résultat annuel		**35 518**	44 441	–8 923	**–20,1 %**

Tableau de financement

Montants en KCHF		2020	2019
Activité de fonctionnement			
+/–	Bénéfice / perte	**35 518**	44 441
+/–	Pertes / bénéfices proportionnel(le)s résultant de l'application de la méthode de mise en équivalence	**10**	–61
+/–	Amortissements / réévaluations de l'actif immobilisé	**14 673**	14 517
+/–	Pertes de valeur / suppression de pertes de valeur	**276**	1 285
+/–	Variation des engagements de prévoyance dans les charges de personnel	**–3 900**	–3 600
+/–	Augmentation / diminution des provisions sans incidence sur le fonds	**1 504**	–1 215
+/–	Autres charges / produits sans incidence sur le fonds	**594**	–3 466
+/–	Perte / gain sur cessions d'immobilisations		–8
+/–	Diminution / augmentation des créances	**–4 642**	–2 005
+/–	Diminution / augmentation des stocks et travaux en cours	**–234**	–603
+/–	Diminution / augmentation des autres créances à court terme et comptes de régularisation actifs	**–4 033**	3 235
+/–	Augmentation / diminution des créances	**1 151**	–5 602
+/–	Augmentation / diminution des autres engagements à court terme et comptes de régularisation passifs	**3 215**	25
+/–	Augmentation / diminution des engagements financements externes	**18 765**	18 460
	Flux financiers provenant de l'activité d'exploitation	**62 896**	65 404
Activité d'investissement			
–	Versements pour l'achat d'immobilisations corporelles	**–10 318**	–7 651
+	Paiements provenant de la vente d'immobilisations corporelles		277
–	Versements pour l'achat d'immobilisations financières à court et long termes	**–4 548**	–62 356
+	Paiements provenant de la vente d'immobilisations financières à court et long termes	**8 948**	55 460
–	Versements pour l'achat d'immobilisations incorporelles	**–1 503**	–3 459
+	Paiements provenant de la vente d'immobilisations incorporelles		48
	Flux financiers provenant de l'activité d'investissement	**–7 420**	–17 681
Activité de financement			
+/–	Emprunt / remboursement d'engagements financiers à court terme	**10 549**	61
+/–	Emprunt / remboursement d'engagements financiers à long terme	**106**	–209
	Flux financiers provenant de l'activité de financement	**10 655**	–148
Total tableau de financement		**66 132**	47 575
	Fonds de liquidités nettes au début de la période	**422 698**	375 123
	Fonds de liquidités nettes à la fin de la période	**488 830**	422 698
Variation du fonds de liquidités nettes		**66 132**	47 575

Le fonds de liquidités nettes se compose comme suit :

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Caisse	113	212
Poste	11 476	7 905
Banque	7 183	8 269
Compte courant auprès de l'Administration des finances « financement de base »	128 825	123 459
Compte courant auprès de l'Administration des finances « financements externes »	341 233	282 853
Total	**488 830**	422 698

Tableau des fonds propres au 31.12.2020

Montants en KCHF	Financement de base	Financements externes	Fonds affectés	Total fonds propres
Fonds propres au 31.12.2018	**64 413**	**203 319**	**53 685**	**321 417**
Résultat annuel (bénéfice + / perte –)	15 217	20 575	8 649	44 441
Fonds propres au 31.12.2019	**79 630**	**223 894**	**62 334**	**365 858**
Résultat annuel (bénéfice + / perte –)	4 050	30 832	636	35 518
Fonds propres au 31.12.2020	**83 680**	**254 726**	**62 971**	**401 376**

Les fonds propres de l'Université de Berne sont divisés en trois catégories : les fonds principaux, les financements externes et les fonds affectés.

Les fonds principaux comprennent les investissements réalisés par le canton et les autres pouvoirs publics pour l'enseignement, la recherche et les services. Il inclut également le produit des taxes universitaires et une partie des autres revenus.

Les financements externes comprennent les crédits externes non affectés (services permanents, mandats, expertises, dons, honoraires, produits financiers, etc.). Ce sont des fonds pour lesquels les bailleurs n'exigent pas d'affectation à un projet en particulier. Ils peuvent donc être utilisés pour des projets de recherche et des offres de formation continue non spécifiques ainsi que pour le maintien des services permanents.

Les fonds affectés comprennent les fonds provenant de legs et de fondations non autonomes cédés à l'Université de Berne pour une affectation déterminée.

L'Université de Berne ne pouvant pas distribuer de bénéfices, le résultat annuel 2020 sera affecté aux fonds propres après approbation des comptes annuels par le Conseil-exécutif du canton de Berne.

Annexe

Principes de présentation des comptes

Généralités

Les présents comptes annuels ont été établis selon les normes de présentation des comptes Swiss GAAP RPC (application de toutes les normes RPC). Ils reflètent donc fidèlement l'état de la fortune, des finances et des revenus de l'Université de Berne. L'exercice arrive à son terme le 31 décembre.

Les comptes annuels ont été approuvés par la Direction de l'Université le 16 mars 2021, puis présentés au Sénat pour information le 30 mars 2021. Ils sont soumis à l'approbation du Conseil-exécutif du canton de Berne et seront ensuite portés à la connaissance du Grand Conseil lors de sa session de septembre.

Principes de consolidation

L'Université de Berne détient des participations avec un droit de vote de plus de 50 % dans des sociétés. Conformément à la norme Swiss GAAP RPC 30, elle doit donc aussi présenter des comptes consolidés. Toutefois, comme le montant total de ces participations est négligeable, il a été décidé de ne pas présenter de comptes consolidés. Les participations sont évaluées dans les comptes individuels selon la méthode de la mise en équivalence (equity method) et comptabilisées dans la rubrique des immobilisations financières.

Principes d'établissement du bilan et des évaluations

Le bilan est établi selon le principe d'évaluation individuelle des actifs et des dettes, qui repose sur des valeurs historiques. Les actifs sont évalués au coût d'acquisition ou de production et les dettes, à leur valeur nominale. Les principes appliqués aux principaux postes des comptes annuels sont explicités ci-dessous.

Liquidités

Les liquidités regroupent les avoirs en caisse, les avoirs postaux et bancaires et les fonds immobilisés. Elles sont évaluées à leur valeur nominale.

Comptes courants auprès de l'Administration des finances

Les comptes courants tenus auprès de l'Administration des finances sont évalués à leur valeur nominale. Ils sont considérés comme des liquidités.

Créances résultant de livraisons et de prestations, et autres créances à court terme

L'évaluation est effectuée à la valeur nominale, déduction faite de pertes de valeur éventuelles. Pour les créances qui semblent clairement compromises, un ajustement de valeur est fait en fonction du risque individuel. Les risques de solvabilité et de perte qu'il est impossible de quantifier précisément sont couverts au moyen d'un ajustement forfaitaire dont le montant est calculé à partir de la moyenne des créances effectivement décomptabilisées au cours des deux dernières périodes comptables.

Placements financiers à court terme

Les immobilisations financières à court terme sont des immobilisations financières dont l'échéance est comprise entre 90 jours et un an et qu'il est prévu de détenir sur une courte période. Les immobilisations financières à court terme avec valeur boursière sont évaluées à leur valeur actuelle. Les immobilisations financières à court terme sans valeur boursière doivent être évaluées au maximum au coût d'acquisition, déduction faite des pertes de valeur éventuelles. Le principe d'évaluation individuelle s'applique. Les bénéfices et pertes sur cours ainsi que les corrections de valeur sont comptabilisés dans le résultat de la période.

Stocks et travaux en cours

Les stocks comprennent les matières consommables. Ils sont évalués au coût d'acquisition ou de production ou bien, si elle est plus basse, à la valeur de marché nette. Les travaux en cours sont des services non encore facturés. Ils ne concernent que les unités fournissant des services permanents, par exemple les cliniques dentaires ou l'hôpital vétérinaire. La détermination du prix de revient des travaux en cours se fait sur la base d'évaluations issues des systèmes d'information patient correspondants.

Comptes de régularisation actifs

Les comptes de régularisation actifs servent à affecter les produits et les charges à la période concernée. L'évaluation est effectuée à la valeur nominale.

Immobilisations financières

Les immobilisations financières comprennent les instruments financiers tels que les titres, les prêts et les participations. Les immobilisations financières ayant une valeur boursière sont évaluées à leur valeur actuelle. Les immobilisations financières sans valeur boursière sont évaluées aux coûts d'acquisition, déduction faite des éventuelles corrections de valeur. Les participations supérieures à 20 % sont évaluées selon la méthode de la mise en équivalence.

Immobilisations corporelles

Les immobilisations corporelles sont évaluées au coût d'acquisition ou de production, déduction faite du cumul des amortissements. Les amortissements sont réalisés de manière linéaire pendant la durée économique d'utilisation des immobilisations corporelles. La durée d'utilisation des immobilisations corporelles est fixée comme suit :

Catégorie d'immobilisations	Durée d'utilisation
Terrains et constructions	Terrains : illimité Constructions : 30 à 50 ans
Machines, mobilier, appareils	2 à 10 ans
Véhicules	5 ans
Véhicules spéciaux	10 ans
Informatique	2 à 5 ans

Les contributions pour des investissements ayant trait à des bâtiments selon l'article 55, alinéa 1, LEHE[2] constituent un poste négatif à part dans la rubrique des immobilisations corporelles. La dissolution se fait sur la même durée d'utilisation que les investissements financés au moyen de subventions fédérales.

Immobilisations incorporelles

Les immobilisations incorporelles englobent les solutions logicielles acquises, les applications logicielles spécifiques à l'université en cours de développement par un prestataire externe, les subventions d'investissements à des cantons et institutions privées, les brevets et licences ainsi que les prêts à des professeur·e·s pour des rachats dans la caisse de pension. L'amortissement des logiciels est effectué linéairement sur cinq ans, celui des cotisations des professeur·e·s à la Caisse de pension bernoise (cotisations des professeur·e·s à la CPB) avec une dégressivité de 4 %[3] ou 5 %[4]. La valeur des immobilisations incorporelles est vérifiée à la date de clôture des comptes. Le cas échéant, des rectifications de valeur supplémentaires sont effectuées au détriment du résultat de l'exercice.

Dépréciation d'actifs (dépréciation durable)

Les actifs sont réexaminés à chaque date du bilan afin de déceler d'éventuels indices laissant présumer que leur valeur comptable n'est plus réalisable. Si la valeur comptable d'un actif dépasse la valeur réalisable (valeur d'usage ou valeur de marché nette), il convient de procéder à une adaptation de valeur avec incidence sur le résultat (dépréciation durable / amortissement non planifié).

Dettes résultant de livraisons et de prestations

Les dettes résultant de livraisons et de prestations sont des engagements à court terme résultant de l'activité ordinaire et dont l'échéance est inférieure à un an à compter du jour du bilan.

Autres dettes à court terme

Les autres dettes à court terme sont des dettes dont l'échéance est inférieure à un an et qui ne sont pas directement liées à la fourniture de prestations. Elles sont inscrites au bilan à leur valeur nominale.

Autres créances à court terme

Les autres créances à court terme sont des dettes monétaires résultant d'activités de financement.
Elles sont inscrites au bilan à leur valeur nominale.

Engagements financements externes

Les engagements résultant des financements externes sont des dettes contractées auprès de tiers. Ils correspondent aux engagements de l'Université de Berne résultant de crédits externes qui sont encore en suspens à la date du bilan. Ils sont inscrits au bilan à leur valeur nominale.

Provisions à court et long termes

Les provisions dont l'échéance est inférieure à douze mois sont comptabilisées dans les fonds étrangers à court terme. Les provisions dont l'échéance est supérieure à douze mois sont quant à elles comptabilisées dans les fonds étrangers à long terme.

2 Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE), état le 1er janvier 2018

3 Art. 7, al. 1, du décret du 19 novembre 1997 sur les principes régissant la rémunération et d'autres prestations allouées au personnel universitaire (DUni), abrogé le 01.09.1998

4 Art. 66, al. 4, de l'ordonnance du 12 décembre 2012 sur l'Université (OUni)

Une provision est un engagement probable résultant d'un événement passé dont le montant et/ou l'échéance sont incertains mais peuvent être estimés. L'événement dont résulte l'engagement doit avoir eu lieu avant la date du bilan. Il peut reposer sur une obligation juridique expresse ou sur une obligation de fait. Les soldes horaires et les droits aux vacances des collaborateur·trice·s, de même que les rentes spéciales et les rentes transitoires, sont traités comme des provisions.

Une provision est constituée par imputation sur le poste de charges ou de diminution des recettes correspondant.
Une provision constituée dans un domaine du compte de résultats doit être diminuée ou dissoute dans le même domaine. Les évolutions des provisions sont présentées dans le tableau de variation des provisions.

Comptes de régularisation passifs

Les comptes de régularisation passifs servent à affecter les produits et les charges à la période concernée.
L'inscription correspondante est effectuée à la valeur nominale.

Dettes financières à long terme

Les dettes financières à long terme sont des dettes monétaires dont l'échéance est supérieure à douze mois et qui sont générées par les activités financières. Elles sont évaluées à leur valeur nominale.

Prestations de prévoyance du personnel

L'Université de Berne est affiliée à la Caisse de pension bernoise (CPB), à la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB), à la caisse de pension de l'Association suisse des médecins assistant·e·s et chef·fe·s de clinique (ASMAC) et aux fondations de la Société suisse des médecins-dentistes (SSO). Les conséquences économiques des plans de prévoyance pour l'Université sont calculées à la date du bilan. L'inscription à l'actif d'un avantage économique a lieu uniquement si une incidence positive sur les flux de trésorerie futurs est attendue (p. ex. réduction des cotisations). Les engagements économiques (comme les contributions à l'assainissement d'un découvert) sont portés au passif conformément aux dispositions relatives aux provisions.

Impôts sur les bénéfices

L'Université de Berne est exonérée des impôts directs.

Transactions avec les personnes liées

On considère qu'une personne (physique ou morale) est liée à l'Université de Berne si cette personne peut, de manière directe ou indirecte, exercer une influence notable sur les décisions financières ou opérationnelles de l'Université. Les entités contrôlées de manière directe ou indirecte par des parties liées sont, elles aussi, considérées comme liées à l'Université de Berne.

Toutes les transactions substantielles entre des parties liées ainsi que les créances ou les dettes en résultant doivent être mentionnées dans les comptes annuels.

Postes dans des devises étrangères

Les actifs et les passifs en devises étrangères sont convertis en francs suisses (CHF) à la date du bilan. On applique alors le cours de conversion indiqué sur le relevé bancaire. Si aucun cours de conversion n'y figure, on applique le taux interbancaire moyen de la période concernée (oanda.com).

Remarques concernant les comptes annuels

1 Liquidités

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Caisse	**113**	212	–98	**–46,4 %**
Poste	**11 476**	7 905	3 571	**45,2 %**
Banque	**7 183**	8 269	–1 086	**–13,1 %**
Liquidités	**18 772**	16 386	2 386	**14,6 %**

Les liquidités ont augmenté de KCHF 2 386.

2 Comptes courants auprès de l'Administration des finances

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Compte courant auprès de l'Administration des finances « financement de base »	**128 825**	123 459	5 366	**4,3 %**
Compte courant auprès de l'Administration des finances « financements externes »	**341 233**	282 853	58 380	**20,6 %**
Comptes courants auprès de l'Administration des finances	**470 058**	406 312	63 746	**15,7 %**

Le canton de Berne organise le cash management de l'Université de Berne. Les comptes courants intitulés « Administration des finances » correspondent aux liquidités que gère le canton de Berne au nom de l'Université de Berne.

3 Créances résultant de livraisons et de prestations

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Créances envers des tiers résultant de prestations	**31 514**	27 496	4 019	**14,6 %**
Créances envers des organisations liées résultant de livraisons et de prestations	**1**	16	–15	**–93,7 %**
Ducroire	**–727**	–741	14	**–1,9 %**
Créances résultant de livraisons et de prestations	**30 788**	26 770	4 018	**15,0 %**

Les créances issues de livraisons et de prestations ont augmenté de KCHF 4 018.

4 Autres créances à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Avances temporaires en espèces	**159**	209	–50	**–23,8 %**
Avoirs impôt anticipé	**382**	636	–253	**–39,9 %**
Créances règlements caisse	**53**		53	**0,0 %**
Créances financements externes fonds étrangers	**12 919**	10 858	2 061	**19,0 %**
Cautions de loyers	**29**	23	6	**23,5 %**
Prêts à court terme	**358**	250	108	**100,0 %**
Autres créances à court terme	**13 900**	11 976	1 924	**16,1 %**

Les autres créances à court terme ont augmenté de KCHF 1 924. Ce changement est notamment dû à l'augmentation des projets de recherche avec créances à l'investisseur.

5 Placements financiers à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Dépôts à terme				
Placements portant intérêts (obligations)	**5 294**	4 093	1 201	**29,3 %**
Placements financiers à court terme	**5 294**	4 093	1 201	**29,3 %**

Les obligations ont progressé de KCHF 1 201 au cours de l'exercice sous revue.

6 Stocks et travaux en cours

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Stocks	**4 145**	3 376	769	**22,8 %**
Travaux en cours	**2 580**	3 115	–535	**–17,2 %**
Stocks et travaux en cours	**6 725**	6 491	234	**3,6 %**

Les stocks et travaux en cours ont augmenté de KCHF 234.

7 Comptes de régularisation actifs

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Intérêts courus	**187**	253	–67	**–26,3 %**
Contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU)	**50 500**	48 900	1 600	**3,3 %**
Abonnements presse	**3 590**	2 757	833	**30,2 %**
Autres actifs transitoires		149	–149	**–100,0 %**
Comptes de régularisation actifs	**54 277**	52 060	2 217	**4,3 %**

Les comptes de régularisation actifs ont augmenté de KCHF 2 217 par rapport à l'année précédente. Une grande partie de cette augmentation est imputable à la régularisation des contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU).

8 Immobilisations financières

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Actions et parts	**18 557**	16 929	1 628	**9,6 %**
Placements portant intérêt, dépôts à terme > 1 an (fonds)	**7 023**	6 688	334	**5,0 %**
Placements stipulant un intérêt nominal (obligations)	**45 377**	52 108	–6 731	**–12,9 %**
Prêts à des tiers	**9 892**	10 568	–676	**–6,4 %**
Prêts envers les organisations liées	**6 000**	6 250	–250	
Participations dans des entreprises privées	**1 731**	1 725	6	**0,4 %**
Immobilisations financières	**88 580**	94 269	–5 689	**–6,0 %**

En raison d'une réaffectation prévue des immobilisations financières, les obligations arrivées à échéance pour les placements portant intérêts n'ont pas été renouvelées. Par conséquent, les immobilisations financières ont diminué de KCHF 5 689 au total.

Les participations significatives affichant un taux de participation supérieur à 5 % ou un taux non négligeable sont nominalement listées ci-après :

Participation		Taux de participation		Capital social en KCHF		Valeur de mise en équivalence en KCHF	
	Siège social	**31.12.2020**	31.12.2019	**31.12.2020**	31.12.2019	**31.12.2020**	31.12.2019
Center of Continuing Dental Education (CCDE)	**Berne**	**75 %**	75 %	**100**	100	**82**	82
Unitectra SA	**Zurich**	**33 %**	33 %	**300**	300	**143**	145
SCDH AG (Swiss Center for Design & Health)	**Berne**	**22 %**	22 %	**920**	920	**189**	200
be-advanced SA (anciennement innoBE SA)	**Berne**	**21 %**	21 %	**240**	240	**76**	74
sitem-insel SA	**Berne**	**12 %**	12 %	**12 096**	12 096	**1 117**	1 117
SLSP AG	**Zurich**	**8 %**	8 %	**520**	520	**40**	40
Autres		**≤ 5 %**	≤5 %	**n/a**	n/a	**85**	67
Total						**1 731**	1 725

9 Immobilisations corporelles

Montants en KCHF	Terrains et constructions	Machines, mobilier, appareils, véhicules	Immobilisations en construction (acomptes versés sur immobilisations corporelles)	Informatique (matériel)	Subventions fédérales	Total immobilisations corporelles
Valeur comptable nette au 31.12.2018	**1 006**	**42 680**	**4 606**	**5 130**	**–3 732**	**49 690**
Coût d'acquisition / de production						
État au 31.12.2018	**1 059**	**131 559**	**4 606**	**15 748**	**–9 486**	**143 486**
Entrées		**6 590**	**391**	**755**		**7 736**
Variation des subventions fédérales accordées						
Sorties		**–3 650**		**–1 614**		**–5 264**
Reclassifications		**4 606**	**–4 606**			
État au 31.12.2019	**1 059**	**139 106**	**391**	**14 888**	**–9 486**	**145 957**
Corrections de valeur cumulées						
État au 31.12.2018	**–53**	**–88 879**		**–10 617**	**5 754**	**–93 796**
Amortissements planifiés	**–22**	**–9 298**		**–1 648**	**841**	**–10 128**
Amortissements non planifiés		**–418**		**–96**		**–514**
Sorties		**3 287**		**1 614**		**4 902**
Reclassifications						
État au 31.12.2019	**–75**	**–95 308**		**–10 747**	**6 594**	**–99 536**
Valeur comptable nette au 31.12.2019	**984**	**43 798**	**391**	**4 141**	**–2 892**	**46 422**

Valeur comptable nette au 31.12.2019	**984**	**43 798**	**391**	**4 141**	**–2 892**	**46 422**
Coût d'acquisition / de production						
État au 31.12.2019	**1 059**	**139 106**	**391**	**14 888**	**–9 486**	**145 957**
Entrées		**8 629**	**2 759**	**1 091**		**12 479**
Variation des subventions fédérales accordées						
Sorties		**–5 905**		**–1 885**		**–7 791**
Reclassifications		**–1 081**	**–1 081**			**–2 161**
État au 31.12.2020	**1 059**	**140 748**	**2 070**	**14 094**	**–9 486**	**148 485**
Corrections de valeur cumulées						
État au 31.12.2019	**–75**	**–95 308**		**–10 747**	**6 594**	**–99 536**
Amortissements planifiés	**–22**	**–9 694**		**–1 523**	**841**	**–10 399**
Amortissements non planifiés		**–184**		**–17**		**–201**
Sorties		**5 905**		**1 885**		**7 791**
Reclassifications						
État au 31.12.2020	**–97**	**–99 281**		**–10 402**	**7 435**	**–102 345**
Valeur comptable nette au 31.12.2020	**961**	**41 467**	**2 070**	**3 692**	**–2 051**	**46 140**

Pendant les prochaines années, l'activité de construction gagnera en importance. C'est pourquoi le tableau des immobilisations corporelles comporte le poste « Immobilisations en construction » indiqué séparément. Pendant l'exercice sous revue, les investissements ont été inférieurs aux amortissements, ce qui explique la baisse de la valeur comptable nette de KCHF 282.

10 Immobilisations incorporelles

Montants en KCHF	Logiciels	Immobilisations incorporelles en cours (logiciels)	Autres immobilisations incorporelles	Cotisations professeur·e·s CPB	Total immobilisations incorporelles
Valeur comptable nette au 31.12.2018	**8 971**	**844**	**11**	**8 824**	**18 650**
Coût d'acquisition / de production					
État au 31.12.2018	**21 314**	**844**	**59**	**16 349**	**38 566**
Entrées	**1 924**	**872**	**149**	**520**	**3 466**
Variation des subventions fédérales accordées					
Sorties	**–790**	**–690**	**–59**	**–374**	**–1 913**
Reclassifications	**789**	**–789**			
État au 31.12.2019	**23 237**	**238**	**149**	**16 496**	**40 120**
Corrections de valeur cumulées					
État au 31.12.2018	**–12 343**		**–48**	**–7 525**	**–19 916**
Amortissements planifiés	**–3 575**		**17**	**–831**	**–4 389**
Amortissements non planifiés				**–79**	**–79**
Sorties	**790**		**11**	**374**	**1 174**
Reclassifications					
État au 31.12.2019	**–15 128**		**–20**	**–8 062**	**–23 211**
Valeur comptable nette au 31.12.2019	**8 109**	**238**	**129**	**8 433**	**16 909**

Valeur comptable nette au 31.12.2019	**8 109**	**238**	**129**	**8 433**	**16 909**
Coût d'acquisition / de production					
État au 31.12.2019	**23 237**	**238**	**149**	**16 496**	**40 120**
Entrées	**538**	**367**		**599**	**1 '504**
Variation des subventions fédérales accordées					
Sorties	**–791**			**–495**	**–1 287**
Reclassifications	**471**	**–471**			
État au 31.12.2020	**23 455**	**134**	**149**	**16 599**	**40 337**
Corrections de valeur cumulées					
État au 31.12.2019	**–15 128**		**–20**	**–8 062**	**–23 211**
Amortissements planifiés	**–3 460**		**–52**	**–764**	**–4 275**
Amortissements non planifiés				**–76**	**–76**
Sorties	**791**			**495**	**1 287**
Reclassifications					
État au 31.12.2020	**–17 796**		**–72**	**–8 407**	**–26 275**
Valeur comptable nette au 31.12.2020	**5 658**	**134**	**77**	**8 193**	**14 062**

11 Dettes résultant de livraisons et de prestations

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Dettes envers des tiers résultant de livraisons et de prestations	**17 568**	16 616	952	**5,7 %**
Dettes envers des organisations liées résultant de livraisons et de prestations (manuel)	**637**	112	525	**469,5 %**
Dettes résultant de livraisons et de prestations (manuel)	**341**	667	–326	**–48,9 %**
Dettes résultant de livraisons et de prestations	**18 546**	17 395	1 151	**6,6 %**

En tout, les dettes résultant des livraisons et des prestations ont augmenté de KCHF 1 151 par rapport à l'année précédente.

12 Autres dettes à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Acomptes de clients	**635**	880	–245	**–27,8 %**
Compte courant créances TVA	**1 246**	726	520	**71,6 %**
Dettes à court terme diverses	**2 383**	990	1 393	**140,8 %**
Autres dettes à court terme	**4 264**	2 596	1 668	**64,3 %**

Par rapport à l'année précédente, les autres dettes à court terme ont augmenté de KCHF 1 668.

13 Dettes financières à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Dépôts	**159**	167	–8	**–4,6 %**
Autres engagements à court terme envers des tiers	**178**	320	–143	**–44,5 %**
Autres engagements à court terme envers des parties liées	**10 699**		10 699	
Dettes financières à court terme	**11 036**	487	10 549	**2 165,8 %**

Les dettes financières à court terme ont augmenté de KCHF 10 549 par rapport à l'année précédente. L'Université de Berne met un compte courant à la disposition de la Fondation Wyss Academy. Les avoirs de la Fondation sont comptabilisés dans les dettes financières à court terme.

14 Engagements financements externes

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Engagements financements externes	**174 603**	155 838	18 765	**12,0 %**

Les engagements de l'Université de Berne encore en suspens vis-à-vis de créanciers tiers à la date de clôture ont augmenté de KCHF 18 765 par rapport à l'année précédente (cf. 20 « Subventions de projets provenant de financements externes).

15 Provisions

Montants en KCHF	Provisions personnel	Autres provisions	Total
État au 31.12.2018	**22 926**	**22 274**	**45 200**
dont provisions à court terme	**12 787**	**973**	**13 759**
Constitution (y c. augmentation)	**11 992**	**781**	**12 772**
Dissolution	**–732**		**–732**
Utilisation	**–12 390**	**–204**	**–12 594**
État au 31.12.2019	**21 796**	**22 850**	**44 646**
dont provisions à court terme	**13 696**	**725**	**14 421**
Constitution (y c. augmentation)	**14 982**	**667**	**15 ’649**
Dissolution		**–400**	**–400**
Utilisation	**–12 491**	**–1 254**	**–13 745**
État au 31.12.2020	**24 287**	**21 863**	**46 151**
dont provisions à court terme	**16 236**	**1 803**	**18 039**

Les provisions du personnel comprennent les provisions pour les soldes horaires flexibles, les congés, les primes de fidélité et les comptes épargne-temps. Sont considérées comme provisions à court terme les provisions pour les horaires flexibles, les congés et les primes de fidélité échues l’année suivante. Les provisions du personnel ont augmenté de KCHF 2 492 au total. En raison des limitations imposées par la pandémie, les soldes d’heures de travail et les droits aux vacances des collaborateur·trice·s ont augmenté. Ce poste comporte également la dissolution de provisions constituées au titre de comptes épargne-temps ainsi que la constitution d’une provision de rentes spéciales et d’indemnités de départ[5].

Concernant les autres provisions, la provision relative aux aménagements pour les utilisatrices et utilisateurs du projet de la Murtenstrasse 24 a été en partie utilisée et celle relative à sitem-insel SA a pu être entièrement dissoute. En revanche, du fait de la pandémie de Covid-19, des provisions de KCHF 500 ont dû être constituées afin de venir en aide à ZFV, la société exploitante des restaurants universitaires, à la suite des restrictions d’exploitation ou des fermetures ordonnées des restaurants.

16 Comptes de régularisation passifs

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Taxes d’immatriculation	**8 240**	7 726	514	**6,7 %**
Autres passifs transitoires	**1 032**		1 032	
Comptes de régularisation passifs	**9 273**	7 726	1 546	**20,0 %**

Les autres passifs transitoires sont des services devant être réalisés sur une base contractuelle et portant sur l’exercice sous revue.

17 Dettes financières à long terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019	Évolution	
Prêts à long terme (prêts professeur·e·s pour CPB)	**1 290**	1 184	106	**9,0 %**
Autres dettes financières à long terme	**357**	357		**0,0 %**
Dettes financières à long terme	**1 647**	1 541	106	**6,9 %**

Les prêts à long terme (prêts destinés aux professeur·e·s pour la CPB) ont augmenté de KCHF 106 par rapport à l’année précédente.

5 Art. 33 de la loi sur le personnel (LPers)

18 Engagements de prévoyance

Montants en KCHF	Excédent de couverture (+) / découvert (–) pour l'institution de prévoyance	Part économique de l'Université de Berne		Variation ayant une incidence sur le résultat	Cotisations ajustées à la période	Charges de caisse de pension incluses dans les charges de fonctionnement	
		2020	2019	**2020**	**2020**	**2020**	2019
Plans de prévoyance sans excédent de couverture / découvert							
Plans de prévoyance avec excédent de couverture	**515**				**629**	**629**	376
Plans de prévoyance avec découvert	**–38 243**	**–81 700**	–85 600	**–3 900**	**50 937**	**47 037**	45 146
Plans de prévoyance sans actifs propres							
Total	**–37 728**	**–81 700**	–85 600	**–3 900**	**51 566**	**47 666**	45 522

La majeure partie des collaborateur·trice·s de l'Université de Berne (5 915 assuré·e·s) est inscrite à la Caisse de pension bernoise (CPB). Il existe en outre des rapports de prévoyance avec les caisses de pension suivantes : l'Association suisse des médecins assistant·e·s et chef·fe·s de clinique (ASMAC, 103 assuré·e·s), la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB, 72 assuré·e·s) et la Société suisse des médecins-dentistes (SSO, 3 assuré e·s).

Au 31 décembre 2020, la CPB affiche un degré de couverture de 95,82 % (année précédente : 94,4 %) à un taux d'intérêt technique de 2,0 %. La part de la lacune de couverture prise en charge par l'Université de Berne par rapport au capital de prévoyance s'élève au total à KCHF 38 139 au 31 décembre 2020 (année précédente : KCHF 46 580).

Au 31 décembre 2020, le degré de couverture provisoire de la CACEB s'élevait au total à 97,2 % (année précédente : 96 %) à un taux d'intérêt technique de 2,0 %. La part du découvert prise en charge par l'Université de Berne s'élève au total à KCHF 104 au 31 décembre 2020 (année précédente : KCHF 107).

À la date de clôture du 31 décembre 2020, l'ASMAC affichait un taux de couverture provisoire de 114,96 % (année précédente : 113 %). La part de l'excédent de couverture prise en charge par l'Université de Berne s'élève à un total de KCHF 515 au 31 décembre 2020 (année précédente : KCHF 680).

Au 31 décembre 2019, le degré de couverture de la SSO s'élevait à 106,28 %. Le degré de couverture au 31 décembre 2020 ne sera connu qu'après l'adoption des comptes annuels de l'Université de Berne. Il est impossible d'indiquer le taux d'excédent de couverture ou de découvert de la SSO, et cette information n'est pas capitale pour ses trois assurés.

Afin d'évaluer la provision effective à comptabiliser pour les obligations de prévoyance, on applique une méthode de calcul dynamique dotée des paramètres « Évolution des salaires / renchérissement » et « Croissance de la population ». La méthode de calcul s'appuie sur les exigences du canton de Berne et comprend les composants ou paramètres suivants :

– Le gain annuel assuré de l'ensemble des collaborateur·trice·s âgé·e·s d'au moins 25 ans (date de clôture 31 décembre)
– La contribution au financement de l'employeur de 1,35 % pour la CPB et de 2,55 % pour la CACEB
– Les paramètres de planification de 1,5 % (renchérissement 0,6 %, mesures salariales individuelles 0,7 %, marge de sécurité 0,2 %)
– La croissance de la population de 0,31 % jusqu'en 2034
– Le nombre d'années restantes conformément au plan de financement (2020 = 14 ans)

En raison de la situation actuelle des taux d'intérêt, le taux d'escompte s'élève à 0 %.

19 Financement de base ou contributions du secteur public

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Contributions du canton de Berne selon la convention de prestations	319 140	322 140	−3 000	−0,9 %
Subventions de la Confédération selon la loi sur l'aide aux universités (LAU)	99 818	99 889	−71	−0,1 %
Contributions selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU)	118 323	113 447	4 876	4,3 %
Financement de base ou subventions de partenaires publics	**537 281**	535 476	1 806	0,3 %

La part du financement de base ou des contributions du secteur public au produit d'exploitation s'élève à 58,8 %. Par rapport à l'année précédente, le financement de base ou les contributions du secteur public ont progressé de KCHF 1 806. Le canton de Berne finance 34,9 % (année précédente : 35,4 %) du produit d'exploitation. La part de l'État fédéral s'élève à 10,9 % (année précédente : 11,0 %) conformément à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). La part résultant de l'Accord intercantonal universitaire (AIU) pour la formation des étudiant·e·s non originaires du canton représente 12,9 % (année précédente : 12,5 %).

20 Subventions de projets provenant de financements externes

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Subventions de projets allouées par le Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique	113 060	111 153	1 907	1,7 %
Subventions de projets allouées par des organisations internationales	32 049	28 989	3 061	10,6 %
Autres subventions de projets	55 402	65 157	−9 755	−15,0 %
Subventions de projets par des financements externes	**200 512**	205 299	−4 787	−2,3 %

La part des subventions de projets par des financements externes dans le produit d'exploitation s'élève à 21,9 % (année précédente : 22,5 %). Les subventions de projets du Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNS) ont augmenté de KCHF 1 907 ; leur part dans le produit d'exploitation atteint 12,4 % (année précédente : 12,2 %). Par rapport à l'année précédente, les contributions des organisations internationales aux projets ont progressé de KCHF 3 061. Leur part dans le produit d'exploitation s'élève à 3,5 % (année précédente : 3,2 %). Les autres subventions de projet (partenaires comme l'État fédéral, les cantons, les communes, les associations à but non lucratif, le secteur privé ou Innosuisse) ont quant à elles diminué de KCHF 9 755. Leur part dans le produit d'exploitation s'élève à 6 % (année précédente : 7,2 %).

21 Autres revenus

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Taxes universitaires	19 594	18 871	723	3,8 %
Produit de la formation continue	9 245	12 459	−3 214	−25,8 %
Droits d'examen et autres taxes	3 724	4 126	−402	−9,7 %
Produit des services de médecine humaine, dentaire, légale ou vétérinaire	77 727	74 539	3 188	4,3 %
Produit de remboursements	24 071	25 182	−1 111	−4,4 %
Produit des ventes	5 937	8 072	−2 136	−26,5 %
Revenus divers	36 405	27 884	8 521	30,6 %
Rabais et remises	−624	−775	151	−19,5 %
Autres revenus	**176 080**	170 359	5 721	3,4 %

Les autres revenus représentent 19,3 % du produit d'exploitation (année précédente : 18,7 %). Par rapport à l'année précédente, ils sont en hausse de KCHF 5 721. Les taxes universitaires ont augmenté de KCHF 723 par rapport à l'année précédente. Le produit de la formation continue et les taxes d'examen sont en baisse par rapport à l'année précédente. Différentes unités administratives de l'Université de Berne fournissent des services de médecine humaine, dentaire, légale ou

vétérinaire. Le chiffre d'affaires total des entreprises de service représente 8,5 % du revenu d'exploitation (année précédente : 8,2 %). Cette hausse est principalement due aux travaux d'analyse supplémentaires de l'Institut des maladies infectieuses (IFIK) en rapport avec la pandémie de Covid-19. Le poste Autres revenus intègre la majeure partie des revenus de prestations de services envers des tiers, à l'exception des revenus générés par les services de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire, qui sont comptabilisés séparément. Les Autres revenus ont progressé de KCHF 8 521 par rapport à l'année précédente.

22 Charges de personnel

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Traitements	**505 294**	486 792	18 502	**3,8 %**
Cotisations sociales	**89 154**	84 770	4 384	**5,2 %**
Autres charges de personnel	**5 120**	5 958	–838	**–14,1 %**
Charges de personnel	**599 568**	577 520	22 048	**3,8 %**
Traitements (inclus dans les subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique)	16 891	15 759	1 133	7,2 %
Total des charges de personnel	616 459	593 278	23 181	3,9 %

Les charges de personnel représentent le poste de charges le plus important du produit d'exploitation avec 67,4 % (année précédente : 66,2 %). Par rapport à l'année précédente, les traitements ont augmenté de KCHF 22 028. Les cotisations aux assurances sociales ont donc augmenté de KCHF 4 384 par rapport à l'année précédente. Les dédommagements forfaitaires, les frais de formation initiale et continue, le recrutement du personnel, etc. sont comptabilisés dans les autres charges de personnel. Par rapport à l'année précédente, les charges ont baissé de KCHF 838.
Les charges de personnel comportent également des traitements de KCHF 16 891 qui ont été versés aux hôpitaux universitaires dans le cadre des subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique (cf. point 24 « Subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique »).

23 Charges de matériel et autres charges d'exploitation

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Acquisition d'appareils	**15 457**	21 325	–5 868	**–27,5 %**
Charges immobilières et charges des biens-fonds	**24 343**	24 164	179	**0,7 %**
Autres charges	**89 610**	102 400	–12 791	**–12,5 %**
Charges de matériel et autres charges d'exploitation	**129 410**	147 890	–18 480	**–12,5 %**

Les acquisitions de machines, d'appareils et de matériel informatique ont diminué de KCHF 5 868. La part dans les charges d'exploitation s'élève à 1,7 % (année précédente : 2,4 %). Les charges immobilières et des biens-fonds affichent une hausse marginale par rapport à l'an dernier. L'exploitation des immeubles engendre des coûts à hauteur de 2,7 % (année précédente : 2,8 %) des charges d'exploitation. Cela comprend les coûts énergétiques, les travaux de maintenance, les contrats de maintenance, le ramassage des ordures, le nettoyage et la télécommunication. Les dépenses locatives ne sont pas incluses, car les locaux nécessaires sont mis gracieusement à disposition par le canton.
Les autres charges ont diminué de KCHF 12 791 par rapport à l'année précédente.
On peut supposer que la baisse des dépenses relatives aux acquisitions, aux frais et aux excursions est principalement due à la pandémie de Covid-19.

24 Contributions

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Subventions pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de la médecine clinique	**110 004**	109 299	705	**0,6 %**
Subventions à des tiers	**25 462**	21 437	4 026	**18,8 %**
Subventions	**135 466**	130 736	4 730	**3,6 %**

Au total, les charges liées aux subventions ont augmenté de KCHF 4 730. Leur part dans les charges d'exploitation s'élève à 15,2 % (année précédente : 15 %). Les contributions destinées à l'enseignement et à la recherche en médecine clinique à l'Hôpital de l'Île, aux Services psychiatriques universitaires (SPU) et aux autres hôpitaux universitaires représentent 12,4 % du total. Ces contributions englobent également les traitements versés aux professeur·e·s ordinaires et extraordinaires des hôpitaux universitaires employé·e·s à l'Université de Berne (cf. point 22 « Charges de personnel »). Les contributions à des tiers ont augmenté de KCHF 4 026. Cette hausse est imputable au versement de la contribution convenue contractuellement en faveur de la Fondation Wyss Academy for Nature.

25 Résultat financier

Montants en KCHF	2020	2019	Évolution	
Produits financiers	**3 035**	6 382	–3 348	**–52,5 %**
Charges financières	**996**	1 197	–201	**–16,8 %**
Corrections de valeur immobilisations financières	**1 000**		1 000	
Résultat financier	**1 039**	5 185	–4 147	**–80,0 %**

Le résultat financier s'est dégradé de KCHF 4 147 par rapport à l'année précédente. Il faut y voir principalement l'effet de bénéfices sur cours non réalisés et inférieurs résultant de ventes d'immobilisations financières. Sur le front des charges, l'acquisition de capitaux et l'administration des charges financières ont soulagé les comptes de KCHF –275. Par ailleurs, un prêt de CHF 1 million a été décomptabilisé (association Berner Studentenlogierhaus).

Autres publications

Cautions, obligations de garantie et constitutions de gages au profit de tiers

Au 31 décembre 2020, il n'existe aucune caution ou constitution de gage au profit de tiers. Concernant les obligations de garantie, on observe sept Carnets ATA, pour lesquels une caution a été établie et qui entraîneraient des coûts d'environ KCHF 1 393 en cas de litige.

Engagements et créances conditionnels

L'État fédéral finance annuellement les universités par le biais d'une contribution de base, conformément à la loi sur l'aide aux universités (LAU jusqu'en 2016) ou à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE, à partir de 2017). Dans l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 10.11.2015, le Tribunal administratif fédéral a fait observer que les versements de l'État fédéral doivent être considérés « a posteriori ». L'État fédéral reste d'avis que les versements doivent être effectués pour l'exercice en cours (art. 17 de l'ordonnance sur la LEHE). L'Université de Berne perçoit chaque fois la contribution de base au cours de l'année concernée (en 2020 : KCHF 99 818). Il est toutefois possible, jusqu'à clarification définitive de la question, que les contributions de base doivent être considérées « a posteriori ». Dans ce cas, la contribution de l'année suivante devrait être figurer dans les comptes de régularisation actifs au 31 décembre 2020.

Transactions avec les personnes liées

Au sens de la RPC 15, le canton de Berne est considéré comme une personne liée du fait de son influence significative sur le mandat de prestation de l'Université de Berne. Par conséquent, les transactions importantes avec le canton de Berne doivent être publiées dans les comptes annuels.

Description de la transaction	Volume de la transaction	Autres conditions essentielles
Mandat de prestations d'une durée de quatre ans conclu entre le Conseil-exécutif et l'Université de Berne (art. 59 ss LUni) Subvention annuelle versée par la Direction de l'instruction publique à l'Université de Berne	KCHF 319 140 pour l'année 2020 (année précédente : KCHF 322 140)	Mandat de prestation d'une durée de quatre ans. Approbation une fois par an par le Conseil-exécutif de la tranche annuelle
Utilisation des biens immobiliers du canton de Berne	Surface utile principale 232 972 m² (année précédente: 233 045 m²) Les coûts en rapport avec les locaux se chiffrent à env. KCHF 104 800 (année précédente : KCHF 106 200), sans les charges immobilières et charges des biens-fonds citées au point 23. Ces coûts d'infrastructure se basent principalement sur le modèle de calcul des coûts de la Conférence suisse des hautes écoles. L'« inventaire des surfaces »a été élaboré par le Bureau des constructions des hautes écoles (BCHE). Les dimensions indiquées dans le cadre des saisies de surface correspondent aux surfaces utiles et à la surface de plancher conformément à la norme SIA 416.	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne
Accords de prestations pour la fourniture de services informatiques liés aux applications financières et pour le personnel avec le canton de Berne	Ne peut se chiffrer	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne
Accords de prestations pour la fourniture de services de révision avec le contrôle des finances du canton de Berne	Ne peut se chiffrer	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne

L'acquisition de services (p. ex. expertises) auprès des offices du canton de Berne n'est pas considérée comme une transaction importante avec des parties liées.

L'Université de Berne possède une participation supérieure à 20 % dans les organisations suivantes :

Nom de l'organisation	Description de la transaction	Volume de la transaction	Autres conditions essentielles
Unitectra SA	Participation de 33 % Unitectra SA assiste les institutions de l'Université de Berne lors de la négociation de contrats de licence et de partenariat conclus avec les partenaires industriels ainsi que pour la protection et la commercialisation des inventions.	Coûts bruts des services d'environ KCHF 796 (année précédente : KCHF 820)	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.
CCDE AG (Center for Continuing Dental Education) en liquidation	Participation de 75 % CCDE AG propose des formations continues en médecine dentaire et organise des congrès et d'autres activités en rapport. L'Université de Berne reçoit une participation au résultat généré par les cours ; CCDE AG utilise l'infrastructure de l'Université contre rémunération.	L'entreprise est en liquidation depuis le 23 décembre 2019.	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.
be-advanced SA (anciennement innoBE SA)	Participation de 21 % Agence pour l'innovation du canton de Berne, be-advanced est subventionnée par la promotion économique cantonale ; il s'agit d'une force motrice indépendante qui vise à renforcer la force d'innovation et la compétitivité des entreprises qui s'y rattachent.	Hausse de la participation de CHF 1 270 Pas de transactions importantes	
Swiss Center for Design and Health AG (SCDH AG)	Participation de 22 %	Il n'y a aucune transaction pendant l'exercice sous revue.	

L'Université de Berne :
- a octroyé des prêts importants aux organisations suivantes ou
- a participé de manière significative au financement des organisations ou
- dispose de plus de 20 % des droits de vote au conseil de fondation des organisations suivantes, auquel siègent des représentant·e·s de la Direction de l'Université.

Nom de l'organisation	Description de la transaction	Volume de la transaction	Autres conditions essentielles
Fondation KiHoB (Kinderbetreuung im Hochschulraum Bern)	La fondation KiHoB est chargée de l'organisation et de l'exploitation des structures d'accueil extrafamilial de l'Université de Berne et de la PHBern.	Versement d'une contribution de KCHF 720 (année précédente : KCHF 720)	
Fondation Mensabetriebe de l'Université de Berne	Contribution de fonctionnement pour ses frais de loyer, d'énergie, d'entretien, de réparation et d'achats.	Versement d'une contribution de KCHF 134 (année précédente : KCHF 62)	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.
Fonds social de l'Université de Berne	Soutien des étudiant·e·s inscrit·e·s à l'Université de Berne qui se trouvent en grande difficulté financière.	Versement d'une contribution de KCHF 0 (année précédente : KCHF 70)	
Fondation pour la recherche Genaxen	Subvention d'exploitation	Versement d'une contribution de KCHF 70 (année précédente : KCHF 70)	
Stiftung Haus der Universität	La commune bourgeoise de Berne met à disposition de la Stiftung Haus der Universität le Foyer de l'Université. L'Université de Berne loue les salles de séminaire et de cours de la Maison de l'Université pour des manifestations et verse une contribution aux frais de fonctionnement.	Versement d'une contribution de KCHF 49 (année précédente : KCHF 49)	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.
Fondation pour la recherche UniBern	Promotion de la recherche scientifique au sein de l'Université de Berne.	Perception de subventions à hauteur de KCHF 455 (année précédente : KCHF 322)	
Fondation Wyss Academy	La Fondation a pour objectif la recherche, le développement et la mise en œuvre de solutions en rapport avec le changement climatique, le recul de la biodiversité et l'utilisation des terres, au point de rencontre de l'homme et de la nature.	Versement de contributions de KCHF 3 000 au comptant et de KCHF 2 000 au titre de la période de 2020 à 2029 L'Université de Berne met un compte courant à la disposition de la Fondation Wyss Academy. Les avoirs de la Fondation sont comptabilisés dans les dettes financières à court terme.	Les transactions sont effectuées conformément aux conditions du marché.

Informations concernant les instruments financiers dérivés

Aucun instrument financier dérivé n'a été utilisé.

Leasings / accords contraignants

Le montant total des versements de leasing à venir pour les photocopieurs de l'Université de Berne s'élève à KCHF 665 (année précédente : KCHF 725).

Échéancier des versements de leasing pour les photocopieurs	Montants en KCHF
Fin du contrat dans un an	157
Fin du contrat dans deux ans	156
Fin du contrat dans trois ans	134
Fin du contrat dans quatre ans	200
Fin du contrat dans plus de quatre ans	18
Total	**665**

Affaires exceptionnelles en suspens et risques

La Direction de l'Université a systématiquement identifié les risques qui pourraient avoir une influence considérable sur l'appréciation des comptes annuels de l'Université de Berne et les a évalués à l'aide de l'ampleur des dommages et de la probabilité d'occurrence. Des mesures de lutte contre les risques importants ont été évaluées et prises en considération.

Événements postérieurs à la clôture du bilan

Les présents comptes annuels ont été approuvés par la Direction de l'Université le 16 mars 2021.

Répercussions du Covid-19 sur les futurs exercices

L'Université est naturellement touchée par les conséquences du Covid-19. Pendant les prochaines années, différents domaines seront grevés de coûts supplémentaires impossibles à évaluer à l'heure actuelle et qui n'ont pas été intégrés dans les comptes annuels 2020.

Garantie du financement des engagements à durée limitée de la relève scientifique

La pandémie de Covid-19 a entraîné des retards pour de nombreux projets, ce qui compromet désormais les engagements à durée limitée en raison de l'absence du financement des projets. L'Université de Berne prévoit des frais supplémentaires d'environ CHF 9,6 millions pendant les prochaines années afin de financer les reconductions de ces engagements. Comme les critères de comptabilisation de constitution d'une provision selon les Swiss GAAP RPC ne sont pas précisés, cet engagement est présenté hors bilan.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	736/2021
Date de la séance du CE :	16 juin 2021
Direction :	Direction de l'instruction publique et de la culture
N° d'affaire :	2021.BKD.16484
Classification :	Non classifié

Rapport de gestion 2020 de l'Université de Berne.
Prise de connaissance

1. Objet

Les tâches, objectifs et directives concernant l'Université de Berne sont définis dans la loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11), dans la Stratégie de la formation du canton de Berne ainsi que dans le mandat de prestations attribué à l'Université par le Conseil-exécutif pour les années 2018-2021 (ACE n°1337/2017).

Le Conseil-exécutif constate, à l'intention du Grand Conseil, que l'Université de Berne a accompli avec succès ses tâches et a atteint ses objectifs. Il convient de mentionner tout particulièrement les points suivants :

- L'exercice 2020 de l'Université de Berne a été fortement marqué par la pandémie de COVID-19. Après la publication de l'ordonnance fédérale correspondante, il a fallu organiser le passage à l'enseignement en ligne dans un délai de trois jours, ce qui a bien fonctionné compte tenu des circonstances. Les chercheurs et chercheuses, tout comme le personnel administratif de l'Université, ont travaillé depuis chez eux durant une grande partie de l'exercice au moyen d'outils numériques. Si l'Université de Berne a, d'une part, été touchée, elle a, d'autre part, joué (et continue de jouer) un rôle déterminant dans la lutte contre la pandémie en raison des compétences scientifiques qu'elle apporte dans diverses disciplines. Par conséquent, la recherche effectuée sur le virus SARS-CoV-2 à l'Université jouit non seulement d'une reconnaissance mondiale, mais six de ses professeurs et professeures ont été nommés dans la Taskforce COVID-19 de la Confédération.

- Le nombre de personnes étudiant à l'Université de Berne a augmenté de 3,5 pour cent. Ainsi, l'Université de Berne comptait 18 216 étudiants et étudiantes durant l'année de formation 2020-2021 (hors formations continues universitaires CAS/DAS), contre 17 602 l'année précédente. Cette hausse des effectifs a certainement un lien avec la pandémie de COVID-19 car de nombreux étudiants et étudiantes ont renoncé à prendre une année sabbatique et se sont inscrits directement à l'Université après avoir obtenu leur maturité[1]. Par ailleurs, elle est principalement due à la hausse du nombre de personnes préparant un bachelor (+6 %). A l'instar de l'année précédente, le nombre de personnes préparant un doctorat a également fortement progressé (+5 %), alors que le nombre de personnes préparant un master ou suivant une formation continue a stagné. Au total, 39 filières de bachelor, 74 filières de master, 29 programmes de doctorat, 7 écoles doctorales et 124 filières de formation continue étaient proposées à l'Université de

[1] D'après l'Office fédéral de la statistique, 164 575 personnes étudiaient dans les hautes écoles universitaires suisses durant l'année d'études 2020-2021 (contre 156 669 l'année précédente), soit une hausse de 5 pour cent.

Berne. Le nombre de diplômes décernés à l'Université a également progressé, passant de 4463 en 2019 à 4609 en 2020.

- Le nombre d'étudiants et d'étudiantes d'autres cantons immatriculés à l'Université de Berne a progressé plus fortement que le nombre global d'étudiants et d'étudiantes : au semestre de printemps, ils étaient 5413 (contre 5212 l'année précédente), soit une hausse de 4 pour cent par rapport à 2019. Durant la même période, le nombre d'étudiants et d'étudiantes bernois immatriculés dans les universités d'autres cantons a reculé de près de 2,2 pour cent. Alors qu'ils étaient 2596 au semestre de printemps 2019, ils n'étaient plus que 2538 au semestre de printemps 2020.

- Le fait que le nombre d'étudiants et d'étudiantes d'autres cantons immatriculés à l'Université de Berne a progressé et que le nombre d'étudiants et d'étudiantes bernois immatriculés dans les universités d'autres cantons a reculé a entraîné une forte hausse des recettes nettes en faveur du canton découlant de l'accord intercantonal universitaire (AIU)[2]:

Exercice	2017	2018	2019	2020
Dépenses (canton)	39 027 581	39 094 372	40 057 155	38 892 887
Recettes (Université)	106 491 420	111 073 613	112 827 377	116 806 477
Recettes/revenus nets découlant de l'AIU	**+ 67 463 839**	**+ 71 979 241**	**+ 72 770 222**	**+ 77 913 590**

- La part d'étudiants et d'étudiantes étrangers de l'Université de Berne (personnes domiciliées à l'étranger au moment de l'obtention du certificat d'accès aux études supérieures) au semestre d'automne 2020 était de 11 pour cent, valeur légèrement inférieure à l'année précédente (12 %).

- La part d'étudiantes s'élevait à 58 pour cent au semestre d'automne 2020. Quant à la part de professeures, toujours faible par rapport à la part d'étudiantes, elle est passée de 24 pour cent en 2019 à 27 pour cent en 2020. Cette progression significative de 12,5 pour cent est le signe que les efforts entrepris et les mesures prises par l'Université de Berne pour recruter plus de femmes aux postes de professeur-e commencent à produire leurs effets.

- Lors du passage extrêmement rapide à l'enseignement à distance en raison des mesures pour lutter contre le COVID-19, l'Université a pu bénéficier d'un état de numérisation déjà avancé et s'appuyer sur une infrastructure bien préparée. Ainsi, les amphithéâtres étaient déjà équipés pour l'enregistrement automatique de podcasts et les enseignements tirés des projets du fonds « Promotion de l'enseignement innovant » (PEI) ont été profitables à l'enseignement à distance. En 2020, l'Université a par ailleurs été en mesure d'organiser des manifestations importantes en ligne, comme les journées d'information destinées aux étudiants et étudiantes du premier semestre et aux personnes intéressées par le bachelor.

- La pandémie a également fortement touché le domaine de la recherche. Il était très important pour l'Université d'assurer un service d'urgence permettant de poursuivre les activités de recherche majeures nécessitant une présence physique sur place. Malgré les conditions difficiles, les chercheurs et chercheuses bernois ont obtenu des résultats très concluants : 200 demandes de projet ont été soumises au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) et 40 nouveaux

[2] Coûts d'exécution de l'AIU, coûts des diplômes d'enseignement pour les écoles de maturité, coûts des procédures d'inscription et de sélection en médecine compris ; sans distinction.

projets ont obtenu le soutien financier de l'Union européenne. A la suite de « l'appel à projets spécial coronavirus » du FNS, huit projets bernois (sur un total de 36 en Suisse) ont reçu une aide financière totale de 2,4 millions de francs et, dans le cadre du programme national de recherche 78 « Covid-19 », sept projets bernois se sont vu attribuer une enveloppe de 6 millions de francs.

- Les quelques 920 nouvelles coopérations de recherche en matière de transfert de technologie avec le secteur public et le secteur privé qui ont été négociées en 2020 par le centre de transfert de technologie Unitectra (contre 740 l'année dernière) témoignent de la contribution active de l'Université de Berne en matière d'innovation et de développement technologique.

- En mai 2020, la procédure d'accréditation de l'Université de Berne a officiellement été ouverte. La première accréditation institutionnelle en vertu de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) s'achèvera fin 2021. Cette accréditation n'est pas une fin en soi, mais a pour but d'améliorer le système d'assurance et de développement de la qualité (QSE) à l'Université. Elle autorise à délivrer des titres universitaires et est un prérequis pour la reconnaissance du droit aux subventions par la Confédération. Elle est valable sept ans et remplace l'accréditation de la Conférence universitaire suisse selon l'ancien droit. L'Université s'est non seulement fixé pour objectif d'améliorer constamment son système QSE, mais aussi d'atteindre d'ici 2025 la neutralité climatique dans tous les domaines qu'elle influence directement.

- En matière de promotion des carrières et de la relève, l'Université a lancé un nouvel instrument de promotion interne en faveur des doctorants et doctorantes, visant à mieux préparer ceux-ci à une carrière universitaire et à une carrière professionnelle en dehors de l'Université. Par ailleurs, l'Université a entrepris des efforts supplémentaires pour accroître le rayonnement de Berne sur la scène internationale et renforcer sa mise en réseau. A cet égard, la participation au réseau « The Guild », qui regroupe des universités européennes dont l'activité est fortement axée sur la recherche, a également fait ses preuves. En 2020, ce réseau a rédigé, avec la participation de scientifiques bernois, de nombreuses déclarations et « position papers » qui ont suscité un grand intérêt dans les discussions européennes sur la politique de la recherche.

- Dans le domaine de l'infrastructure immobilière, la situation de l'Université reste très tendue. Des retards ont été pris dans de nouveaux projets d'infrastructure importants, notamment dans le domaine des sciences de laboratoire, ce qui menace la compétitivité de l'Université. Il devient de plus en plus urgent de rénover les bâtiments existants. Le Conseil-exécutif et le Grand Conseil sont en train d'examiner et de prioriser les investissements cantonaux. Rien ne garantit que tous les projets de construction ayant été demandés pour l'Université puissent être réalisés dans les délais et dans la mesure souhaitée, car le canton doit également répondre à des demandes d'investissement justifiées dans d'autres domaines. L'infrastructure actuelle devrait permettre à l'Université d'accomplir sans restrictions son prochain mandat de prestations pour les années 2022 à 2025. Pour les prochaines périodes du mandat de prestations, il faudra décider, compte tenu de la situation, s'il y a lieu de réduire les prestations de l'Université en raison d'une infrastructure immobilière insuffisante.

- D'un point de vue financier, l'Université de Berne obtient de nouveau de très bons résultats à l'issue de l'exercice 2020, ses recettes totales pour l'année 2020 s'élevant à 916,9 millions de francs et ses dépenses totales à 881,4 millions de francs. L'Université de Berne a ainsi dégagé un bénéfice de 35,5 millions de francs. Ce bénéfice se partage entre les fonds principaux (4,1 millions de francs) et les fonds de tiers (31,5 millions de francs). Ce bon résultat pour les fonds principaux peut notamment être mis sur le compte d'une hausse des recettes découlant de l'AIU, celles-ci ayant pu atteindre 118,3 millions de francs (+ 4,3 % par rapport à l'année précé-

dente). En revanche, la subvention attribuée par le canton à l'Université est inchangée par rapport à 2019[3]. La part du canton de Berne au financement de son université n'a donc cessé de baisser, atteignant en comparaison pluriannuelle son niveau le plus bas en 2020 (34,8 %contre 35,1 % en 2019). En plus de sa subvention ordinaire, le canton a également participé au financement de la mise en place de la Wyss Academy for Nature. En 2020, l'Université a de nouveau généré la plus grande partie de ses bénéfices grâce à des fonds de tiers. Le bénéfice de 31,5 millions de francs généré dans le domaine des fonds de tiers résulte essentiellement, par rapport à l'année précédente, de recettes supplémentaires provenant des programmes de recherche européens (+14,2 %), de la recherche réalisée sur mandat des pouvoirs publics (+16,7 %) ainsi que des entreprises de services (+5,6 %). La part des fonds de tiers dans le financement de l'Université a donc progressé et atteint 39,2 pour cent en 2020 (contre 38,3 % l'année précédente). Ce résultat annuel positif est réduit par les répercussions financières de la pandémie de COVID-19, qui a entraîné des dépenses supplémentaires et une réduction des recettes. Cependant, il est encore trop tôt pour dresser un bilan financier des conséquences de la pandémie à l'Université. La pandémie perdurant, de nombreuses conséquences ne pourront être quantifiées précisément qu'à moyen terme.

- Grâce aux provisions réalisées sur les fonds principaux, l'Université finance comme prévu des investissements pour créer des places d'études supplémentaires en médecine, pour mettre en place la filière intégrale en pharmacie, pour créer le Center for Precision Medicine, pour mettre en place la Wyss Academy for Nature et pour le sitem-insel Support Funds. Il est également prévu d'utiliser les réserves autoconstituées pour les projets stratégiques des facultés, pour la stratégie de numérisation, pour le financement des plateformes de recherche et pour le développement du pôle de recherche « biodiversité ».

- Un an avant la fin du mandat de prestations (2020), l'Université a rédigé le rapport sur l'état d'exécution du mandat de prestations à l'intention du Conseil-exécutif prévu par l'article 60 LUni. Ce rapport a couvert toute la période du mandat de prestations. L'analyse du rapport par la Direction de l'instruction publique et de la culture a fait ressortir que jusqu'ici, l'Université avait dans l'ensemble atteint les objectifs fixés dans le mandat de prestations 2018-2021. Le 7 avril 2021, le Conseil-exécutif a examiné le rapport actuel concernant l'état d'exécution du mandat de prestations de l'Université de Berne et les perspectives pour la prochaine période de mandat de prestations 2022-2025.

  Le comité interdirectionnel de coordination du controlling des hautes écoles a traité le rapport de gestion de l'Université de Berne le 28 avril 2021.

2. Bases légales

Articles 60 et 72, alinéa 2 de la loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11) et article 124, alinéa 3 de l'ordonnance du 12 septembre 2012 sur l'Université (OUni ; RSB 436.111.1).

3. Proposition

Sur proposition de la Direction de l'instruction publique et de la culture,

il est arrêté ce qui suit :

[3] Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures découlant du Programme d'allègement 2018 (PA 2018), la croissance de 1 % retenue comme principe a été suspendue pour un an en 2020. A compter de 2021, il est prévu d'appliquer de nouveau une croissance de 1 % à la subvention cantonale.

Le Grand Conseil prend connaissance du rapport de gestion 2020 de l'Université de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Grand Conseil
– Direction de l'instruction publique et de la culture

Pièce jointe
– Rapport de gestion 2020 de l'Université de Berne

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	735/2021
Date de la séance du CE :	16 juin 2021
Direction :	Direction de l'instruction publique et de la culture
N° d'affaire :	2021.BKD.16487
Classification :	Non classifié

Comptes annuels 2020 de l'Université de Berne.
Approbation

1. Objet

Depuis le 1er janvier 2013, le financement de l'Université de Berne est assuré par le système de subventionnement. Les comptes annuels de l'Université de Berne sont intégrés au rapport de gestion et approuvés par le Conseil-exécutif.

2. Bases légales

- Article 60, alinéa 1 et articles 62a et 62c de la loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11)
- Article 126 de l'ordonnance du 12 septembre 2012 sur l'Université (OUni ; RSB 436.111.1)

3. Recommandation du Contrôle des finances

Les comptes annuels 2020 de l'Université de Berne ont été révisés par le Contrôle des finances du canton de Berne, qui recommande leur approbation.

4. Proposition de la Direction de l'instruction publique et de la culture

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif approuve les comptes 2020 de l'Université de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

KANTON BERN * REGIERUNGSRAT *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Direction de l'instruction publique et de la culture

Pièce jointe
– Comptes annuels 2020 de l'Université de Berne (extrait du rapport de gestion 2020, pp. 29-50)

02|00|F|v02

Berner Fachhochschule
Haute école spécialisée bernoise

Jahresrechnung
Comptes annuels
2020

Inhaltsverzeichnis
Sommaire

3 Kommentar zur Jahresrechnung

Jahresrechnung
4 Bilanz
6 Erfolgsrechnung
8 Geldflussrechnung
10 Eigenkapitalnachweis

Anhang
11 Rechnungslegungsgrundsätze
20 Erläuterungen zu einzelnen Positionen
40 Weitere Offenlegungen

42 Bericht der Revisionsstelle

3 Commentaire des comptes

Comptes annuels
4 Bilan
6 Compte de résultat
8 Tableau de flux de trésorerie
10 Tableau des fonds propres

Annexe
11 Principes de présentation des comptes
20 Explications relatives à certaines rubriques
40 Autres informations devant être publiées

42 Rapport de l'organe de révision

Kommentar zur Jahresrechnung
Commentaire des comptes



Felix Mäder
Verwaltungsdirektor | Directeur administratif

Die Berner Fachhochschule erzielte im Jahr 2020 ein angesichts der Corona-Krise äusserst erfreuliches finanzielles Ergebnis. Die Jahresrechnung 2020 schliesst mit einem Ertragsüberschuss von CHF 5.4 Mio. ab (Vorjahr: Ertragsüberschuss von CHF 1.9 Mio.), das betriebliche Ergebnis beläuft sich auf CHF 3.1 Mio. (Vorjahr: – CHF 2.3 Mio.).

Die Erträge haben sich gegenüber dem Vorjahr auf CHF 302.3 Mio. leicht erhöht. Dies ist insbesondere auf ein deutliches Studierendenwachstum von 7% (um CHF 1.9 Mio. erhöhte FHV/HES-SO-Beiträge) sowie höhere Forschungserträge (CHF 3.0 Mio.) zurückzuführen. Die Forschungsprojekte, die in den Vorjahren akquiriert wurden, konnten trotz Corona-Pandemie planmässig bearbeitet werden. Hingegen nahmen die Weiterbildungserträge um CHF 0.3 Mio. und die sonstigen Erträge um CHF 4.7 Mio. (u. a. HF Holz, Erträge Mensen und Studierendenwohnheim) – teilweise Corona-bedingt – ab. Der Kantonsbeitrag betrug in diesem Jahr CHF 115.8 Mio., dies sind 38,3 % des Gesamtertrags der BFH.

Der Personalaufwand fiel mit CHF 248.3 Mio. um CHF 0.9 Mio. tiefer aus als im Vorjahr. Zu dieser Reduktion haben Sondereffekte des vergangenen Jahres (Rückstellungen für Treueprämien im Umfang von CHF 3.2 Mio. sowie Rückstellungen für Vorsorgeverpflichtungen im Umfang von CHF 1.6 Mio.) beigetragen. Diese kompensierten die durch den Regierungsrat des Kantons Bern beschlossene Lohnerhöhung sowie eine leichte Erhöhung des Personalbestands.

Im Sach- und Betriebsaufwand sind gegenüber dem Vorjahr Corona-bedingte Mehraufwendungen (insb. Schutzmassnahmen sowie Infrastrukturen für hybride Lehre) im Umfang von rund CHF 1.4 Mio. enthalten. Demgegenüber sanken die Reise- und Repräsentationsausgaben im Berichtsjahr um CHF 2.9 Mio. sowie die Kosten für die externe Unterstützung von strategischen Projekten (u. a. Campusprojekte Biel/Bienne und Bern) um CHF 0.6 Mio.

Aufgrund der positiven Entwicklung der Finanzmärkte im Jahr 2020 trägt das Finanzergebnis CHF 2.3 Mio. (Vorjahr: CHF 4.2 Mio.) zum Jahresergebnis bei.

Bilanz

Das Eigenkapital der BFH beträgt per 31. Dezember 2020 CHF 51.0 Mio. (Vorjahr: CHF 45.7 Mio.). Davon stammen CHF 57.7 Mio. aus den Drittmitteln (+ CHF 5.0 Mio. gegenüber Vorjahr). Das Grundmittelkapital resultiert aufgrund der Vorsorgeverpflichtungen mit CHF 6.7 Mio. im Minus (Vorjahr: Minus von CHF 7.0 Mio.).

La Haute école spécialisée bernoise a atteint en 2020 un résultat financier extrêmement réjouissant compte tenu de la crise due au coronavirus. Ses comptes annuels 2020 affichent un excédent de 5.4 millions de CHF (exercice précédent : excédent de 1.9 million de CHF), avec un résultat d'exploitation de 3.1 millions de CHF (exercice préc. : – 2.3 millions de CHF).

Les revenus ont légèrement augmenté par rapport à 2019, pour atteindre 302.3 millions de CHF. Cette hausse résulte notamment d'une nette croissance de l'effectif étudiant, qui s'est élevé de 7 % (+ 1.9 million de CHF de contributions AHES et HES-SO), et d'une augmentation (de 3.0 millions de CHF) des produits de la recherche. Les projets de recherche acquis durant les années précédentes ont pu être traités comme prévu malgré la pandémie. Par contre, les produits de la formation continue ont diminué de 0.3 million de CHF et les produits divers de 4.7 millions de CHF (notamment : ES Bois, produits des cantines et de l'internat), en partie à cause de la crise sanitaire. En 2020, la contribution du canton a été de 115.8 millions de CHF, soit 38,3 % du revenu total de la BFH.

Les charges de personnel, qui se montent à 248.3 millions de CHF, sont inférieures de 0.9 million de CHF à celles de l'exercice précédent. Cette baisse est due, entre autres, à des mouvements extraordinaires ayant pris place durant l'exercice précédent (provisions de 3.2 millions de CHF pour primes de fidélité et de 1.6 million de CHF pour engagements de prévoyance). Ces mouvements avaient compensé la hausse des salaires décidée par le Conseil exécutif du canton de Berne et une légère augmentation des effectifs.

Le poste des charges de biens, services et marchandises et autres charges d'exploitation comprend des dépenses dépassant d'environ 1.4 million de CHF celles de 2019, en raison de la pandémie (en particulier : mesures de protection sanitaire et infrastructure pour l'enseignement hybride). Par contre, les frais de voyage et de représentation baissent de 2.9 millions de CHF et les frais de soutien à des projets stratégiques externes (projets des campus de Biel/Bienne et de Berne, entre autres) de 0.6 million de CHF.

En raison de l'évolution positive des marchés financiers en 2020, le résultat financier contribue pour 2.3 millions de CHF au résultat de l'exercice (exercice préc. : 4.2 millions de CHF).

Bilan

Les fonds propres de la BFH s'élèvent à 51.0 millions de CHF au 31 décembre 2020 (exercice préc. : 45.7 millions de CHF). Les fonds de tiers atteignent 57.7 millions de CHF (+ 5.0 millions de CHF par rapport à 2019). Les fonds principaux présentent un déficit de 6.7 millions de CHF en raison des engagements de prévoyance (2019 : déficit de 7.0 millions de CHF).

Bilanz
Bilan

4

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Erläuterung Explication	31.12.2020	31.12.2019
Aktiven **Actifs**			
Flüssige Mittel Liquidités	1	11 628	8 955
Kontokorrent Finanzverwaltung Kanton Bern Compte courant Administration des finances du canton de Berne	2	49 357	43 640
Wertschriften Titres	3	26 550	26 543
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen Créances résultant de livraisons et de prestations	4	29 685	31 824
Sonstige kurzfristige Forderungen Autres créances à court terme	5	180	186
Aktive Rechnungsabgrenzungen Comptes de régularisation actif	6	9 154	8 706
Umlaufvermögen **Actif circulant**		**126 554**	**119 854**
Finanzanlagen Immobilisations financières	7	1 516	1 272
Sachanlagen Immobilisations corporelles	8	25 482	24 990
Immaterielle Anlagen Immobilisations incorporelles	9	5 291	4 935
Anlagevermögen **Actif immobilisé**		**32 289**	**31 197**
Total Aktiven **Total actifs**		**158 843**	**151 051**

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Erläuterung Explication	31.12.2020	31.12.2019
Passiven **Passifs**			
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen Dettes résultant de livraisons et de prestations	10	2 685	5 260
Sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten Autres dettes à court terme	11	2 263	2 347
Kurzfristige Rückstellungen Provisions à court terme	13	10 928	11 187
Passive Rechnungsabgrenzungen Comptes de régularisation passif	12	51 983	44 134
Kurzfristiges Fremdkapital **Capitaux étrangers à court terme**		**67 859**	**62 928**
Langfristige Rückstellungen Provisions à long terme	13	7 128	7 699
Vorsorgeverpflichtungen Engagements de prévoyance	14	32 805	34 740
Langfristiges Fremdkapital **Capitaux étrangers à long terme**		**39 933**	**42 439**
Kumulierte Ergebnisse Résultats cumulés		45 684	43 740
Jahresergebnis (Gewinn + / Verlust –) Résultat annuel (bénéfice + / perte –)		5 367	1 944
Eigenkapital **Fonds propres**		**51 051**	**45 684**
Total Passiven **Total passifs**		**158 843**	**151 051**

Erfolgsrechnung
Compte de résultat

6

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Erläuterung Explication	2020	2019
Ertrag **Produits**			
Beitrag Kanton Bern (Kantonsbeitrag) Subvention du canton de Berne (subvention cantonale)		115 760	115 340
Bundesbeiträge (Grundbeiträge und projektgebundene Beiträge) Contributions fédérales (contributions de base et contributions liées à des projets)		57 661	57 743
Beiträge anderer Kantone (Beiträge FHV, HES-SO und HFSV) Contributions d'autres cantons (contributions AHES, HES-SO et AES)		43 963	42 054
Grundfinanzierung, Beiträge der öffentlichen Hand **Financement de base, subventions de partenaires publics**		**217 384**	**215 137**
Forschungserträge Produits de la recherche	15	39 842	36 856
Weiterbildungserträge Produits de la formation continue		20 037	20 292
Dienstleistungserträge Produits des prestations de service		1 641	1 884
Drittmittelerträge **Produits de fonds de tiers**		**61 520**	**59 032**
Studien-, Anmelde- und Prüfungsgebühren Taxes d'études, d'inscription et d'examen		11 383	11 039
Sonstiger Ertrag Produits divers	16	11 779	16 442
Erlösminderungen Réductions sur produits	4	220	158
Übriger Ertrag **Autres produits**		**23 382**	**27 639**
Betrieblicher Ertrag **Produits d'exploitation**		**302 286**	**301 808**

FHV =Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
HES-SO = Fachhochschule Westschweiz
HFSV = Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen

AHES = Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées
HES-SO = Haute école spécialisée de Suisse occidentale
AES = Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Erläuterung Explication	**2020**	**2019**
Aufwand **Charges**			
Personalaufwand Charges de personnel	17	248 309	249 236
Sach- und Betriebsaufwand Charges de biens, services et marchandises et autres charges d'exploitation	18	41 917	46 890
Abschreibungen und Wertbeeinträchtigungen Amortissements et dépréciations d'actifs	19	8 966	7 943
Betrieblicher Aufwand **Charges d'exploitation**		**299 192**	**304 069**
Betriebliches Ergebnis **Résultat d'exploitation**		**3 094**	**– 2 261**
Finanzergebnis, netto Résultat financier, net	20	2 203	4 317
Fondsergebnis, netto Résultat des fonds, net	11	70	– 112
Finanzergebnis **Résultat financier**		**2 273**	**4 205**
Jahresergebnis (Gewinn + / Verlust –) **Résultat annuel (bénéfice + / perte –)**		**5 367**	**1 944**

Geldflussrechnung
Tableau de flux de trésorerie

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Erläuterung Explication	**2020**	**2019**
Jahresergebnis (Gewinn + / Verlust –) **Résultat annuel (bénéfice + / perte –)**		**5 367**	**1 944**
Sonstige fondsunwirksame Aufwände / Erträge Autres charges / produits sans incidence sur les fonds	13/14	– 2 452	– 4 468
Zunahme / Abnahme von fondsunwirksamen Rückstellungen Augmentation / diminution de provisions sans incidence sur les fonds		– 2 505	1 953
Gewinn (+) / Verlust (–) aus Abgängen des Anlagevermögens Bénéfice (+) / Perte (–) de la vente d'actifs immobilisés		0	– 12
Abschreibungen Amortissements	8/9/19	8 966	7 943
Veränderung von: Variation de :			
– Forderungen aus Lieferungen und Leistungen Créances résultant de livraisons et de prestations	4	2 139	– 1 905
– Sonstige kurzfristige Forderungen Autres créances à court terme	5	6	28
– Aktive Rechnungsabgrenzungen Comptes de régularisation actif	6	– 448	– 590
– Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen Dettes résultant de livraisons et de prestations	10	– 2 346	– 1 989
– Sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten Autres dettes à court terme	11	– 13	130
– Passive Rechnungsabgrenzungen Comptes de régularisation passif	12	7 847	1 671
– Kurzfristige Rückstellungen Provisions à court terme	13	– 259	– 1 987
Geldzu(ab)fluss aus Betriebstätigkeit **Flux financiers résultant de l'activité d'exploitation**		**16 302**	**2 718**

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Erläuterung Explication	2020	2019
Kauf von: Achat de :			
– Wertschriften Titres	3	– 2 300	– 10 712
– Finanzanlagen Immobilisations financières	7	– 262	– 708
– Sachanlagen Immobilisations corporelles	8	– 8 538	– 6 902
– Immaterielle Anlagen Immobilisations incorporelles	9	– 1 504	– 1 392
Verkauf von: Vente de :			
– Wertschriften Titres	3	4 353	15 011
– Sachanlagen Immobilisations corporelles	8	0	43
Erhaltene Zinsen und Dividenden Intérêts et dividendes perçus		339	381
Geldzu(ab)fluss aus Investitionstätigkeit **Flux financiers résultant de l'activité d'investissement**		**– 7 912**	**– 4 279**
Geldzu(ab)fluss aus Finanzierungstätigkeit **Flux financiers résultant de l'activité de financement**		**0**	**0**
Total Geldflussrechnung **Total tableau de flux de trésorerie**		**8 390**	**– 1 561**
Fonds Netto-flüssige Mittel Anfang Jahr Liquidités nettes au début de l'exercice	1/2	52 595	54 156
Fonds Netto-flüssige Mittel Ende Jahr [1] Liquidités nettes à la fin de l'exercice [1]	1/2	60 985	52 595
Veränderung Fonds Netto-flüssige Mittel **Variation des liquidités nettes**		**8 390**	**– 1 561**

[1] Kasse und Bankguthaben: TCHF 11 628 (Vorjahr: TCHF 8 955)
Kontokorrent Finanzverwaltung: TCHF 49 357 (Vorjahr: TCHF 43 640)

[1] Avoirs en caisse et sur comptes bancaires : KCHF 11 628
(année précédente : KCHF 8 955)
Compte courant Administration des finances : KCHF 49 357
(année précédente : KCHF 43 640)

Eigenkapitalnachweis
Tableau des fonds propres

10

			Grundmittel Fonds principaux	Drittmittel Fonds de tiers	Eigenkapital Fonds propres
Beträge in TCHF Montants en KCHF	Vorsorge-verpflichtungen Engagements de prévoyance	Reserven Réserves	Total	Total	Total
Stand 1. Januar 2019 **État au 1er janvier 2019**	**– 42 729**	**38 479**	**– 4 250**	**47 990**	**43 740**
Jahresergebnis (Gewinn + / Verlust –) Résultat annuel (bénéfice + / perte –)	– 1 552	– 1 237	– 2 789	4 733	1 944
Stand 31. Dezember 2019 **État au 31 décembre 2019**	**– 44 282**	**37 244**	**– 7 038**	**52 722**	**45 684**
Stand 1. Januar 2020 **État au 1er janvier 2020**	**– 44 282**	**37 244**	**– 7 038**	**52 722**	**45 684**
Jahresergebnis (Gewinn + / Verlust –) Résultat annuel (bénéfice + / perte –)	– 176	546	370	4 997	5 367
Stand 31. Dezember 2020 **État au 31 décembre 2020**	**– 44 458**	**37 790**	**– 6 668**	**57 719**	**51 051**

Das Eigenkapital der Berner Fachhochschule wird in die zwei Finanzierungsquellen Grundmittel und Drittmittel unterteilt.

Grundmittel

Die Grundmittel umfassen die Reserven und kumulierten Ergebnisse, welche im Bereich des allgemeinen Betriebes, der Lehre und der angewandten Forschung und Entwicklung (staatsfinanzierter Teil) erzielt wurden.

Drittmittel

Drittmittel umfassen die Reserven und kumulierten Ergebnisse, welche in den Bereichen Weiterbildung, Dienstleistungen und der angewandten Forschung und Entwicklung (drittmittelfinanzierter Teil) sowie mit Kapitalerträgen erzielt wurden.

Die Berner Fachhochschule kann keine Gewinne ausschütten. Das Jahresergebnis 2020 wird deshalb nach Genehmigung der Jahresrechnung durch den Regierungsrat den kumulierten Ergebnissen zugewiesen.

Les fonds propres de la Haute école spécialisée bernoise sont classés en fonds principaux et fonds de tiers selon leur origine.

Fonds principaux

Les fonds principaux comprennent les réserves et les résultats cumulés atteints dans les domaines de l'exploitation en général, de l'enseignement et de la recherche appliquée et du développement (partie financée par l'État).

Fonds de tiers

Les fonds de tiers comprennent les réserves et les résultats cumulés atteints dans les domaines de la formation continue, des prestations de services et de la recherche appliquée et du développement (partie financée par des tiers), ainsi que le revenu du capital.

La Haute école spécialisée bernoise ne pouvant distribuer aucun bénéfice, le résultat annuel 2020 sera affecté aux résultats cumulés après approbation des comptes annuels par le Conseil-exécutif.

Rechnungslegungsgrundsätze
Principes de présentation des comptes

Allgemeines

Die Jahresrechnung der Berner Fachhochschule wird in Übereinstimmung mit den gesamten Richtlinien der Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (Swiss GAAP FER) erstellt. Der Abschluss des Geschäftsjahres erfolgt auf den 31. Dezember.

Die Jahresrechnung der Berner Fachhochschule umfasst die Ergebnisse der Departemente Architektur, Holz und Bau (AHB), Gesundheit (G), der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften (HAFL), der Hochschule der Künste Bern (HKB), Soziale Arbeit (S), Technik und Informatik (TI), Wirtschaft (W) sowie von Rektorat und Services.

Die Jahresrechnung 2020 wurde am 30. März 2021 vom Schulrat verabschiedet. Die Jahresrechnung unterliegt der Genehmigung durch den Regierungsrat und wird anschliessend dem Grossen Rat in der September-Session 2021 zur Kenntnis gebracht.

Die Jahresrechnung wurde in Anwendung des Anschaffungskostenprinzips erstellt, mit Ausnahme der Wertschriften, die zu Verkehrswerten bewertet werden. Die Erstellung der Jahresrechnung verlangt von der Fachhochschulleitung, Einschätzungen und Annahmen zu treffen, welche die ausgewiesenen Erträge, Aufwendungen, Vermögenswerte, Verbindlichkeiten und Eventualverbindlichkeiten zum Zeitpunkt der Bilanzierung beeinflussen. Wenn später derartige Einschätzungen und Annahmen, die von der Fachhochschulleitung zum Zeitpunkt der Bilanzierung nach bestem Wissen getroffen wurden, von den tatsächlichen Gegebenheiten abweichen, werden die ursprünglichen Einschätzungen und Annahmen in jenem Berichtsjahr entsprechend angepasst, in dem sich die Gegebenheiten geändert haben.

Konsolidierungskreis und -methoden

Der Konsolidierungskreis der Berner Fachhochschule umfasst alle in- und ausländischen Gesellschaften, an denen die Berner Fachhochschule direkt oder indirekt mit mehr als 50 % der Stimmrechte beteiligt ist, oder für die sie die operative und finanzielle Führungsverantwortung trägt. Diese Gesellschaften werden vollkonsolidiert. Die Berner Fachhochschule hat gegenwärtig keine Beteiligungen mit mehr als 50 %. Gesellschaften, an denen die Berner Fachhochschule stimmenmässig mit mindestens 20 %, aber weniger als 50 % beteiligt ist oder auf die sie auf andere Weise massgeblichen Einfluss ausübt, werden nach der Equity-Methode erfasst und unter den Finanzanlagen – Assoziierte Gesellschaften – ausgewiesen. Beteiligungen unter 20 % werden zum Anschaffungswert abzüglich allfälliger Wertbeeinträchtigungen bewertet und unter den Finanzanlagen – Übrige Finanzanlagen – bilanziert.

Généralités

Les comptes annuels de la Haute école spécialisée bernoise sont établis en conformité avec l'intégralité des directives des recommandations relatives à la présentation des comptes (Swiss GAAP RPC). L'exercice comptable est clos au 31 décembre.

Les comptes annuels de la Haute école spécialisée bernoise incluent les résultats des départements Architecture, bois et génie civil (AHB) et Santé (G), de la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL), de la Haute école des arts de Berne (HKB), des départements Travail social (S), Technique et informatique (TI) et Gestion (W) ainsi que du Rectorat et des Services.

Les comptes annuels 2020 ont été adoptés par le conseil de l'école le 30 mars 2021. Ils sont soumis à l'approbation du Conseil-exécutif et seront ensuite portés à la connaissance du Grand Conseil lors de sa session de septembre 2021.

Les comptes annuels ont été établis en appliquant le principe des coûts d'acquisition, sauf pour les titres, qui sont évalués à leur valeur vénale. Pour établir les comptes annuels, la direction de l'école doit faire des estimations et des suppositions qui influencent les produits, charges, actifs, dettes et engagements conditionnels qui sont présentés au jour du bilan. Si un écart apparaît ensuite entre ces estimations et suppositions faites à bon escient par la direction de l'école au moment du bilan et les données effectives, les estimations et suppositions de départ sont adaptées dans l'exercice comptable au cours duquel les données se sont modifiées.

Périmètre et méthodes de consolidation

Le périmètre de consolidation de la Haute école spécialisée bernoise comprend toutes les sociétés, suisses ou étrangères, dans lesquelles la Haute école spécialisée bernoise détient, directement ou indirectement, une participation avec plus de 50 % des voix ou dont elle est responsable de la direction opérationnelle et financière. Ces sociétés sont entièrement consolidées. La Haute école spécialisée bernoise ne détient actuellement aucune participation de plus de 50 %. Les sociétés dans lesquelles la Haute école spécialisée bernoise détient, en nombre de voix, une participation d'au moins 20 % mais inférieure à 50 % ou sur lesquelles elle exerce une influence sensible par d'autres moyens sont saisies selon la méthode de la mise en équivalence et présentées sous Immobilisations financières – Sociétés associées. Les participations inférieures à 20 % sont évaluées à leur valeur d'acquisition, déduction faite de pertes de valeur éventuelles, et inscrites au bilan sous Immobilisations financières – Autres immobilisations financières.

12 Umsatz und Ertragsrealisation

Grundfinanzierung

Der Beitrag des Kantons Bern erfolgt aufgrund des Gesetzes über die Berner Fachhochschule (FaG) und des Leistungsauftrags des Regierungsrats an die Berner Fachhochschule. Der Leistungsauftrag erfolgt in der Regel über einen Zeitraum von vier Jahren. Der daraus resultierende Kantonsbeitrag wird jährlich durch den Regierungsrat genehmigt.
Die Beiträge des Bundes erfolgen gemäss dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG). Die jährlichen Gesamtbeträge werden entsprechend den Leistungen in Lehre und Forschung verteilt. Gemäss der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) bezahlen die Kantone einen Beitrag für diejenigen Studierenden, die aus ihrem Kantonsgebiet stammen und an einer anderen Fachhochschule studieren (in Vollzeitäquivalenten, unterschiedliche Tarife nach Fachbereich). Die Studierenden aus den HES-SO Kantonen (FR, GE, NE, JU, VD, VS) werden gemäss einer anderen Regelung mit Pro-Kopf-Beiträgen finanziert. Die aus der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) und der HES-SO Kantone resultierenden Beiträge werden auf das Geschäftsjahr abgegrenzt.

Drittmittelerträge

Fakturierungen für Lieferungen und Leistungen werden als Umsatz bei Leistungserbringung bzw. bei Übertragung der wesentlichen Risiken und Chancen des Eigentums verbucht.
Der Umsatz ist ohne Umsatz- und Mehrwertsteuer und nach Abzug von Gutschriften und Rabatten ausgewiesen. Für erwartete Gewährleistungsansprüche aus der Leistungserbringung werden angemessene Rückstellungen gebildet.

Chiffre d’affaires et réalisation du produit

Financement de base

La subvention du canton de Berne est réglée par la loi sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB) et par le mandat de prestations donné par le Conseil-exécutif à la Haute école spécialisée bernoise. Le mandat de prestations couvre en général une période de quatre ans. La subvention cantonale qui en découle est approuvée chaque année par le Conseil-exécutif.
Les subventions de la Confédération sont réglées par la loi sur l’encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). Les sommes annuelles totales destinées aux universités et hautes écoles spécialisées du canton sont réparties entre les établissements selon leurs prestations d’enseignement et de recherche. Conformément à l’accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES), chaque canton verse une contribution pour les étudiants et étudiantes de son canton qui étudient dans une haute école spécialisée ne dépendant pas de lui (en équivalents plein temps, avec des tarifs différents selon les divisions). Les étudiants et étudiantes des cantons de la HES-SO (FR, GE, NE, JU, VD, VS) donnent lieu à un financement par contributions individuelles réglementé dans un autre accord. Les contributions résultant de l’AHES et celles des cantons de la HES-SO sont régularisées sur l’exercice comptable.

Produits de fonds de tiers

La facturation des livraisons et des prestations est comptabilisée comme chiffre d’affaires au moment de la fourniture de la prestation ou du transfert des risques et profits essentiels inhérents à la propriété.
Le chiffre d’affaires est indiqué hors TVA totale, après déduction de crédits et remises. Des provisions appropriées sont constituées pour les prétentions de garanties attendues découlant de la fourniture de prestations.

Studien-, Anmelde- und Prüfungsgebühren

Die Fakturierung der Gebühren für die Studierenden der Bachelor- und Masterstudiengänge erfolgt jeweils zu Beginn des Frühlings- und des Herbstsemesters. Die Erträge für die Studiengebühren werden auf das Geschäftsjahr abgegrenzt. Mit den Studiengebühren werden von den Studierenden jeweils auch die Beiträge für den Fonds «Sport, Soziales und Kultur» sowie den Verband der Studierendenschaft der Berner Fachhochschule (VSBFH) erhoben. Die Verbandsbeiträge werden treuhänderisch verwaltet und fliessen nicht als Umsatz in die Jahresrechnung der Berner Fachhochschule ein.

Langfristige Aufträge

Die Erträge aus langfristigen Aufträgen werden nach der Completed Contract-Methode (CCM) ausgewiesen. Dabei werden der Aufwand und der Umsatz im Ausmass der einbringbaren Aufwendungen in der Erfolgsrechnung erfasst. Die Realisierung des Erfolges erfolgt erst nach dem Übergang des Lieferungs- und Leistungsrisikos an den Auftraggeber. Für absehbare Drohverluste aus langfristigen Aufträgen werden Rückstellungen gebildet.

Währungsumrechnung

Die Berner Fachhochschule erstellt ihren Abschluss in Schweizer Franken (CHF). Die in Fremdwährung gehaltenen monetären Aktiven und Verbindlichkeiten werden zum Bilanzstichtagskurs umgerechnet. Die sich aus Transaktionen und der Umrechnung von Bilanzpositionen in Fremdwährung ergebenen Fremdwährungsgewinne und -verluste werden in der Erfolgsrechnung ausgewiesen.

Die folgenden Fremdwährungskurse wurden für die Bewertung der monetären Aktiven und Verbindlichkeiten in der Bilanz angewendet:

Taxes d'études, d'inscription et d'examen

Les taxes dues par les étudiants et étudiantes des filières de bachelor et de master sont facturées au début de chaque semestre de printemps et d'automne. Les produits issus des taxes d'études sont régularisés sur l'exercice sous revue. Le prélèvement des taxes d'études auprès des étudiants et étudiantes inclut aussi la taxe pour les activités sociales, sportives et culturelles, ainsi que la cotisation à l'Association d'étudiants de la BFH (AEHES-BE). Les cotisations à l'association sont gérées à titre fiduciaire et ne sont pas incorporées comme revenus dans les comptes annuels de la Haute école spécialisée bernoise.

Mandats à long terme

Les produits issus de mandats à long terme sont inscrits selon la méthode à l'achèvement (méthode Completed Contract, CCM) : les charges et les revenus sont alors saisis dans le compte de résultat à hauteur des dépenses recouvrables. Le résultat n'est réalisé qu'après le transfert du risque de livraison et de prestation au mandant. Des provisions sont constituées pour les pertes à terminaison prévisibles sur les mandats à long terme.

Conversion de devises

La Haute école spécialisée bernoise établit sa clôture des comptes en francs suisses (CHF). Les actifs et dettes monétaires tenus en devises étrangères sont convertis au cours valable à la date de bilan. Les gains et les pertes de change résultant de transactions et de la conversion de postes du bilan tenus en devises étrangères sont indiqués dans le compte de résultat.

Les cours de change suivants ont été utilisés pour l'évaluation des actifs et des dettes monétaires au bilan :

Bilanzstichtagskurs **Cours à la date du bilan**	**31.12.2020**	**31.12.2019**
Euro (EUR) Euro (EUR)	1.0844	1.0874
US-Dollar (USD) Dollar américain (USD)	0.8828	0.9709
Britisches Pfund (GBP) Livre sterling (GBP)	1.1987	1.2735
Japanischer Yen (JPY) Yen japonais (JPY)	0.0086	0.0089

14 Derivative Finanzinstrumente

Die Berner Fachhochschule setzt keine derivativen Finanzinstrumente zur Absicherung von Zinssätzen, Devisen oder Eigenkapitalinstrumenten ein.

Fristigkeiten

Dem Umlaufvermögen werden Aktiven zugeordnet, die entweder im ordentlichen Geschäftszyklus innerhalb eines Jahres realisiert oder konsumiert werden oder zu Handelszwecken gehalten werden. Alle übrigen Aktiven werden dem Anlagevermögen zugeordnet. Dem kurzfristigen Fremdkapital werden alle Verpflichtungen zugeordnet, die die Berner Fachhochschule im Rahmen des ordentlichen Geschäftszyklus unter Verwendung von operativen Geldflüssen zu tilgen gedenkt oder innerhalb eines Jahres ab Bilanzstichtag fällig werden. Alle übrigen Verpflichtungen werden dem langfristigen Fremdkapital zugeordnet.

Flüssige Mittel

Die flüssigen Mittel werden zu Nominalwerten ausgewiesen. Sie bestehen aus Kassenbeständen und Bankguthaben. Die flüssigen Mittel sind Bestandteil des Fonds «Netto-flüssige Mittel» der Geldflussrechnung.

Kontokorrent Finanzverwaltung Kanton Bern

Der Kanton Bern stellt der Berner Fachhochschule die notwendige Liquidität für die über den Kantonsbeitrag finanzierten Bereiche sicher. Aus diesem Grund hat die Berner Fachhochschule mit der Finanzverwaltung des Kantons Bern (Tresorerie) eine Leistungsvereinbarung (SLA) abgeschlossen. Das Kontokorrent ist Bestandteil des Fonds «Netto-flüssige Mittel» der Geldflussrechnung.

Das Kontokorrent mit der Finanzverwaltung wird zum Nominalwert bilanziert.

Instruments financiers dérivés

La Haute école spécialisée bernoise n'utilise pas d'instruments financiers dérivés pour couvrir le risque lié aux taux d'intérêt, aux devises ou aux instruments de capitaux propres.

Échéances

Les actifs qui sont soit réalisés ou consommés dans l'espace d'une année selon le déroulement ordinaire des affaires, soit gardés à des fins commerciales, sont attribués à l'actif circulant. Tous les autres actifs sont attribués à l'actif immobilisé. Tous les engagements que la Haute école spécialisée bernoise prévoit d'honorer dans le cadre du déroulement ordinaire des affaires en recourant aux flux de trésorerie opérationnels ou dont l'échéance est de moins d'un an à compter de la date du bilan sont attribués aux capitaux étrangers à court terme. Tous les autres engagements sont attribués aux capitaux étrangers à long terme.

Liquidités

Les liquidités sont indiquées à leur valeur nominale. Elles sont constituées des avoirs en caisse et des avoirs bancaires. Elles font partie des fonds « Liquidités nettes » du tableau de flux de trésorerie.

Compte courant Administration des finances du canton de Berne

Le canton de Berne assure à la Haute école spécialisée bernoise les liquidités nécessaires pour les domaines financés par la subvention cantonale. Pour cette raison, la Haute école spécialisée bernoise a conclu une convention de prestations (convention sur le niveau de service, SLA) avec l'Administration des finances du canton de Berne (Trésorerie). Le compte courant fait partie des fonds « Liquidités nettes » du tableau de flux de trésorerie.

Le compte courant auprès de l'Administration des finances est inscrit au bilan à sa valeur nominale.

Wertschriften

Wertschriften enthalten kotierte Aktien, Obligationen und derivative Finanzinstrumente in Schweizer Franken und ausländischer Währung. Die Berner Fachhochschule hält alle ihre Wertschriften zu Handelszwecken. Die Handelsbestände werden zum Marktwert (Börsenkurs) per Bilanzstichtag bewertet, wobei die nicht realisierten Gewinne und Verluste erfolgswirksam erfasst und im Finanzergebnis ausgewiesen werden.

Forderungen aus Lieferungen und Leistungen und sonstige kurzfristige Forderungen

Forderungen aus Lieferungen und Leistungen werden zum Nominalwert bilanziert. Das Delkredere wird aufgrund der Fälligkeitsstruktur und der erkennbaren Bonitätsrisiken bestimmt. Neben Einzelwertberichtigungen für spezifisch bekannte Forderungsrisiken werden zusätzlich Pauschal-Wertberichtigungen anhand von Erfahrungswerten gebildet.

Aktive Rechnungsabgrenzungen

Aktive Rechnungsabgrenzungen werden zum Nominalwert ausgewiesen. Sie dienen ausschliesslich zur periodengerechten Erfassung von Aufwendungen und Erträgen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen beinhalten Beteiligungen an assoziierten Gesellschaften und übrige Finanzanlagen. Unter den assoziierten Gesellschaften werden langfristig gehaltene Beteiligungen über 20 % und unter 50 % ausgewiesen. Die Bewertung erfolgt zum anteiligen Eigenkapitalwert (Equity-Methode).

Langfristig gehaltene Minderheitsbeteiligungen unter 20 % werden als übrige Finanzanlagen ausgewiesen und zum Anschaffungswert abzüglich allfälliger Wertbeeinträchtigungen bilanziert.

Titres

Les titres comprennent les actions cotées en bourse, les obligations et les instruments financiers dérivés en francs suisses et en monnaies étrangères. Tous les titres détenus par la Haute école spécialisée bernoise le sont à des fins commerciales. Les portefeuilles commerciaux sont évalués à la valeur du marché (cours en bourse) à la date du bilan, et les pertes et les gains non réalisés sont saisis avec incidence sur le résultat et indiqués dans le résultat financier.

Créances résultant de livraisons et de prestations et autres créances à court terme

Les créances résultant de livraisons et de prestations sont inscrites au bilan à leur valeur nominale. Le ducroire est déterminé en s'appuyant sur la structure des échéances et sur les risques de solvabilité identifiables. Outre des ajustements de valeur effectués individuellement pour des risques sur créances connus spécifiquement, il est également procédé à des ajustements de valeur forfaitaires sur la base de chiffres empiriques.

Comptes de régularisation actif

Les comptes de régularisation actif sont indiqués à la valeur nominale. Ils servent exclusivement à affecter les produits et les charges à la période concernée.

Immobilisations financières

Les immobilisations financières comprennent les participations à des sociétés associées et d'autres immobilisations financières. Sont indiquées sous sociétés associées les participations comprises entre 20 % et 50 % détenues à long terme. Elles sont évaluées à la valeur des fonds propres correspondante (méthode de la mise en équivalence).

Les participations inférieures à 20 % détenues à long terme sont indiquées comme autres immobilisations financières et portées au bilan à leur valeur d'acquisition, déduction faite des éventuelles dépréciations.

16 Sachanlagen

Die Sachanlagen werden zu Anschaffungskosten oder zu Herstellungskosten abzüglich der betriebswirtschaftlich notwendigen Abschreibungen und allfälliger Wertbeeinträchtigungen bilanziert. Anlageobjekte, die über langfristige Leasingverträge, die als Finanzierungsleasing beurteilt werden, finanziert sind, werden zum Barwert der Mindestleasingraten oder zum tieferen Verkehrswert bilanziert. Auf der Passivseite sind die entsprechenden Finanzierungsleasingverpflichtungen ausgewiesen.

Die Abschreibungen der Sachanlagen erfolgen linear über den Zeitraum der geschätzten Nutzungs- oder kürzeren Leasingdauer. Die Nutzungsdauern und Residualwerte werden jährlich überprüft, wobei allfällige Anpassungen erfolgswirksam erfasst werden. Alle sich aus dem Abgang von Sachanlagen ergebenen Gewinne oder Verluste werden erfolgswirksam gebucht.

Die folgenden Nutzungsdauern werden für die Abschreibungen angewendet:

Immobilisations corporelles

Les immobilisations corporelles sont inscrites au bilan à leur coût d'acquisition ou de revient, déduction faite des amortissements nécessaires et d'éventuelles dépréciations. Les éléments financés par des contrats de leasing à long terme évalués comme du leasing financier sont inscrits au bilan à la valeur actualisée des traites minimales ou à la valeur du marché la plus basse. Le passif comprend les engagements correspondants du leasing financier.

Les immobilisations corporelles sont amorties de manière linéaire tout au long de la durée d'utilisation estimée ou de la durée de leasing la plus courte. Les durées d'utilisation et valeurs résiduelles sont vérifiées chaque année et les éventuelles adaptations saisies avec incidence sur le résultat. Tous les gains ou pertes résultant du transfert d'immobilisations corporelles sont comptabilisés avec incidence sur le résultat.

Les amortissements sont calculés selon les durées suivantes :

Anlageklasse **Classe d'immobilisations**	**Nutzungsdauer** **Durée d'utilisation**
Einbauten in Fremdmietobjekte Équipements dans des objets loués à des tiers	10 Jahre | ans
Mobiliar und Einrichtungen Mobilier et équipements	10–15 Jahre | ans
Fahrzeuge Véhicules	5–6 Jahre | ans
Maschinen und Apparate Machines et appareils	5–10 Jahre | ans
Musikinstrumente (z.B. Klaviere 20 Jahre / Flügel 50 Jahre) Instruments de musique (p. ex. pianos 20 ans / pianos à queue 50 ans)	10–50 Jahre | ans
Informatik – Hardware Matériel informatique	3–5 Jahre | ans

Die Aktivierungsgrenze beträgt CHF 5 000.

Die Berner Fachhochschule verfügt über keine eigenen Gebäude oder Grundstücke. Diese werden vom Kanton Bern unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Subventionen im Zusammenhang mit dem Kauf von Sachanlagen werden direkt vom Anschaffungswert reduziert.

La limite d'activation est CHF 5 000.

La Haute école spécialisée bernoise ne dispose pas de bâtiments ou terrains à elle. Ils sont mis gratuitement à sa disposition par le canton de Berne.

Les subventions consacrées à l'achat d'immobilisations corporelles sont directement déduites de la valeur d'acquisition.

Immaterielle Anlagen

Erworbene Lizenzen, Patente und ähnliche Rechte werden zu Anschaffungswerten oder Herstellungskosten abzüglich betriebswirtschaftlich notwendiger Abschreibungen und allfälliger Wertbeeinträchtigungen bilanziert.

Selbsterarbeitete immaterielle Werte werden nach den Vorgaben von Swiss GAAP FER 10 aktiviert und über die geschätzte Nutzungsdauer linear abgeschrieben.

IT-Projekte umfassen von externen Anbietern entwickelte Softwareapplikationen. IT-Projekte werden nach der Projektführungsmethode «HERMES» geführt. Die Abschreibung erfolgt linear über die geschätzte Nutzungsdauer. Die Nutzungsdauern und Residualwerte werden jährlich überprüft, wobei allfällige Anpassungen erfolgswirksam erfasst werden. Die Aktivierungsgrenze beträgt CHF 5 000.

Die Berner Fachhochschule hat keinen Goodwill bilanziert.

Immobilisations incorporelles

Les licences, brevets et droits similaires acquis sont inscrits au bilan à leur valeur d'acquisition ou à leur coût de revient, déduction faite des amortissements économiques nécessaires et des éventuelles dépréciations.

Les valeurs incorporelles créées par la BFH sont portées à l'actif conformément à la directive Swiss GAAP RPC 10 et amorties de manière linéaire sur la durée d'utilisation estimée.

Les projets informatiques comprennent des applications logicielles développées par des fournisseurs externes. Ils sont menés selon la méthode de gestion de projets « HERMES ». L'amortissement est réalisé de manière linéaire sur la durée d'utilisation estimée. Les durées d'utilisation et valeurs résiduelles sont vérifiées chaque année et les éventuelles adaptations saisies avec incidence sur le résultat. La limite d'activation est CHF 5 000.

La Haute école spécialisée bernoise n'a inscrit aucun goodwill au bilan.

Anlageklasse **Classe d'immobilisations**	**Nutzungsdauer** **Durée d'utilisation**
Lizenzen, Patente Licences, brevets	5 Jahre | ans
IT-Projekte Projets informatiques	5 Jahre | ans

Wertbeeinträchtigungen

Die Werthaltigkeit des Anlagevermögens (insbesondere Finanzanlagen, Sachanlagen, immaterielle Anlagen) wird mindestens einmal jährlich beurteilt. Liegen Indikatoren einer Werteinbusse vor, wird eine Berechnung des realisierbaren Werts (Impairment-Test) durchgeführt. Übersteigt der Buchwert eines Aktivums den realisierbaren Wert, erfolgt eine erfolgswirksame Wertanpassung.

Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten

Das Kontokorrent mit der Finanzverwaltung des Kantons Bern wird im Fall einer Schuld unter den kurzfristigen Finanzverbindlichkeiten ausgewiesen. Die Verbindlichkeiten werden zum Nominalwert bilanziert.

Dépréciations

La valeur de l'actif immobilisé (en particulier immobilisations financières, immobilisations corporelles et immobilisations incorporelles) est évaluée au moins une fois par an. En présence de signes indiquant une diminution de valeur, un calcul est effectué pour déterminer la valeur réalisable (test de dépréciation durable). Si la valeur comptable d'un actif dépasse sa valeur réalisable, il convient de procéder à une adaptation de valeur avec incidence sur le résultat.

Dettes financières à court terme

Le compte courant auprès de l'Administration des finances du canton de Berne figure, dans le cas d'un passif, sous le poste des dettes financières à court terme. Les dettes sont portées au bilan à leur valeur nominale.

18 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen

Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen werden zu Nominalwerten bewertet.

Sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten

Sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten umfassen Verbindlichkeiten gegenüber staatlichen Stellen (Sozialversicherungen / MWSt), Leasingverbindlichkeiten, übrige Verbindlichkeiten und Verbindlichkeiten gegenüber unselbständigen Stiftungen. Sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten werden zu Nominalwerten bewertet.

Unselbständige Stiftungen

Die Berner Fachhochschule führt in ihrer Jahresrechnung verschiedene unselbständige Stiftungen. Die Zweckbestimmung, Äufnung und Verfügungsberechtigung dieser unselbständigen Stiftungen sind jeweils in einem separaten Reglement geregelt, welches durch den Schulrat genehmigt wird. Diese unselbständigen Stiftungen werden als separate Fonds geführt und treuhänderisch verwaltet. Die Berner Fachhochschule hat weder einen Einfluss noch einen Anspruch auf die Verwendung dieser Mittel.

Rückstellungen

Rückstellungen werden vorgenommen, wenn ein vergangenes Ereignis zu einer gegenwärtigen Verpflichtung geführt hat, ein Mittelabfluss wahrscheinlich ist und dieser zuverlässig bemessen werden kann. Die Höhe der Rückstellung basiert auf einer bestmöglichen Schätzung der Erfüllung der Verpflichtung.

Vorsorgeverpflichtungen

Die Berner Fachhochschule ist der Bernischen Pensionskasse (BPK) und der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) angeschlossen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen aus den Personalvorsorgeplänen werden jährlich beurteilt und auf den Bilanzstichtag berechnet. Die Aktivierung eines wirtschaftlichen Nutzens erfolgt, sofern dies zulässig ist und beabsichtigt ist, die Überdeckung zur Senkung der Arbeitgeberbeiträge einzusetzen. Eine wirtschaftliche Verpflichtung wird passiviert, sofern die Voraussetzungen für die Bildung einer Rückstellung erfüllt sind. Sie werden unter Vorsorgeverpflichtungen ausgewiesen.

Veränderungen des wirtschaftlichen Nutzens oder der wirtschaftlichen Verpflichtung werden wie die für die Periode angefallenen Beiträge erfolgswirksam im Personalaufwand erfasst.

Dettes liées aux livraisons et prestations

Les dettes liées aux livraisons et prestations sont évaluées à la valeur nominale.

Autres dettes à court terme

Les autres dettes à court terme comprennent des obligations envers des services de l'État (assurances sociales, TVA), des dettes de leasing, d'autres dettes et des dettes envers des fondations non autonomes. Les autres dettes à court terme sont évaluées à leur valeur nominale.

Fondations non autonomes

La Haute école spécialisée bernoise inclut dans ses comptes annuels différentes fondations non autonomes. Les buts de ces fondations, leurs dotations et leurs compétences sont réglés pour chacune dans un règlement distinct, approuvé par le conseil de l'école. Ces fondations non autonomes sont administrées comme des fonds distincts et gérées à titre fiduciaire. La Haute école spécialisée bernoise n'a aucune influence sur ces fondations ni le droit d'utiliser leurs avoirs.

Provisions

Des provisions sont constituées lorsqu'un événement passé a conduit à une obligation présente et qu'une sortie de fonds est probable et peut être mesurée de manière fiable. Le montant de la provision repose sur la meilleure estimation possible de l'exécution de l'obligation.

Engagements de prévoyance

La Haute école spécialisée bernoise est affiliée à la Caisse de pension bernoise (CPB) et à la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB).

Les incidences économiques des plans de prévoyance personnelle sont évaluées chaque année et calculées à la date de clôture du bilan. L'activation d'un avantage économique a lieu pour autant qu'elle soit admissible et qu'elle vise à utiliser l'excédent de couverture pour réduire les cotisations des employeurs. Un engagement économique est porté au passif dans la mesure où les conditions préalables à la constitution d'une provision sont remplies. Ces conditions sont mentionnées sous les engagements de prévoyance.

Les modifications de l'avantage économique ou de l'engagement économique sont saisies dans les charges de personnel, avec incidence sur le résultat, à l'instar des cotisations dues pour la période.

Passive Rechnungsabgrenzungen

Passive Rechnungsabgrenzungen werden zum Nominalwert ausgewiesen. Sie dienen ausschliesslich zur periodengerechten Erfassung von Aufwendungen und Erträgen.

Steuern

Die Berner Fachhochschule ist von den direkten Steuern befreit.

Eventualverbindlichkeiten

Eventualverbindlichkeiten werden aufgrund der Wahrscheinlichkeit und Höhe der möglichen zukünftigen Verpflichtungen beurteilt und im Anhang offengelegt.

Transaktionen mit nahestehenden Personen

Als nahestehende Person (natürliche oder juristische) wird betrachtet, wer direkt oder indirekt einen bedeutenden Einfluss auf finanzielle oder operative Entscheidungen der Berner Fachhochschule ausüben kann. Organisationen, welche ihrerseits direkt oder indirekt von nahestehenden Personen beherrscht werden, gelten ebenfalls als nahestehend.

Alle wesentlichen Transaktionen sowie daraus resultierenden Guthaben oder Verbindlichkeiten gegenüber nahestehenden Personen werden im Anhang offengelegt.

Comptes de régularisation passif

Les comptes de régularisation passif sont indiqués à la valeur nominale. Ils servent exclusivement à affecter les produits et les charges à la période concernée.

Impôts

La Haute école spécialisée bernoise est exonérée des impôts directs.

Engagements conditionnels

Les engagements conditionnels sont évalués sous l'angle de la probabilité et du montant des possibles engagements futurs. Ils sont mentionnés dans l'annexe.

Transactions avec des parties liées

On considère qu'une personne (physique ou morale) est liée à une entité si elle peut, de manière directe ou indirecte, exercer une influence notable sur les décisions financières ou opérationnelles de cette entité. Les entités contrôlées de manière directe ou indirecte par des parties liées sont, elles aussi, considérées comme liées à la première.

Toutes les transactions substantielles avec des parties liées ainsi que les créances ou engagements en résultant sont mentionnés dans l'annexe.

Erläuterungen zu einzelnen Positionen
Explications relatives à certaines rubriques

1 Flüssige Mittel

1 Liquidités

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Kasse Caisse	22	23
Bank Banque	11 606	8 932
Flüssige Mittel **Liquidités**	**11 628**	**8 955**

Die Berner Fachhochschule unterhält die hauptsächliche Bankbeziehung mit der Berner Kantonalbank AG. Es bestehen keine Verfügungsbeschränkungen.

La Haute école spécialisée bernoise entretient sa principale relation bancaire avec la Banque cantonale bernoise SA. Il n'existe aucune restriction du droit d'aliéner.

In den flüssigen Mitteln sind folgende Hauptwährungen enthalten:

Les liquidités comprennent les monnaies principales suivantes :

	31.12.2020		31.12.2019	
Beträge in Tausend Montants en milliers	Währung Dans la monnaie	TCHF KCHF	Währung Dans la monnaie	TCHF KCHF
Schweizer Franken (CHF) Franc suisse (CHF)	11 332	11 332	4 874	4 874
Euro (EUR) Euro (EUR)	219	237	89	96
US-Dollar (USD) Dollar américain (USD)	67	59	4 105	3 985
Diverse Fremdwährungen Monnaies étrangères diverses	–	0	–	0
Flüssige Mittel **Liquidités**		**11 628**		**8 955**

2 Kontokorrent Finanzverwaltung Kanton Bern

2 Compte courant Administration des finances du canton de Berne

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Kontokorrent Finanzverwaltung Kanton Bern – Grundmittel Compte courant Administration des finances du canton de Berne – Fonds principaux	28 795	24 527
Kontokorrent Finanzverwaltung Kanton Bern – Drittmittel Compte courant Administration des finances du canton de Berne – Fonds de tiers	20 562	19 113
Kontokorrent Finanzverwaltung Kanton Bern **Compte courant Administration des finances du canton de Berne**	**49 357**	**43 640**

Die vom Kanton Bern zugesicherte Liquidität wird über ein Kontokorrent mit der Finanzverwaltung des Kantons Bern (Tresorerie) abgewickelt. Das Kontokorrent für die Grundmittel wird nicht verzinst.

Das Kontokorrent für die Drittmittel wird 0,25 % höher als der Kontokorrentzinssatz der Berner Kantonalbank verzinst. Aufgrund der expansiven Geldpolitik und der Einführung von Negativzinsen durch die Schweizerische Nationalbank beträgt der Zinssatz seit dem 1. Juli 2016 unverändert 0,0 %.

Les liquidités assurées par le canton de Berne passent par un compte courant auprès de l'Administration des finances du canton de Berne (Trésorerie). Le compte courant pour les fonds principaux n'est pas rémunéré.

La rémunération du compte courant pour les fonds de tiers est supérieure de 0,25 % au taux d'intérêt appliqué aux comptes courants de la Banque cantonale bernoise. En raison de la politique monétaire expansionniste et de l'introduction de taux d'intérêt négatifs par la Banque nationale suisse, le taux d'intérêt s'élève, sans changement, à 0,0 % depuis le 1er juillet 2016.

3 Wertschriften

3 Titres

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Obligationen / Fonds Schweiz Obligations / fonds Suisse	0	0
Obligationen / Fonds Ausland Obligations / fonds étranger	3 321	3 793
Aktien / Fonds Schweiz Actions / fonds Suisse	4 745	4 878
Aktien / Fonds Ausland Actions / fonds étranger	5 067	4 717
Immobilien / Fonds Schweiz Immeubles / fonds Suisse	7 866	5 725
Immobilien / Fonds Ausland Immeubles / fonds étranger	0	0
Übrige Anlagen / Fonds Schweiz Autres placements / fonds Suisse	0	0
Übrige Anlagen / Fonds Ausland Autres placements / fonds étranger	5 551	7 430
Wertschriften **Titres**	**26 550**	**26 543**

Die Wertschriften werden mit einem Verwaltungsauftrag durch die Berner Kantonalbank AG nach klar definierten Anlagenkriterien betreut.

Die Rendite der Drittmittelanlagen betrug im Berichtsjahr 4,26 % (Vorjahr: 9,37 %).

La gestion des titres est confiée à la Banque cantonale bernoise SA, qui opère selon des critères de placement clairement définis.

Les placements de fonds de tiers ont atteint un rendement de 4,26 % durant l'exercice sous revue (exercice précédent : 9,37 %).

4 Forderungen aus Lieferungen und Leistungen

4 Créances résultant de livraisons et de prestations

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen gegenüber Dritten Créances envers des tiers résultant de livraisons et de prestations	29 983	31 824
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen gegenüber Nahestehenden Créances envers des parties liées résultant de livraisons et de prestations	46	577
Delkredere Ducroire	– 344	– 577
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen **Créances résultant de livraisons et de prestations**	**29 685**	**31 824**

Die Altersgliederung der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen gegenüber Dritten stellt sich per Bilanzstichtag wie folgt dar:

À la date du bilan, les échéances des créances envers des tiers résultant de livraisons et de prestations se répartissent comme suit :

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Nicht fällig Non échues	28 374	29 468
Seit 1 bis 30 Tagen überfällig Échues depuis 1 à 30 jours	1 109	1 479
Seit 31 bis 90 Tagen überfällig Échues depuis 31 à 90 jours	204	363
Seit mehr als 90 Tagen überfällig Échues depuis plus de 90 jours	296	514
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen gegenüber Dritten **Créances envers des tiers résultant de livraisons et de prestations**	**29 983**	**31 824**

Das Delkredere ist wie folgt aufgegliedert:

Le ducroire est constitué comme suit :

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Delkredere anhand von Einzelwertberichtigungen Ducroire pour corrections de valeur individuelles	– 344	– 577
Delkredere anhand von Erfahrungswerten Ducroire pour corrections de chiffres empiriques	0	0
Delkredere **Ducroire**	**– 344**	**– 577**

5 Sonstige kurzfristige Forderungen

5 Autres créances à court terme

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Vorschüsse Avances	0	0
Guthaben Verrechnungssteuer Avoirs impôt anticipé	149	159
Diverse sonstige kurzfristige Forderungen gegenüber Dritten Autres créances diverses à court terme envers des tiers	31	27
Diverse sonstige kurzfristige Forderungen gegenüber Nahestehenden Autres créances diverses à court terme envers des parties liées	0	0
Sonstige kurzfristige Forderungen **Autres créances à court terme**	**180**	**186**

6 Aktive Rechnungsabgrenzungen

6 Comptes de régularisation actif

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Vorausbezahlte Aufwendungen Charges constatées d'avance	765	959
Noch nicht erhaltene Erträge Produits à recevoir	5 848	5 250
Abgrenzung Zeitguthaben Régularisation des avoirs en temps	2 541	2 497
Aktive Rechnungsabgrenzungen **Comptes de régularisation actif**	**9 154**	**8 706**

Die Abgrenzung der Zeitguthaben reflektiert die negativen Gleitzeitsaldi von Mitarbeitenden im Rahmen deren Arbeitszeitmodell.

La régularisation des avoirs en temps reflète les soldes horaires négatifs des collaborateurs et collaboratrices dans le cadre du modèle de temps de travail appliqué.

7 Finanzanlagen

7 Immobilisations financières

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Assoziierte Gesellschaften Sociétés associées	379	401
Übrige Finanzanlagen Autres immobilisations financières	337	332
Darlehen Prêts	800	539
Finanzanlagen **Immobilisations financières**	**1 516**	**1 272**

Beteiligungen an assoziierten Gesellschaften

Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Beteiligungen:

Participations dans des sociétés associées

Il s'agit dans le détail des participations suivantes :

		Beteiligungsquote Taux de participation		Gesellschaftskapital in TCHF Capital de la société en KCHF		Equity-Wert in TCHF Valeur de mise en équivalence en KCHF	
Assoziierte Gesellschaften **Sociétés associées**	**Domizil** **Domicile**	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**
CSW Certified Secure Web GmbH CSW Certified Secure Web GmbH	Bern Berne	20 %	20 %	20	20	1	1
Swiss Center for Design and Health (SCDH) AG Swiss Center for Design and Health (SCDH) SA	Bern Berne	43.48 %	43.48 %	920	920	378	400
Total						**379**	**401**

Übrige Finanzanlagen

Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Beteiligungen:

Autres immobilisations financières

Il s'agit dans le détail des participations suivantes :

		Beteiligungsquote Taux de participation		Gesellschaftskapital in TCHF Capital de la société en KCHF		Equity-Wert in TCHF Valeur de mise en équivalence en KCHF	
Übrige Finanzanlagen **Autres immobilisations financières**	**Domizil** **Domicile**	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**	**2019**
DTC Dynamic Test Center AG DTC Dynamic Test Center SA	Bern Berne	19.38 %	19.38 %	1 290	1 290	250	250
Höhere Fachschule für Technik Mittelland AG École supérieure technique Mittelland SA	Grenchen Granges	2.69 %	2.69 %	186	186	5	5
Switzerland Innovation Park Biel / Bienne AG Switzerland Innovation Park Biel / Bienne SA	Nidau Nidau	3.25 %	3.25 %	1 540	1 540	35	30
Sitem Insel AG Sitem Insel SA	Bern Berne	0.08 %	0.08 %	12 096	12 096	7	7
SLSP Swiss Library Service Platform AG SLSP Swiss Library Service Platform SA	Zürich Zurich	7.69 %	7.69 %	520	520	40	40
Total						**337**	**332**

Darlehen

Prêts

Beträge in TCHF Montants en KCHF	**31.12.2020**	**31.12.2019**
SLSP Swiss Library Service Platform AG SLSP Swiss Library Service Platform SA	800	539
Total	**800**	**539**

Die Berner Fachhochschule gewährte im Berichtsjahr der SLSP Swiss Library Service Platform AG eine Teilzahlung auf ein Gesellschafterdarlehen von maximal TCHF 800.

Durant l'exercice sous revue, la Haute école spécialisée bernoise a effectué un versement partiel à la SLSP Swiss Library Service Platform SA sur un prêt des actionnaires d'un maximum de KCHF 800.

8 Sachanlagen

8 Immobilisations corporelles

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Einbauten in Fremdmiet-objekte Équipements dans des objets loués à tiers	Mobiliar und Einrichtungen Mobilier et équipements	Fahrzeuge Véhicules	Maschinen und Apparate Machines et appareils	Musik-instrumente Instruments de musique	Informatik Hardware Matériel informatique	Anlagen in Bau Immobili-sations en cours	Total Sachanlagen Total immobili-sations corporelles
Anschaffungswerte **Valeurs d'acquisition**								
Stand 1. Januar 2019 **État au 1er janvier 2019**	**1 702**	**19 512**	**1 568**	**31 431**	**5 318**	**23 698**	**1 901**	**85 130**
Zugänge Entrées	173	1 031	97	2 901	90	2 279	763	7 334
Abgänge Sorties	– 24	– 158	– 37	– 357	0	– 1 217	0	– 1 793
Reklassifikationen Reclassifications	28	494	0	491	0	575	– 1 588	0
Stand 31. Dezember 2019 **État au 31 décembre 2019**	**1 879**	**20 879**	**1 628**	**34 466**	**5 408**	**25 335**	**1 076**	**90 671**
Abschreibungen, kumuliert **Amortissements, cumulés**								
Stand 1. Januar 2019 **État au 1er janvier 2019**	**– 1 052**	**– 14 893**	**– 984**	**– 22 190**	**– 3 179**	**– 17 794**	**0**	**– 60 092**
Abschreibungen Amortissements	– 248	– 983	– 174	– 3 172	– 424	– 2 349	0	– 7 350
Wertbeeinträchtigungen Dépréciations	0	0	0	0	0	0	0	0
Abgänge Sorties	23	159	13	349	0	1 217	0	1 761
Reklassifikationen Reclassifications	0	0	0	0	0	0	0	0
Stand 31. Dezember 2019 **État au 31 décembre 2019**	**– 1 277**	**– 15 717**	**– 1 145**	**– 25 013**	**– 3 603**	**– 18 926**	**0**	**– 65 681**
Buchwert 31. Dezember 2019 **Valeur comptable au 31 décembre 2019**	**602**	**5 162**	**483**	**9 453**	**1 805**	**6 409**	**1 076**	**24 990**

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Einbauten in Fremdmiet-objekte Équipements dans des objets loués à tiers	Mobiliar und Einrichtungen Mobilier et équipements	Fahrzeuge Véhicules	Maschinen und Apparate Machines et appareils	Musik-instrumente Instruments de musique	Informatik Hardware Matériel informatique	Anlagen in Bau Immobili-sations en cours	Total Sachanlagen Total immobili-sations corporelles
Anschaffungswerte **Valeurs d'acquisition**								
Stand 1. Januar 2020 **État au 1er janvier 2020**	**1 879**	**20 879**	**1 628**	**34 466**	**5 408**	**25 335**	**1 076**	**90 671**
Zugänge Entrées	52	1 437	186	3 268	39	2 548	780	8 310
Abgänge Sorties	0	– 347	0	– 189	– 33	– 1 621	0	– 2 190
Reklassifikationen Reclassifications	0	121	0	436	0	242	– 799	0
Stand 31. Dezember 2020 **État au 31 décembre 2020**	**1 931**	**22 090**	**1 814**	**37 981**	**5 414**	**26 504**	**1 057**	**96 791**
Abschreibungen, kumuliert **Amortissements, cumulés**								
Stand 1. Januar 2020 **État au 1er janvier 2020**	**– 1 277**	**– 15 717**	**– 1 145**	**– 25 013**	**– 3 603**	**– 18 926**	**0**	**– 65 681**
Abschreibungen Amortissements	– 179	– 1 026	– 275	– 3 753	– 177	– 2 408	0	– 7 818
Wertbeeinträchtigungen Dépréciations	0	0	0	0	0	0	0	0
Abgänge Sorties	0	347	0	189	33	1 621	0	2 190
Reklassifikationen Reclassifications	0	0	0	0	0	0	0	0
Stand 31. Dezember 2020 **État au 31 décembre 2020**	**– 1 456**	**– 16 396**	**– 1 420**	**– 28 577**	**– 3 747**	**– 19 713**	**0**	**– 71 309**
Buchwert 31. Dezember 2020 **Valeur comptable au 31 décembre 2020**	**475**	**5 694**	**394**	**9 404**	**1 667**	**6 791**	**1 057**	**25 482**

9 Immaterielle Anlagen

9 Immobilisations incorporelles

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Lizenzen, Patente Licences, brevets	IT-Projekte Projets informatiques	Projekte in Arbeit Projets en cours	Total Immaterielle Anlagen Total immobilisations incorporelles
Anschaffungswerte **Valeurs d'acquisition**				
Stand 1. Januar 2019 **État au 1er janvier 2019**	**1 290**	**8 121**	**2 607**	**12 018**
Zugänge Entrées	44	964	383	1 391
Abgänge Sorties	– 20	0	0	– 20
Reklassifikationen Reclassifications	80	2 526	– 2 606	0
Stand 31. Dezember 2019 **État au 31 décembre 2019**	**1 394**	**11 611**	**384**	**13 389**
Abschreibungen, kumuliert **Amortissements, cumulés**				
Stand 1. Januar 2019 **État au 1er janvier 2019**	**– 928**	**– 6 953**	**0**	**– 7 881**
Abschreibungen Amortissements	– 130	– 463	0	– 593
Wertbeeinträchtigungen Dépréciations	0	0	0	0
Abgänge Sorties	20	0	0	20
Reklassifikationen Reclassifications	0	0	0	0
Stand 31. Dezember 2019 **État au 31 décembre 2019**	**– 1 038**	**– 7 416**	**0**	**– 8 454**
Buchwert 31. Dezember 2019 **Valeur comptable au 31 décembre 2019**	**356**	**4 195**	**384**	**4 935**

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Lizenzen, Patente Licences, brevets	IT-Projekte Projets informatiques	Projekte in Arbeit Projets en cours	Total Immaterielle Anlagen Total immobilisations incorporelles
Anschaffungswerte **Valeurs d'acquisition**				
Stand 1. Januar 2020 **État au 1er janvier 2020**	**1 394**	**11 611**	**384**	**13 389**
Zugänge Entrées	6	428	1 070	1 504
Abgänge Sorties	– 105	– 849	0	– 954
Reklassifikationen Reclassifications	0	90	– 90	0
Stand 31. Dezember 2020 **État au 31 décembre 2020**	**1 295**	**11 280**	**1 364**	**13 939**
Abschreibungen, kumuliert **Amortissements, cumulés**				
Stand 1. Januar 2020 **État au 1er janvier 2020**	**– 1 038**	**– 7 416**	**0**	**– 8 454**
Abschreibungen Amortissements	– 124	– 1 024	0	– 1 148
Wertbeeinträchtigungen Dépréciations	0	0	0	0
Abgänge Sorties	105	849	0	954
Reklassifikationen Reclassifications	0	0	0	0
Stand 31. Dezember 2020 **État au 31 décembre 2020**	**– 1 057**	**– 7 591**	**0**	**– 8 648**
Buchwert 31. Dezember 2020 **Valeur comptable au 31 décembre 2020**	**238**	**3 689**	**1 364**	**5 291**

Die IT-Projekte umfassen im Wesentlichen das WebPortal sowie das Customer Relationship Management. Projekte in Arbeit umfassen hauptsächlich Kosten im Rahmen der Projekte APPUI sowie SAP S/4HANA.

Les projets informatiques comprennent pour l'essentiel le portail Web et le système de gestion des relations clients (CRM). Les projets en cours comprennent surtout des frais liés aux projets APPUI et SAP S/4HANA.

10 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen

10 Dettes résultant de livraisons et de prestations

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen gegenüber Dritten Dettes envers des tiers résultant de livraisons et de prestations	2 522	4 195
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen gegenüber Nahestehenden Dettes envers des organisations liées résultant de livraisons et de prestations	163	1 065
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen **Dettes résultant de livraisons et de prestations**	**2 685**	**5 260**

11 Sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten

11 Autres dettes à court terme

Beträge in TCHF Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Mehrwertsteuerverbindlichkeiten Arriérés de taxe sur la valeur ajoutée	434	455
Unselbständige Stiftungen Fondations non autonomes	1 585	1 656
Übrige sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten Autres dettes à court terme	244	236
Sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten **Autres dettes à court terme**	**2 263**	**2 347**

Unselbständige Stiftungen

Die Berner Fachhochschule führt in ihrer Jahresrechnung unselbständige Stiftungen. Die Zweckbestimmung, Äufnung und Verfügungsberechtigung dieser Fonds sind jeweils in einem separaten Reglement geregelt, welches durch den Schulrat genehmigt wird. Die Einlagen und Entnahmen dieser Fonds sind im Betriebsergebnis enthalten und werden mit der Position Fondsergebnis, netto dem Kapitalkonto gutgeschrieben respektive belastet. Diese Fonds werden treuhänderisch verwaltet und die Berner Fachhochschule hat keinen Anspruch auf die Verwendung dieser Guthaben.

Das Fondskapital mit der Veränderung der einzelnen Fonds stellt sich wie folgt dar:

Fondations non autonomes

La Haute école spécialisée bernoise inclut dans ses comptes annuels des fondations non autonomes. Les buts de ces fondations, leurs dotations et leurs compétences sont réglés pour chaque fonds dans un règlement distinct, approuvé par le conseil de l'école. Les versements et les prélèvements figurent dans le résultat d'exploitation et sont respectivement inscrits au bénéfice ou imputés sur le compte de capital, en valeur nette, à la position Résultat des fonds. Ces fonds sont gérés à titre fiduciaire et la Haute école spécialisée bernoise n'a aucun droit d'utiliser ces avoirs.

Après les modifications enregistrées dans chacun des fonds, le capital des fonds est constitué comme suit :

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Fondskapital Capital du fonds	Fondsergebnis 2019 Résultat 2019 du fonds			Fondskapital Capital du fonds
Fondsbezeichnung **Nom du fonds**	**1.1.2019**	**Einlagen** **Dotations**	**Entnahmen** **Prélèvements**	**Netto** **Net**	**31.12.2019**
Stipendienfonds Musik und Theater (HKB) Fonds pour bourses musique et théâtre (HKB)	390	128	– 138	– 10	380
Stipendienfonds Literatur (HKB) Fonds pour bourses littérature (HKB)	9	8	– 4	4	13
Stipendienfonds Gestaltung und Kunst / Konservierung und Restaurierung (HKB) Fonds pour bourses arts visuels et design / conservation et restauration (HKB)	32	17	– 16	1	33
Fonds zur Förderung des Departements Technik und Informatik Biel (TI) Fonds pour favoriser le département Technique et informatique Bienne (TI)	530	59	– 10	49	579
Fonds zur Unterstützung der Studierenden (TI) Fonds d'aide aux étudiants (TI)	361	43	– 22	21	382
Fonds Gesundheit Fonds santé	222	51	– 4	47	269
Total	**1 544**	**306**	**– 194**	**112**	**1 656**

HKB = Hochschule der Künste Bern
TI = Technik und Informatik

HKB = Haute école des arts de Berne
TI = Technique et informatique

32

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Fondskapital Capital du fonds	Fondsergebnis 2020 Résultat 2020 du fonds			Fondskapital Capital du fonds
Fondsbezeichnung **Nom du fonds**	**1.1.2020**	**Einlagen** **Dotations**	**Entnahmen** **Prélèvements**	**Netto** **Net**	**31.12.2020**
Stipendienfonds Musik und Theater (HKB) Fonds pour bourses musique et théâtre (HKB)	380	274	– 318	– 44	336
Stipendienfonds Literatur (HKB) Fonds pour bourses littérature (HKB)	13	10	– 8	2	15
Stipendienfonds Gestaltung und Kunst / Konservierung und Restaurierung (HKB) Fonds pour bourses arts visuels et design / conservation et restauration (HKB)	33	18	– 34	– 16	17
Fonds zur Förderung des Departements Technik und Informatik Biel (TI) Fonds pour favoriser le département Technique et informatique Bienne (TI)	579	0	– 20	– 20	559
Fonds zur Unterstützung der Studierenden (TI) Fonds d'aide aux étudiants (TI)	382	24	– 13	11	393
Fonds Gesundheit Fonds santé	269	0	– 4	– 4	265
Total	**1 656**	**326**	**– 397**	**– 71**	**1 585**

HKB = Hochschule der Künste Bern
TI = Technik und Informatik

HKB = Haute école des arts de Berne
TI = Technique et informatique

12 Passive Rechnungsabgrenzungen

12 Comptes de régularisation passif

Beträge in TCHF Montants en KCHF	**31.12.2020**	**31.12.2019**
Noch nicht bezahlte Aufwendungen Charges restant dues	995	902
Im Voraus erhaltene Erträge Produits perçus à l'avance	50 988	43 232
Passive Rechnungsabgrenzungen **Comptes de régularisation passif**	**51 983**	**44 134**

Die im Voraus erhaltenen Erträge umfassen vor allem projektspezifische Abgrenzungen von langfristigen Aufträgen nach der Completed Contract-Methode (CCM) sowie Abgrenzungen von Beiträgen anderer Kantone (FHV und HES-SO), Weiterbildungserträgen sowie Studiengebühren.

Les produits perçus à l'avance comprennent avant tout des régularisations liées à des projets relevant de mandats à long terme, effectuées conformément à la méthode à l'achèvement (méthode Completed Contract, CCM) ainsi que des régularisations de contributions d'autres cantons (AHES et HES-SO), de produits de la formation continue et de taxes d'études.

13 Rückstellungen

13 Provisions

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Zeitguthaben Avoirs en temps	Drohverluste Pertes à terminaison	Sonstige Rückstellungen Autres provisions	Total Rückstellungen Total des provisions
Bestand 1. Januar 2019 **État au 1er janvier 2019**	**14 494**	**477**	**3 433**	**18 404**
Bildung Constitution	7 976	73	977	9 026
Verwendung Utilisation	– 4 833	0	– 1 289	– 6 122
Auflösung Dissolution	0	– 428	– 1 994	– 2 422
Bestand 31. Dezember 2019 **État au 31 décembre 2019**	**17 637**	**122**	**1 127**	**18 886**
Davon kurzfristig À court terme	9 938	122	1 127	11 187
Davon langfristig À long terme	7 699	0	0	7 699
Bestand 1. Januar 2020 **État au 1er janvier 2020**	**17 637**	**122**	**1 127**	**18 886**
Bildung Constitution	5 167	0	436	5 603
Verwendung Utilisation	– 5 208	0	– 7	– 5 215
Auflösung Dissolution	– 321	– 37	– 860	– 1 218
Bestand 31. Dezember 2020 **État au 31 décembre 2020**	**17 275**	**85**	**696**	**18 056**
Davon kurzfristig À court terme	10 147	85	696	10 928
Davon langfristig À long terme	7 128	0	0	7 128

34 **Zeitguthaben**
Die Rückstellungen für Zeitguthaben umfassen die Gleitzeitguthaben, Feriensaldi, Treueprämien, Ansprüche auf Treueprämien und Langzeitkontoguthaben der Mitarbeitenden der Berner Fachhochschule. Die Langzeitkontoguthaben und langfristige Treueprämien sowie langfristige Ansprüche auf Treueprämien werden als langfristige Rückstellungen ausgewiesen, alle anderen Personalrückstellungen sind kurzfristiger Natur.

Drohverluste
Rückstellungen für Drohverluste umfassen die sich im Verlaufe eines langfristigen Auftrags abzeichnenden Verluste.

Sonstige Rückstellungen
Die Kategorie «Sonstige Rückstellungen» enthält Verpflichtungen im Zusammenhang mit laufenden Rechtsfällen.

14 Vorsorgeverpflichtungen

Die Stimmbürger des Kantons Bern haben am 18. Mai 2014 dem Gesetz über die Pensionskasse (PKG) zugestimmt. Mit diesem Entscheid wurde per 1. Januar 2015 das Beitragsprimat eingeführt. Im Vorsorgereglement der BPK und im Standardvorsorgereglement der BLKV sind die Vorgaben für die Berechnung der Finanzierungsbeiträge gemäss den Vorgaben des Regierungsrates definiert. Auf Basis der Vorgaben des Kantons Bern erstellt die Berner Fachhochschule die Berechnungen für die Rückstellungen der Vorsorgeverpflichtungen. Diese berechnet sich aufgrund der Zahlungsverpflichtung für den Arbeitgeberanteil der Sanierungsbeiträge bis Ende 2034 und basiert auf folgenden Komponenten oder Parameter:

- Versicherter Jahresverdienst aller Mitarbeitenden ab 25 Jahre (Stichtag 31.12.)
- Finanzierungsbeitrag Arbeitgeber von 1,35 % für die BPK und 2,55 % für die BLVK
- Planungsparameter von 1,5 % (Teuerung 0,6 %, individuelle Gehaltsmassnahmen 0,7 %, Sicherheitsmarge 0,2 %) abzüglich Rotationsgewinnen von 0,47 % (Vorjahr: 0,65 %)
- Erwartetes zukünftiges Personalwachstum von 0,31 % pro Jahr (Vorjahr: 0,49 % pro Jahr)
- Verbleibende Anzahl Jahre gemäss Finanzierungsplan (2020 = 14 Jahre)
- Aufgrund der aktuellen Zinssituation beträgt der Diskontsatz 0 %.

Avoirs en temps
Les provisions pour avoirs en temps comprennent les provisions pour les soldes horaires, les soldes de vacances, les primes de fidélité, les droits aux primes de fidélité et les avoirs sur comptes épargne-temps des collaborateurs et collaboratrices de la Haute école spécialisée bernoise. Les avoirs sur comptes épargne-temps, les primes de fidélité à long terme et les droits aux primes de fidélité à long terme sont comptabilisés comme provisions à long terme, toutes les autres provisions liées au personnel sont des provisions à court terme.

Pertes à terminaison
Les provisions pour pertes à terminaison (contrats déficitaires) comprennent les pertes qui se profilent au cours du déroulement d'un mandat à long terme.

Autres provisions
La catégorie « Autres provisions » comprend les engagements liés aux provisions pour des litiges en cours.

14 Engagements de prévoyance

Le 18 mai 2014, les électeurs et électrices du canton de Berne ont accepté la loi sur les caisses de pensions (LCP). À la suite de cette décision, la primauté des cotisations a été introduite au 1er janvier 2015. Le règlement de prévoyance de la CPB et le règlement de prévoyance standard de la CACEB définissent le calcul des cotisations de financement conformément aux consignes du Conseil-exécutif. Sur la base de ces consignes, la Haute école spécialisée bernoise procède au calcul des provisions pour engagements de prévoyance. Ces provisions sont calculées sur la base de l'obligation de paiement de la part incombant à l'employeur des cotisations d'assainissement dues jusqu'à la fin de 2034. Elles reposent sur les éléments et paramètres suivants :

- Salaire annuel assuré de tous les collaborateurs âgés de 25 ans et plus (jour de référence : 31.12)
- Contribution de l'employeur de 1,35 % pour la CPB et de 2,55 % pour la CACEB
- Paramètres de planification de 1,5 % (renchérissement 0,6 %, mesures individuelles sur salaires 0,7 %, marge de sécurité 0,2 %) déduction faite des gains de 0,47 % dus au rajeunissement du personnel (année précédente : 0,65 %)
- Augmentation annuelle attendue de 0,31 % de l'effectif du personnel (année précédente : 0,49 %)
- Nombre d'années constant selon le plan financier (2020 = 14 ans)
- En raison des taux d'intérêt actuels, le taux d'escompte est de 0 %.

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Bernische Pensionskasse (BPK) Caisse de pension bernoise (CPB)	Bernische Lehrer-versicherungskasse (BLVK) Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB)	Total Vorsorgeverpflichtungen Total Engagements de prévoyance
Stand 1. Januar 2019 **État au 1er janvier 2019**	**32 751**	**2 505**	**35 256**
Veränderung aufgrund Anpassung der Berechnungsparameter Changement en raison d'ajustement des paramètres de calcul	1 634	– 88	1 546
Verwendung (Bezahlte Finanzierungsbeiträge) Utilisation (paiement des cotisations d'assainissement)	– 1 920	– 148	– 2 068
Auflösung Dissolution	0	6	6
Stand 31. Dezember 2019 **État au 31 décembre 2019**	**32 465**	**2 275**	**34 740**
Stand 1. Januar 2020 **État au 1er janvier 2020**	**32 465**	**2 275**	**34 740**
Veränderung aufgrund Anpassung der Berechnungsparameter Changement en raison d'ajustement des paramètres de calcul	209	– 40	169
Verwendung (Bezahlte Finanzierungsbeiträge) Utilisation (paiement des cotisations d'assainissement)	– 1 964	– 146	– 2 110
Auflösung Dissolution	0	6	6
Stand 31. Dezember 2020 **État au 31 décembre 2020**	**30 710**	**2 095**	**32 805**

Die Berner Fachhochschule ist für die Personalvorsorge an die Bernische Pensionskasse (BPK) und die Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK) angeschlossen. Diese Kassen sind von der Berner Fachhochschule unabhängige und finanziell selbständige Einrichtungen. Die Finanzierung der Personalvorsorgebeiträge erfolgt durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge.

Der überwiegende Anteil der Mitarbeitenden der Berner Fachhochschule ist bei der BPK versichert (2 237 Versicherte, Vorjahr: 2 167 Versicherte). Zudem besteht ein Vorsorgeverhältnis mit der BLVK (104 Versicherte, Vorjahr: 103 Versicherte).

Die BPK weist per 31. Dezember 2020 einen Deckungsgrad von 95,82 % (Vorjahr: 94,61 %) bei einem technischen Zinssatz von 2,0 % (Vorjahr: 2,0 %) aus.

Der Deckungsgrad der BLVK beträgt per 31. Dezember 2020 97,20 % (Vorjahr: 96,00 %) bei einem technischen Zinssatz von 2,0 % (Vorjahr 2,0 %).

Die Berner Fachhochschule hat keine frei verfügbaren Arbeitgeberbeitragsreserven.

En matière de prévoyance, la Haute école spécialisée bernoise est affiliée à la Caisse de pension bernoise (CPB) et à la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB). Ces caisses sont des institutions indépendantes de la Haute école spécialisée bernoise tant sur le plan de leur organisation que sur le plan financier. Les cotisations de prévoyance sont payées en partie par l'employeur et en partie par les employés.

La majorité des collaborateurs et collaboratrices de la Haute école spécialisée bernoise sont assurés auprès de la CPB (2 237 assurés contre 2 167 assurés l'année précédente). La Haute école spécialisée bernoise a également établi des rapports de prévoyance avec la CACEB (104 assurés contre 103 assurés l'année précédente).

Au 31 décembre 2020, la CPB présentait un degré de couverture de 95,82 % (contre 94,61 % l'année précédente) avec un taux d'intérêt technique de 2,0 % (contre 2,0 % l'année précédente).

Au 31 décembre 2020, le degré de couverture de la CACEB était de 97,20 % (contre 96,00 % l'année précédente) avec un taux d'intérêt technique de 2,0 % (contre 2,0 % l'année précédente).

La Haute école spécialisée bernoise n'a pas de réserves de cotisations de l'employeur à libre disposition.

36

Beträge in TCHF Montants en KCHF	Über- (+) / Unterdeckung (–) der Vorsorgeeinrichtungen Excédent de couverture (+) / découvert (–) pour les institutions de prévoyance	Wirtschaftlicher Anteil BFH Part économique de la BFH		Erfolgswirksame Veränderung Variations ayant une incidence sur le résultat	Auf die Periode abgegrenzte Beiträge Cotisations régularisées pour la période	Aufwand Pensionskassen im Personalaufwand Charges de prévoyance dans les charges de personnel	
	Per | Au 31.12.2020	**2020**	**2019**	**2020**	**2020**	**2020**	**2019**
Vorsorgepläne mit Überdeckungen **Plans de prévoyance avec excédent de couverture**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Vorsorgepläne mit Unterdeckungen **Plans de prévoyance avec découvert**	**– 18 624**	**– 32 805**	**– 34 740**	**– 1 935**	**22 937**	**21 002**	**21 874**
Bernische Pensionskasse Caisse de pension bernoise	– 17 958	– 30 710	– 32 465	– 1 755	21 777	20 022	20 928
Bernische Lehrerversicherungskasse Caisse d'assurance du corps enseignant bernois	– 666	– 2 095	– 2 275	– 180	1 160	980	946
Total	**– 18 624**	**– 32 805**	**– 34 740**	**– 1 935**	**22 937**	**21 002**	**21 874**

15 Forschungserträge Drittmittel

15 Produits de la recherche issus de fonds de tiers

Beträge in TCHF Montants en KCHF	**2020**	**2019**
Projektbeiträge Schweizerischer Nationalfonds (SNF) Subventions à des projets – Fonds national suisse (FNS)	4 901	3 726
Projektbeiträge Innosuisse Subventions à des projets – Innosuisse	10 305	8 957
Projektbeiträge von internationalen Organisationen Subventions à des projets – organisations internationales	463	1 135
Projektbeiträge von Dritten Subventions à des projets – tiers	24 173	23 038
Forschungserträge Drittmittel **Produits de la recherche issus de fonds de tiers**	**39 842**	**36 856**

Drittmittelprojekte an der Berner Fachhochschule werden im Wesentlichen über langfristige Aufträge abgewickelt. Die Umsätze werden dabei auf die einbringbaren Aufwendungen abgegrenzt. Eine Gewinnrealisierung erfolgt nach der Completed Contract-Methode am Projektende.

Les fonds de tiers versés pour des projets à la Haute école spécialisée bernoise relèvent pour l'essentiel de mandats à long terme. Les produits sont limités aux charges pouvant être recouvrées. Les gains sont réalisés à la fin d'un projet conformément à la méthode à l'achèvement.

16 Sonstiger Ertrag

16 Produits divers

Beträge in TCHF Montants en KCHF	2020	2019
Ertrag Höhere Fachschule Holz Biel Produit École supérieure du Bois Bienne	4 556	4 588
Ertrag aus Materialverkäufen Produit de la vente de matériel	773	864
Ertrag aus Kantinenverkäufen Produit des ventes des cantines	473	876
Ertrag Talentförderung Gymnasium Hofwil Produit de l'encouragement des talents au Gymnasium Hofwil	698	694
Beiträge ERASMUS Subventions ERASMUS	459	753
Übrige Erträge Autres produits	4 820	8 667
Sonstiger Ertrag **Produits divers**	**11 779**	**16 442**

Übrige Erträge beinhalten u. a. Leistungserbringungen an Kooperationsstudiengänge mit anderen Hochschulen, Weiterverrechnungen, Rückerstattungen sowie Bearbeitungsgebühren.

Les autres produits comprennent notamment les prestations fournies aux filières d'études en coopération avec d'autres hautes écoles, des refacturations, des remboursements et des frais de traitement.

17 Personalaufwand

17 Charges de personnel

Beträge in TCHF Montants en KCHF	2020	2019
Gehälter Traitements	203 538	203 450
Sozialversicherungsbeiträge Cotisations aux assurances sociales	17 443	16 804
Pensionskassenbeiträge – ordentlich Cotisations aux caisses de pension – ordinaires	22 937	22 390
Pensionskassenbeiträge – Finanzierungsbeiträge Cotisations aux caisses de pension – cotisations de financement	– 2 110	– 2 068
Pensionskassenbeiträge – Bildung / Auflösung Vorsorgeverpflichtungen Cotisations aux caisses de pension – constitution / dissolution d'engagements de prévoyance	176	1 552
Arbeitsleistungen Dritter Prestations de travail de tiers	5 103	5 289
Übriger Personalaufwand Autres charges de personnel	1 222	1 819
Personalaufwand **Charges de personnel**	**248 309**	**249 236**

Die Arbeitsleistungen Dritter umfassen die Entschädigungen an die selbständig tätigen Honorardozierenden.

Das Vorjahr beinhaltet Sondereffekte (Rückstellungen für Treueprämien und Vorsorgeverpflichtungen) i. H. v. CHF 4.8 Mio., welche sich im Berichtsjahr weit weniger (CHF 0.1 Mio.) auf den Personalaufwand ausgewirkt haben.

Les prestations de travail de tiers comprennent les indemnités versées aux enseignants et enseignantes indépendants.

L'exercice précédent présentait des mouvements extraordinaires (provisions pour primes de fidélité et engagements de prévoyance) de 4.8 millions de CHF, dont l'effet sur les charges de personnel a été nettement moindre durant l'exercice sous revue (CHF 0.1 million).

18 Sach- und Betriebsaufwand

18 Charges de biens, services et marchandises et autres charges d'exploitation

Beträge in TCHF Montants en KCHF	2020	2019
Lehrsachaufwand Matériel d'enseignement	5 491	6 597
Dienstleistungen und Saläre von Forschungspartnern Prestations et salaires de partenaires de recherche	6 173	5 249
Gebäudeaufwand Charges liées aux bâtiments	3 682	3 584
Unterhalt, Reparaturen, Ersatz und Leasingaufwand Entretien, réparations, remplacement et frais de leasing	2 434	2 789
Fahrzeugaufwand / Abgaben und Gebühren Charges liées aux véhicules ; taxes et émoluments	389	319
Energie- und Entsorgungsaufwand Énergie et élimination des déchets	2 231	2 503
Verwaltungs- und Informatikaufwand Charges de l'administration et de l'informatique	15 299	15 723
Werbeaufwand Frais de publicité	4 074	5 101
Reise- und Repräsentationsspesen Frais de voyage et de représentation	2 144	5 025
Sach- und Betriebsaufwand **Charges de biens, services et marchandises et autres charges d'exploitation**	**41 917**	**46 890**

Beim Lehrsachaufwand wurden die Leistungen unserer Partnerschulen im Umfang von CHF 0.8 Mio. (Vorjahr: CHF 1.0 Mio.) für die Kooperations-Master Ausbildungen brutto verbucht.

Im Gebäudeaufwand sind keine Mieten für die Liegenschaften, die der Kanton Bern der Berner Fachhochschule zur Verfügung stellt, enthalten (siehe Punkt 22 – Transaktionen mit nahestehenden Personen).

Dans les charges pour matériel d'enseignement, les prestations de nos écoles partenaires liées aux formations au master de coopération, qui s'élèvent à 0.8 million de CHF (exercice précédent : 1.0 million de CHF), ont été comptabilisées en montants bruts.

Les charges liées aux bâtiments n'incluent pas de loyer pour les immeubles que le canton de Berne met à la disposition de la Haute école spécialisée bernoise (voir le point 22, Transactions avec des parties liées).

19 Abschreibungen und Wertbeeinträchtigungen

19 Amortissements et dépréciations

Beträge in TCHF Montants en KCHF	2020	2019
Abschreibungen auf Sachanlagen Amortissements d'immobilisations corporelles	7 818	7 350
Abschreibungen auf immateriellen Anlagen Amortissements d'immobilisations incorporelles	1 148	593
Abschreibungen und Wertbeeinträchtigungen **Amortissements et dépréciations**	**8 966**	**7 943**

20 Finanzergebnis, netto

20 Résultat financier, net

Beträge in TCHF Montants en KCHF	**2020**	**2019**
Zins- und Dividendenertrag Produit des intérêts et des dividendes	347	391
Fremdwährungskursgewinne (realisiert und nicht realisiert) Gains de change sur des devises étrangères (réalisés ou non)	27	137
Kursgewinne auf Wertschriften Gains sur le cours de titres	2 220	4 401
Gewinne aus Bewertung von Finanzanlagen Gains résultant de l'évaluation d'immobilisations financières	5	2
Finanzertrag **Produits financiers**	**2 599**	**4 931**
Bankspesen Frais bancaires	– 99	– 105
Fremdwährungskursverluste (realisiert und nicht realisiert) Pertes de change sur des devises étrangères (réalisées ou non)	– 275	– 306
Kursverluste auf Wertschriften Pertes sur le cours de titres	0	– 203
Verluste aus Bewertung von Finanzanlagen Pertes sur l'évaluation d'immobilisations financières	– 22	0
Finanzaufwand **Charges financières**	**– 397**	**– 614**
Finanzergebnis, netto **Résultat financier, net**	**2 203**	**4 317**

Weitere Offenlegungen
Autres informations devant être publiées

21 Nicht bilanzierte Verpflichtungen

Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Pfandbestellungen zugunsten Dritter

Per 31. Dezember 2020 bestehen keine Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Pfandbestellungen zugunsten Dritter.

Eventualverbindlichkeiten / -forderungen

Per 31. Dezember 2020 sind keine ausweispflichtigen Eventualverbindlichkeiten / -forderungen vorhanden.

Weitere, nicht zu bilanzierende Verpflichtungen

Per 31. Dezember 2020 bestehen keine Verpflichtungen für Investitionsvorhaben oder langfristig abgeschlossene Mietverträge.

21 Engagements hors bilan

Cautionnements, garanties et constitutions de gages en faveur de tiers

Au 31 décembre 2020, il n'y avait pas de cautionnements, ni de garanties, ni de constitutions de gages en faveur de tiers.

Engagements / créances conditionnels

Au 31 décembre 2020, il n'y avait pas d'engagements ni de créances conditionnels devant être mentionnés.

Autres engagements hors bilan

Au 31 décembre 2020, il n'y avait aucun engagement découlant de projets d'investissement ou de contrats de location de longue durée.

22 Transaktionen mit nahestehenden Personen

Als nahestehende Personen gelten die Mitglieder des Schulrats und der Fachhochschulleitung. Weiter gelten die Gesellschaften als nahestehend, an welchen die Berner Fachhochschule einen Anteil von 20 % und mehr hält (Details siehe Punkt 7 – Finanzanlagen). Ebenso zählen der Kanton Bern (für die Beiträge im Rahmen des Leistungsauftrags) sowie die Pensionskassen zu diesem Kreis. Transaktionen mit nahestehenden Personen und Gesellschaften werden grundsätzlich zu marktkonformen Konditionen abgewickelt.

Die Entschädigung des Schulrats erfolgt in Form einer Barentschädigung. Die Berner Fachhochschule hat keine Sicherheiten, Darlehen, Vorschüsse oder Kredite an die Mitglieder der Fachhochschulleitung und des Schulrats gewährt.

Die folgenden Transaktionen haben im Rahmen des Fachhochschulgesetzes (FaG) mit dem Kanton Bern stattgefunden:

- Grundbeitrag des Kantons Bern
  Im Rahmen des vierjährigen Leistungsauftrags (2017–2020) erhielt die Berner Fachhochschule von der Erziehungsdirektion für das Berichtsjahr 2020 einen Betrag von CHF 115.76 Mio. (Vorjahr: CHF 115.34 Mio.) Der Kantonsbeitrag obliegt einer jährlichen Genehmigung durch den Regierungsrat.
- Nutzung von Liegenschaften
  Der Kanton Bern stellt der Berner Fachhochschule zur Ausübung ihrer Tätigkeiten die Liegenschaften (Schul-, Labor- und Büroräume) unentgeltlich zur Verfügung. Der Mietwert der 108 380 m² (Vorjahr: 102 877 m²) grossen Hauptnutzfläche beläuft sich auf einen kalkulatorischen Betrag von CHF 29.49 Mio. (Vorjahr: CHF 27.52 Mio.).

22 Transactions avec des parties liées

Les membres du conseil de l'école et de la direction de l'école sont des parties liées. Sont également considérées comme des parties liées les sociétés dans lesquelles la Haute école spécialisée bernoise détient une part de 20 % ou plus (pour les détails, voir le point 7 – Immobilisations financières). Le canton de Berne (en raison des subventions versées dans le cadre du mandat de prestations) et les caisses de pension entrent aussi dans ce cercle. Les transactions avec des parties liées et sociétés assimilées sont en principe effectuées conformément aux conditions du marché.

Les membres du conseil de l'école reçoivent une indemnité en espèces. La Haute école spécialisée bernoise n'a octroyé de garanties, de prêts, d'avances, ni de crédits à aucun membre de la direction de l'école ou du conseil de l'école.

Les transactions effectuées avec le canton de Berne dans le cadre de la loi sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB) sont les suivantes :

- Subvention de base du canton de Berne
  Dans le cadre du mandat de prestations quadriennal (2017–2020), la Haute école spécialisée bernoise a reçu de la Direction de l'instruction publique un montant de 115.76 millions de CHF pour l'exercice 2020 (exercice précédent : CHF 115.34 millions). La subvention du canton doit être approuvée chaque année par le Conseil-exécutif.
- Utilisation de biens immobiliers
  Le canton de Berne met gratuitement à la disposition de la Haute école spécialisée bernoise les biens immobiliers (locaux d'enseignement, laboratoires, bureaux) qu'elle utilise pour l'exercice de ses activités. La valeur locative théorique des 108 380 m² (exercice précédent : 102 877 m²) de surface utile principale prêtée s'élève à CHF 29.49 millions de francs (exercice précédent : CHF 27.52 millions).

- Es bestehen Leistungsvereinbarungen für die Erbringung von Informatikdienstleistungen bei den Finanz- und Personalapplikationen mit dem Kanton Bern. Diese werden unentgeltlich zur Verfügung gestellt, das Transaktionsvolumen kann nicht beziffert werden.
- Es bestehen Leistungsvereinbarungen für die Erbringung von Revisionsdienstleistungen mit der Finanzkontrolle des Kantons Bern. Diese werden unentgeltlich erbracht, das Transaktionsvolumen kann nicht beziffert werden.

- Des conventions de prestations sont établies avec le canton de Berne pour la fourniture de prestations informatiques relatives à des applications des finances et du personnel. Ces prestations sont fournies gratuitement, le volume des transactions ne peut pas être chiffré.
- Des conventions de prestations sont établies avec le Contrôle des finances du canton de Berne pour la fourniture de prestations de révision. Ces prestations sont fournies gratuitement, le volume des transactions ne peut pas être chiffré.

23 Operatives Leasing

Die operativen Leasingverträge umfassen die Kopiergeräte der Berner Fachhochschule.

23 Leasing opérationnel

Les contrats de leasing opérationnel portent sur les photocopieurs de la Haute école spécialisée bernoise.

Beträge in TCHF Montants en KCHF	2020	2019
Leasingverpflichtungen bis 1 Jahr Engagements de leasing à échéance inférieure à 1 an	0	5
Leasingverpflichtungen 1 bis 5 Jahre Engagements de leasing à échéance de 1 à 5 ans	1 015	234
Leasingverpflichtungen über 5 Jahre Engagements de leasing à échéance supérieure à 5 ans	0	955
Operatives Leasing (Nominalwerte) **Leasing opérationnel (valeurs nominales)**	**1 015**	**1 194**

24 Durchführung einer Risikobeurteilung

Der Schulrat und die Fachhochschulleitung haben die Risiken, welche Einfluss auf die Beurteilung der Jahresrechnung der Berner Fachhochschule haben könnten, systematisch erhoben und anhand von Schadensausmass und Eintrittswahrscheinlichkeit bei ausgewählten Risiken bewertet. Bestehende und geplante Massnahmen zur Bewältigung der entsprechenden Risiken wurden in die Bewertung einbezogen.

24 Réalisation d'une évaluation des risques

Le conseil et la direction de l'école ont relevé systématiquement les risques pouvant avoir une influence sur l'évaluation des comptes annuels de la Haute école spécialisée bernoise et basé leur évaluation des risques sur le potentiel de dommage et la probabilité d'occurrence de certains risques. Les mesures planifiées ou déjà en place visant à faire face aux risques ont été incluses dans l'évaluation.

25 Ereignisse nach dem Bilanzstichtag

Die Jahresrechnung 2020 wurde am 30. März 2021 vom Schulrat verabschiedet.

Es sind keine Ereignisse zwischen dem 31. Dezember 2020 und 30. März 2021 eingetreten, die einen wesentlichen Einfluss auf die Jahresrechnung 2020 haben.

25 Évènements postérieurs à la date du bilan

Les comptes annuels 2020 ont été approuvés par le conseil de l'école le 30 mars 2021.

Pour le reste, il n'est pas survenu entre le 31 décembre 2020 et le 30 mars 2021 d'évènements ayant une influence majeure sur les comptes annuels 2020.

Bericht der Revisionsstelle
Rapport de l'organe de révision

Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2020 Berner Fachhochschule

an den Regierungsrat des Kantons Bern

Als Revisionsstelle gemäss Art. 49b Abs. 1 des Gesetzes über die Berner Fachhochschule (FaG; BSG 435.411) haben wir die beiliegende Jahresrechnung der Berner Fachhochschule, bestehend aus Bilanz, Erfolgsrechnung, Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis und Anhang für das am 31. Dezember 2020 abgeschlossene Geschäftsjahr geprüft.

Verantwortung des Schulrats
Der Schulrat für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den Swiss GAAP FER und den gesetzlichen Vorschriften der Berner Fachhochschule verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist der Schulrat für die Auswahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme angemessener Schätzungen verantwortlich.

Verantwortung der Revisionsstelle
Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrechnung abzugeben. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die Finanzkontrolle (KFKG; BSG 622.1) und den Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen. Nach diesen Standards haben wir die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wir hinreichende Sicherheit gewinnen, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrechnung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen sowie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der Jahresrechnung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Prüfungsurteil
Nach unserer Beurteilung vermittelt die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2020 abgeschlossene Geschäftsjahr ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage in Übereinstimmung mit den Swiss GAAP FER und entspricht dem Gesetz und der Verordnung über die Berner Fachhochschule.

Berichterstattung aufgrund weiterer gesetzlicher Vorschriften

Wir bestätigen, dass wir die gesetzlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit gemäss dem Gesetz über die Finanzkontrolle erfüllen und keine mit unserer Unabhängigkeit nicht vereinbaren Sachverhalte vorliegen.

In Übereinstimmung mit dem Prüfungsstandard 890 bestätigen wir, dass ein gemäss Schulrat ausgestaltetes internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Jahresrechnung existiert.

Wir empfehlen, die vorliegende Jahresrechnung zu genehmigen.

Finanzkontrolle des Kantons Bern

L. Benninger
Zugelassener Revisionsexperte
Leitender Revisor

A. Wäcken
Zugelassene Revisionsexpertin

Bern, 30. März 2021

Rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels de la Haute école spécialisée bernoise au 31 décembre 2020

Au Conseil-exécutif du canton de Berne

En notre qualité d'organe de révision selon l'art. 49b al. 1 de la Loi sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB, RSB 435.411), nous avons effectué l'audit des comptes annuels ci-joints de Haute école spécialisée bernoise, comprenant le bilan, le compte de résultat, le tableau de flux de trésorerie, le tableau des fonds propres et l'annexe pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2020.

Responsabilité du conseil de l'école
La responsabilité de l'établissement des comptes annuels, conformément aux Swiss GAAP RPC et aux dispositions légales de la Haute école spécialisée bernoise, incombe au conseil de l'école. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement et la présentation des comptes annuels afin que ceux-ci ne contiennent pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre, le conseil de l'école est responsable du choix et de l'application de méthodes comptables appropriées, ainsi que des estimations comptables adéquates.

Responsabilité de l'organe de révision
Notre responsabilité consiste, sur la base de notre audit, à exprimer une opinion sur les comptes annuels. Nous avons effectué notre audit conformément à la Loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF; RSB 622.1) et aux Normes d'audit suisses. Ces normes requièrent de planifier et réaliser l'audit pour obtenir une assurance raisonnable que les comptes annuels ne contiennent pas d'anomalies significatives.

Un audit inclut la mise en œuvre de procédures d'audit en vue de recueillir des éléments probants concernant les valeurs et les informations fournies dans les comptes annuels. Le choix des procédures d'audit relève du jugement de l'auditeur, de même que l'évaluation des risques que les comptes annuels puissent contenir des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lors de l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en compte le système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, pour définir les procédures d'audit adaptées aux circonstances, et non pas dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité de celui-ci. Un audit comprend, en outre, une évaluation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, du caractère plausible des estimations comptables effectuées ainsi qu'une appréciation de la présentation des comptes annuels dans leur ensemble. Nous estimons que les éléments probants recueillis constituent une base suffisante et adéquate pour former notre opinion d'audit.

Opinion d'audit
Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2020 donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les Swiss GAAP RPC et sont conformes à la Loi sur la Haute école spécialisée bernoise et à l'ordonnance.

Rapport sur d'autres dispositions légales

Nous attestons que nous remplissons les exigences légales d'indépendance conformément à la Loi sur le Contrôle des finances et qu'il n'existe aucun fait incompatible avec notre indépendance.

Conformément à la Norme d'audit suisse 890, nous attestons qu'il existe un système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, défini selon les prescriptions du conseil de l'école.

Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis.

Contrôle des finances du canton de Berne

L. Benninger
expert réviseur agréé
réviseur responsable

A. Wäcken
expert réviseur agréée

Berne, le 30 mars 2021

Mai 2021
Konzept: BFH, Rektorat, Kommunikation, Bern
Redaktion: BFH, Services, Finanzen und Controlling, Bern
Übersetzung: Catherine Bachellerie, Neuenburg
Layout, Realisation: Etage Est GmbH, Bern

Dieser Geschäftsbericht erscheint in deutscher Sprache sowie in französischer Übersetzung. Verbindlich ist die Version in deutscher Sprache. Allfällige Abweichungen in den Tabellen sind durch Rundungen bedingt.

Mai 2021
Conception : BFH, Rectorat, Communication, Berne
Rédaction : BFH, Services, Finances et controlling, Berne
Traduction : Catherine Bachellerie, Neuchâtel
Mise en page, réalisation : Etage Est SARL, Berne

Le présent rapport de gestion est rédigé en allemand et traduit en français. La version allemande fait foi. Les écarts pouvant apparaître dans les tableaux sont dus aux arrondis.

Berner Fachhochschule
Haute école spécialisée bernoise
Falkenplatz 24
CH-3012 Bern
Telefon +41 31 848 33 00
office@bfh.ch
bfh.ch

instagram.com/berner_fachhochschule
facebook.com/bernerfachhochschule
twitter.com/bfh_hesb
youtube.com/bernerfachhochschule

swissuniversities
INSTITUTIONELL AKKREDITIERT NACH
HFKG 2017–2024

Rapport de gestion 2020 de la Haute école spécialisée bernoise

Le présent document résume les contenus du rapport de gestion 2020 de la Haute école spécialisée bernoise BFH publié en version numérique sous : bfh.ch/rapportgestion2020

Il a été approuvé par le conseil de la Haute école spécialisée bernoise BFH le 30 mars 2021.

Haute école spécialisée bernoise
Rectorat
Communication

Sommaire

1	Éditorial	2
2	Rapport annuel 2020 : douze points forts	3
3	Vice-rectorat Enseignement	4
4	Vice-rectorat Recherche	5
5	Départements	6
	5.1 Département Architecture, bois et génie civil BFH-AHB	6
	5.2 Département Santé BFH-G	7
	5.3 Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires BFH-HAFL	8
	5.4 Haute école des arts de Berne HKB	9
	5.5 Département Travail social BFH-S	10
	5.6 Département Technique et informatique BFH-TI	11
	5.7 Département Gestion BFH-W	12
	5.8 Haute école fédérale de sport de Macolin HEFSM	13
6	Organisation	14
	6.1 Organigramme	14
	6.2 Organes	14
7	Données statistiques	15
	7.1 Étudiant-e-s	15
	7.2 Collaborateurs-trices	17
	7.3 Recherche appliquée et développement	18
	7.4 Finances	19

Avril 2021
BFH, Rectorat / Communication, Berne

Ce document est rédigé en allemand et traduit en français. La version allemande fait foi.

1 Éditorial

Centrés sur l'humain

Le rapport de gestion 2020 de la BFH relate une année très particulière. Une année qui, en raison de la pandémie de coronavirus et de ses conséquences, a suivi un déroulement inattendu.

Le rapport annuel de la BFH se présente lui aussi sous une forme inhabituelle, puisqu'il passe au format numérique. À partir du 6 mai 2021, vous trouverez sur bfh.ch/rapportgestion2020 notamment un aperçu des comptes annuels, les comptes rendus de nos départements et vice-rectorats ainsi qu'une sélection de douze événements marquants.

Comment, parmi les innombrables développements, événements et innovations de 2020, avons-nous opéré le tri pour n'en retenir que douze ? Nous avons choisi des sujets dans lesquels les lignes ont fondamentalement bougé. Les douze thèmes sont tous centrés sur l'humain. Ces développements n'ont pu exister que grâce à l'engagement des membres de la BFH, à l'intérêt des étudiant-e-s et des participant-e-s aux formations continues, ainsi qu'à la confiance et au soutien de la politique et du public. Car même durant cette année qui restera dans toutes les mémoires, les évolutions positives ont eu pour dénominateur commun l'engagement de personnes pour des personnes. Nous leur exprimons notre estime et notre reconnaissance.

Au cours de 2021, nous entendons empoigner des thématiques d'une grande pertinence sociétale, qui renforceront également le canton de Berne. Nous pensons notamment à la durabilité et à la cybersécurité, ainsi qu'à la mutation de la société liée à l'évolution démographique. Nous nous engagerons aussi activement pour faire avancer les projets de campus de Bienne et de Berne. Et nous apporterons à nouveau notre contribution au programme gouvernemental de législature, par exemple dans les domaines des technologies d'avenir et du développement durable.

Markus Ruprecht
Président du conseil de l'école

Prof. Dr. Sebastian Wörwag
Recteur

2 Rapport annuel 2020 : douze points forts

La BFH souhaite la bienvenue à son nouveau **recteur, le Prof. Dr. Sebastian Wörwag**. Le 1er septembre 2020, il prend possession de son bureau à la Falkenplatz à Berne.

La **Prof. Dr. Ute Seeling** reprend la direction de la BFH-HAFL. Titulaire d'un doctorat et d'une habilitation en sciences forestières, elle est au bénéfice d'une solide expérience professionnelle et a occupé des postes de cadre dans le domaine des sciences et de la formation.

La **nouvelle stratégie « Enseigner et étudier à l'ère numérique 2020 – 2024 »** indique la voie vers un enseignement global et porteur d'avenir à l'ère du numérique. Elle se focalise sur les champs d'action « Diversité », « Compétences du futur » et « Mise en réseau ».

Le public peut désormais consulter différentes publications de la BFH. Grâce au **serveur de documents ARBOR** (Applied Research Bern Open Repository), l'école ouvre l'accès à sa recherche. Un jalon dans la réalisation de l'open access à la BFH.

En Suisse alémanique, de premiers masters sont décernés à des sages-femmes : un pas important pour développer le métier de sage-femme qui garantit un haut niveau de soins obstétricaux. Ces diplômées sont des pionnières. Leur activité dans la recherche et la prise en charge accroîtra encore la qualité de l'obstétrique et renforcera leur profession.

Transmettre des contenus de manière claire : une même nécessité dans la société, la politique et l'économie. La **nouvelle filière de master Multimedia Communication and Publishing** permet d'acquérir les compétences requises et ouvre des réseaux dans la communication politique et le journalisme.

Une infrastructure de communication fiable et performante est impérative dans toute entreprise : la demande en spécialistes de la sécurité est forte. Le **nouveau MAS Cyber Security** prépare les spécialistes IT aux exigences croissantes de la cybersécurité.

Quel est l'impact du coronavirus sur les petites et moyennes entreprises ? Comment gèrent-elles la crise ? Dans une **étude longitudinale**, la BFH examine les répercussions de la pandémie et des mesures consécutives sur les entreprises suisses.

Le **projet « Power to win »** veut aider les jeunes athlètes suisses à mener une carrière internationale dans les sports d'équipe. Le projet est né en collaboration avec la Formation des entraîneurs Suisse, Sport des jeunes et des adultes et les fédérations nationales de football, de hockey sur glace, de handball et d'unihockey.

Le coup d'envoi est donné à **l'« Institut HAFL Hugo P. Cecchini »**. Ce centre de compétence œuvre dans les pays en développement ou en transition. Par une approche globale, il contribue à relever les défis les plus urgents posés notamment par l'Agenda 2030 de développement durable.

Le **projet « Compassionate City Lab de la population bernoise »** répond au souhait largement exprimé de rester à domicile jusqu'à la fin de ses jours. La population est invitée à agir pour soutenir les personnes âgées dans la phase de fin de vie.

Le bois suisse contient de nombreuses substances précieuses. Au moyen d'une **installation pilote**, la BFH veut extraire ces matières de la biomasse forestière et, conjointement avec une entreprise partenaire, monter une chaîne de création de valeur qui contribue à la durabilité et à la bioéconomie en Suisse.

3 Vice-rectorat Enseignement

Le coronavirus donne un coup d'accélérateur à l'enseignement en ligne

Le coronavirus chamboule l'enseignement – la formation à distance devient la norme. La stratégie Enseigner et étudier à l'ère numérique entre en vigueur. De nouvelles filières d'études démarrent et le Coding club des filles remporte un vif succès.

Stratégie Enseigner et étudier à l'ère numérique
La nouvelle stratégie ne se borne pas à traiter le volet numérique de l'enseignement : elle considère ce domaine dans son intégralité avec les champs d'action « Diversité », « Compétences du futur » et « Mise en réseau ». Le numérique n'est pas un aspect accessoire, mais une composante essentielle de l'enseignement. La stratégie et les principes directeurs soutiendront dans les quatre prochaines années le devenir de l'enseignement à l'ère du numérique.

Formation à distance – le semestre « coronavirus »
Durant l'année sous revue, le coronavirus a donné le la dans l'enseignement. Les cours en présentiel n'ont souvent pas été possibles et, d'un jour à l'autre, la formation à distance est devenue la norme. Avec notamment le soutien du service Didactique universitaire et e-learning, les enseignant-e-s ont travaillé à vitesse grand V pour adapter leurs cours.

Développement de filières et immatriculations
Une évaluation pointue de trois filières a été réalisée avec la participation des enseignant-e-s, des étudiant-e-s et d'expert-e-s de la pratique. Il en est résulté des mesures prise en concertation avec le vice-rectorat Enseignement et l'approbation de six révisions. À l'automne, de nouvelles filières se sont ouvertes : MSc Digital Business Administration, MA Multimedia Communication & Publishing et BSc International Business Administration. Tout comme les cursus existants, elles répondent à une forte demande. Au total, l'effectif des nouvelles immatriculations s'est accru d'environ 11 %.

Coding club des filles
Pour la première fois à l'automne, des ateliers de codage pour les jeunes filles de 11 à 15 ans ont été organisés. Six thèmes ont été abordés, parmi lesquels la programmation avec Python, le webdesign avec HTML et CSS ou la cybersécurité. L'objectif de cette offre proposée en collaboration avec l'École polytechnique fédérale de Lausanne EPFL est de contribuer à pallier la pénurie de personnel qualifié dans les professions IT et de lutter contre les stéréotypes de genre dans les choix professionnels. Les ateliers ont fait le plein.

La BFH propose 31 filières de bachelor et 25 filières de master : bfh.ch/etudes. Trois nouveaux programmes ont démarré au semestre d'automne 2020/2021 : le bachelor International Business Administration et le master Digital Business Administration au département Gestion, et le master Multimedia Communication & Publishing à la Haute école des arts de Berne HKB.

4 Vice-rectorat Recherche

Rendre accessibles les savoirs

En 2020, le vice-rectorat Recherche a fait de la communication scientifique une priorité et renforcé la visibilité des activités de recherche, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la BFH.

Communication scientifique
Quels formats de communication utiliser pour accroître la visibilité de la recherche, comment encourager la diffusion des résultats auprès d'un public non académique ? Telles sont les questions posées lors de la Journée de la recherche le 13 mai 2020. La Prof. Dr. Annette Leßmöllmann, de l'Institut de technologie de Karlsruhe, et le Dr Oliver Renn, de l'EPFZ, ont fait profiter les participants de leurs expériences et analyses. Cet événement s'accompagnait d'un coaching en communication sous forme de consultations web pour les chercheurs et chercheuses. Grâce au système RIS (Research Information System), la BFH dispose depuis 2020 d'une banque de données sur les projets de recherche accessible au public via le portail web de la BFH et les pages de profil des chercheurs et chercheuses.

Libre accès aux publications
La mise en service de l'archive institutionnelle ARBOR sous l'égide du service Open Access de la BFH a permis de franchir un cap dans la mise en œuvre de l'open access à la haute école. ARBOR facilite le dépôt des publications dans une archive ouverte et librement accessible moyennant le respect d'une période d'embargo. Cet outil soutient ainsi la voie verte de l'open access. Il réunit déjà plus de 4500 métadonnées de publications de la BFH. Dans les trois quarts des cas environ, le fichier PDF est également disponible. La proportion de PDF en libre accès atteint 27 %, un pourcentage qui est appelé à croître ces prochaines années.

Extension des activités de recherche européennes
L'Euresearch Office BFH a continué de développer ses activités de conseil aux chercheurs et chercheuses pour la présentation de projets à l'UE. Il propose un soutien individualisé, de la conception à la clôture du projet. La BFH s'est par ailleurs illustrée dans quatre nouveaux projets du programme Horizon 2020, renforçant ainsi sa réputation de partenaire de recherche à l'international. Parmi eux le projet HIDDEN (01.09.2020 - 31.08.2023), consacré à la fabrication durable de batteries lithium-métal, dont il entend améliorer la qualité, la fiabilité et la durée de vie.

La recherche à l'ère du coronavirus
En 2020, les activités de recherche de la BFH ont été fortement marquées par le coronavirus, notamment lorsqu'il a fallu réduire au minimum la présence physique sur les sites de recherche (laboratoires, ateliers, studios, essais de terrain, etc.). La BFH a néanmoins réussi à maintenir le bon fonctionnement de la recherche et des laboratoires. Dans le cadre de plusieurs projets, elle a contribué à la production de connaissances solides sur les répercussions de la crise. L'application « Corona Science » par exemple, mise au point par la BFH et la coopérative MIDATA, a permis aux citoyens et citoyennes de saisir et de communiquer des données de façon anonyme, contribuant ainsi à la lutte contre la pandémie. Ces informations aident à suivre avec précision l'évolution de la situation sanitaire ainsi que l'impact sur la population.

5 Départements

5.1 Département Architecture, bois et génie civil BFH-AHB

Main dans la main avec les partenaires

Changement de direction, commune partenaire pour la recherche et l'enseignement, installation pilote permettant d'obtenir des extraits de biomasse indigène, série de conférences numériques – voilà quelques-uns des événements à retenir pour le département Architecture, bois et génie civil BFH-AHB durant cette année particulière.

Partenaire pour l'enseignement et la recherche
En 2020, le département a noué un partenariat avec Huttwil dans l'enseignement et la recherche. Le développement de la commune était au cœur de la collaboration avec le domaine de compétence Dencity – dans le cadre du projet de recherche Städtliwerkstatt – et le domaine Architecture. Lors de l'atelier de projet organisé au semestre de printemps, les étudiant-e-s ont exploré la notion de « village » et débattu, entre autres, de questions sur la commune rurale de demain et la densification. Objectif : repenser l'aménagement de Huttwil et s'appuyer sur ses points forts pour concevoir son développement.

Bois : recherche pour de nouvelles chaînes de valeur ajoutée
La biomasse végétale comme alternative au pétrole : de nombreuses substances précieuses sont tirées du bois suisse. La BFH-AHB et l'entreprise Schilliger Holz AG ont posé un jalon important en créant une installation pilote permettant d'obtenir des extraits de biomasse forestière, par exemple à partir d'écorces. Il s'agit d'extraits végétaux durables qui pourraient remplacer les composés à base de dérivés du pétrole. Cette initiative ouvre la voie à une nouvelle chaîne de valeur ajoutée durable pour le bois suisse.

Nouveaux formats pour la formation continue
La transformation numérique est un défi de taille pour la branche du bois, composée essentiellement de PME. Dans le cadre de la série d'évènements numériques Bois 4.0 en 12 rendez-vous proposée par l'initiative Forêt & bois 4.0, des expert-e-s traitent une fois par mois un thème relatif à l'avenir numérique :

- Le leadership – un outil essentiel pour aborder le virage numérique
- Évolution des besoins des clients – effets et mesures dans la pratique
- Futurs modèles d'affaires
- Traitement des commandes dans le secteur de la construction : avec BIM
- Compétences pour l'avenir : apprendre pour un avenir inconnu à l'aide des connaissances d'aujourd'hui
- Smart Factory Lab – l'atelier du futur
- Intelligence artificielle
- etc.

Passage de témoin
René Graf est entré à la BFH-AHB en 2003 et en a pris les rênes en 2013. Fin juin 2020, il a quitté le département pour relever un nouveau défi. Le Prof. Peter Staub, auparavant directeur de l'Institut d'architecture et d'aménagement du territoire et titulaire de la chaire de conception et de théorie de l'Université du Liechtenstein, a pris sa succession le 1er février 2021. L'intérim a été assuré par le Prof. Urs Heimberg, vice-directeur de la BFH-AHB.

5.2 Département Santé BFH-G

Des impulsions pour le système de santé suisse

Premières sages-femmes MSc, programme interprofessionnel, évaluations en économie de la santé : en 2020, le département Santé BFH-G a placé de multiples accents, dans la formation comme dans la recherche.

Pratique avancée : de nouveaux rôles porteurs d'avenir
Les titulaires d'un master renforcent la prise en charge sanitaire en assumant des rôles de pratique avancée (Advanced Practice). À l'automne 2020, des sages-femmes ont obtenu un titre de master pour la première fois en Suisse alémanique, les étudiant-e-s de master en physiothérapie ont pu suivre la nouvelle orientation en physiothérapie de la douleur et dans le domaine des soins infirmiers, des jalons ont été posés pour le nouvel approfondissement « Psychiatric Mental Health Nurse Practicioner ».

Ancrage de l'interprofessionnalité
Depuis l'année académique 2020/2021, la collaboration interprofessionnelle est systématiquement ancrée dans les filières de bachelor Soins infirmiers, Sage-femme, Physiothérapie ainsi que Nutrition et diététique. Les contenus, compétences et attitudes nécessaires pour ce mode de coopération innovant sont placés au cœur de trois modules interprofessionnels.

Lancement réussi pour l'Institut de politique et d'économie de la santé
L'Institut de politique et d'économie de la santé est un partenaire très sollicité lorsqu'il s'agit d'évaluer et de mettre en place des solutions aux défis de la prise en charge sanitaire. Des scénarios de développement du système de santé pour le canton de Berne ont été discutés lors d'une journée qui a réuni des personnalités de premier plan.

Solides partenariats entre monde académique et pratique
Le département BFH-G ne fait pas cavalier seul. Il collabore étroitement avec des partenaires de la pratique et noue entre autres des coopérations fructueuses académie-pratique. Ces liens bénéficient au département en tant que site de formation et de recherche ainsi qu'à ses partenaires et améliorent la couverture sanitaire.

5.3 Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires BFH-HAFL

Un engagement pour la durabilité dans l'enseignement et la recherche

La BFH-HAFL a débuté l'année 2020 avec une nouvelle vision. Elle a renforcé sa position de précurseur en matière de développement durable dans l'utilisation des sols et l'économie alimentaire. Ses filières et ses activités de recherche font d'elle « l'école verte » par excellence.

Ouverture du premier institut de la HAFL
Janvier 2020 a donné le coup d'envoi à l'Institut HAFL Hugo P. Cecchini – le centre de compétence pour la recherche appliquée et le conseil dans les pays en développement ou en transition. Malgré la pandémie de Covid-19, il a réalisé avec ses partenaires un important travail.

Sur le web plutôt que sur place : présentation des travaux des étudiant-e-s
Les 24 et 25 septembre 2020, 118 étudiant-e-s de bachelor et 46 de master ont reçu leur diplôme. En raison de la pandémie de coronavirus, la présentation des mémoires de bachelor et de master en sciences agronomiques, forestières et alimentaires s'est déroulée en ligne.

« Forest Engineering » : nouvel axe d'études au niveau master
L'orientation « Forest Engineering », unique en Europe, est proposée par la BFH-HAFL dans sa filière de master en sciences forestières. Elle permet d'acquérir des méthodes et des connaissances spécialisées dans l'application de nouvelles technologies (numériques) pour gérer les forêts. Ce nouvel axe d'études débute au semestre de printemps 2021.

Expertises dans le domaine de la durabilité
Le changement climatique concerne et affecte au premier chef l'économie agricole et alimentaire. Ce constat a fait l'unanimité parmi les décideurs, décideuses et expert-e-s présents à la troisième édition du Forum de politique agricole suisse. Dans le cadre d'un projet interdisciplinaire réunissant les sciences alimentaires et l'agronomie, la BFH-HAFL analyse, sur mandat de l'OFEV, les exigences à remplir pour maintenir à long terme la qualité de la nature et du paysage dans les parcs nationaux. Au chapitre recherche, une équipe développe, grâce à la « plateforme acide lactique », un nouveau procédé qui simplifie la conversion microbienne de la biomasse en produits chimiques – alternative intéressante au pétrole. Selon Michael Studer, responsable de l'étude, cette technologie complète la boite à outils existante pour le développement de communautés de microorganismes utilisables pour de nombreuses applications nouvelles.

Nouvelle directrice
La Prof. Ute Seeling est entrée en fonction le 1er septembre 2020 en qualité de nouvelle directrice de la BFH-HAFL. Titulaire d'un doctorat et d'une habilitation en sciences forestières, elle possède une solide expérience dans le domaine scientifique et celui de la formation, où elle a notamment occupé des fonctions dirigeantes. Membre de longue date du collège consultatif de la division des Sciences forestières de la HAFL, elle est déjà familiarisée avec l'environnement de la haute école.

5.4 Haute école des arts de Berne HKB

Points forts d'une année marquée par la crise

La HKB a elle aussi fait face cette année à des défis entièrement nouveaux. Par deux fois, l'enseignement et le vaste programme de manifestations ont dû passer en version numérique. Malgré cela, 2020 se présente pour la HKB comme une année particulièrement réussie.

Nouvelle filière de master
Au semestre d'automne 2020/2021, la nouvelle filière de master Multimedia Communication and Publishing a été lancée. Elle ouvre à la HKB des compétences et des réseaux nouveaux dans les domaines de la communication politique et du journalisme. Par ce nouveau cursus, la HKB entend former les cadres de demain dans le journalisme tout en plaçant un accent sur la thématique de la responsabilité sociétale.

Nouveau visage
Pour se démarquer d'autres hautes écoles d'art, la HKB a créé son propre label et se présente désormais sous cette nouvelle apparence, en complément au logo de la BFH. Cette nouveauté a été présentée au public en septembre à l'occasion d'une vaste campagne dans la rue et sur le net.

Nouvelle stratégie
En adoptant sa nouvelle stratégie intitulée Hochschulentwicklung 2025, la HKB empoigne les défis de l'avenir comme une institution de formation innovante. Sa vision est celle d'une haute école qui assume sa responsabilité sociétale, son internationalité et sa multidisciplinarité dans un environnement toujours plus marqué par le numérique. Se définissant comme un laboratoire d'idées, elle entend contribuer, par sa créativité, à la résolution des défis de la société, en dialogue avec les autres départements de la BFH.

Multiples collaborations
Une collaboration étroite se poursuit avec l'Université de Berne dans le cadre du programme doctoral commun Studies In the Arts SINTA. Le secteur recherche de la HKB a également remporté des succès au chapitre des acquisitions : des projets ont obtenu des financements du Fonds national suisse par le biais des programmes Agora et Ambizione. La publication en open access Arts in Context – Kunst, Forschung, Gesellschaft présente la recherche appliquée menée par les hautes écoles d'art.

5.5 Département Travail social BFH-S

Innovation sociale en analogique et en numérique

Transformation numérique, apprentissage dans une perspective de recherche, participation de personnes touchées par la pauvreté et fin de vie soutenue par la communauté : ces projets témoignent du large éventail de thèmes empoignés par le département Travail social BFH-S.

Participation de personnes touchées par la pauvreté
Les personnes touchées par la pauvreté peuvent participer sous de multiples formes à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures destinées à prévenir et combattre la pauvreté. C'est ce que constate l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) dans son rapport final sur un projet de recherche réalisé par la BFH et la HES-SO. L'étude identifie différents modèles de participation, montre leur potentiel et décrit les conditions requises pour les appliquer.

Séminaire sur l'apprentissage dans une perspective de recherche
Les hautes écoles se définissent de plus en plus comme des traits d'union entre enseignement et recherche. Mais comment l'apprentissage dans une perspective de recherche peut-il aider les étudiant-e-s à développer des compétences et à atteindre d'autres objectifs de formation ? Le séminaire en ligne consacré à cette question a ouvert la discussion sur le potentiel de ce concept et permis de le tester dans des situations concrètes.

Compassionate City Lab
La fin de vie est propre à chacune et chacun. La plupart des gens souhaitent, outre un bon système de santé, un voisinage bienveillant et une commune qui les soutiennent dans les moments difficiles. Voilà le point d'ancrage du projet « Compassionate City Lab » de la population bernoise mené par l'Institut de l'âge. Il explore des questions telles que « Par quoi se définit une commune à l'écoute des besoins ? » ou « Comment se crée une commune qui apporte une aide ? ».

Hack4SocialGood
Pour que le numérique bénéficie aux plus larges couches de la population, des organisations de travail social et d'utilité publique participent activement au virage technologique. Au cours de l'atelier en ligne sur l'innovation « Hack4SocialGood » de la BFH, des travailleurs et travailleuses du domaine social ont collaboré avec des spécialistes de la data science autour de défis spécifiques et ont mis au point des prototypes.

5.6 Département Technique et informatique BFH-TI

Le succès par les technologies

Nouvelles offres, mémoires de bachelor remarqués, projets de recherche à la pointe, création de spin-offs, fort engagement dans l'enseignement à distance : en cette année particulière, le département Technique et informatique BFH-TI s'est une fois encore positionné comme un pilier pour les technologies innovantes.

Renforcement du domaine de la cybersécurité
Le nouveau MAS Cyber Security vient renforcer le thème de la cybersécurité, central aussi bien pour la recherche que pour l'enseignement. La formation continue s'enrichit en outre des offres suivantes : le MAS Digital Forensics & Cyber Investigation, le Research Institute for Security in the Information Society RISIS, l'Institute for Data Applications and Security IDAS et l'orientation IT-Security du Bachelor of Science en informatique.

Projets de recherche
Des équipes de recherche ont mené à terme des travaux de premier plan. C'est notamment le cas du centre BFH pour le stockage d'énergie, avec le projet OptiQ, réalisé avec le SCCER. OptiQ a été conduit avec huit partenaires de l'industrie, parmi lesquels BKW Énergie SA. Il montre comment optimiser la planification et l'exploitation des réseaux de distribution en prenant en compte la qualité de la tension. En coopération avec d'autres hautes écoles et la SA Idiag, l'Institute for Human Centered Engineering HuCE a pour sa part élaboré un appareil permettant un entraînement individualisé des muscles respiratoires.

Succès de nos étudiants
Un étudiant de bachelor en électronique et technologie de l'information a gagné le Siemens Excellence Award, un prix décerné au niveau national et deux étudiants en informatique médicale ont remporté le premier prix au concours dédié à la relève « Travaux de bachelor » à la DMEA, salon international sur la cybersanté.

Changements au niveau du personnel
En raison de départs à la retraite, le département a connu divers changements à des postes de cadres, qui se sont traduits par de nouvelles priorités dans les axes stratégiques : le Prof. Martin Kucera dirige le domaine Électrotechnique et technologie de l'information, le Prof. Peter Affolter est à la tête du domaine Ingénierie automobile et du véhicule, le Prof. Axel Fuerst est responsable du domaine Mécanique, le Prof. Beat Neuenschwander a repris l'Institute for Applied Laser, Photonics and Surface Technologies ALPS et les Prof. Endre Bangerter et Bruce Nikkel tiennent les rênes du Research Institute for Security in the Information Society RISIS.

5.7 Département Gestion BFH-W

La Business School est sur la bonne voie : premiers succès pour la BFH-W

Nouveau master Digital Business Administration, programme de mentorat attrayant, code de conduite élaboré avec les étudiant-e-s : après l'adoption de sa stratégie, le département a pu déployer de nombreux projets en 2020.

Nouvelle filière de master

L'année 2020 a été marquée par le développement et le lancement du nouveau master Digital Business Administration. En travaillant sur des cas réels – « live cases » – de sociétés confrontées à des défis particuliers, les étudiant-e-s apprennent à transformer des modèles d'affaires et à élargir l'univers digital de l'entreprise, mais aussi à développer des modèles numériques novateurs. Le nombre d'inscriptions a dépassé les attentes. Dans toutes ses autres filières, le département a enregistré une progression réjouissante des immatriculations. Ces premiers signes confirment le bien-fondé des réformes engagées par la BFH-W.

Étude: comprendre les répercussions du coronavirus sur les PME

Cette analyse se fonde sur une enquête de l'Institut Innovation & Strategic Entrepreneurship du département. Les résultats montrent que sur les 427 start-up et PMU suisses interrogées, 99 % ont été touchées par la crise du coronavirus, qui met en péril leur survie dans 11 % des cas. Les prestataires de services et les entreprises qui travaillent avec des fournisseurs étrangers sont durement frappés. La première enquête de cette étude longitudinale a eu lieu en mars-avril 2020. La prochaine est prévue en 2021.

Collaboration

La BFH-W souhaite mettre en place un environnement d'apprentissage favorisant le partage de savoirs et la coopération créative. La conception de solutions durables passe par la collaboration, à travers les réussites comme les échecs. Avec les représentant-e-s des étudiant-e-s, le département a mis au point un Code of Conduct définissant ses valeurs et sa position.
À l'automne, la BFH-W a par ailleurs lancé un programme de mentoring : lors de la séance de démarrage en ligne, 14 tandems ont été constitués. Ils se rencontreront régulièrement afin de soutenir les étudiant-e-s dans leur parcours. Le département se réjouit de connaître les retours sur cette expérience en 2021.

5.8 Haute école fédérale de sport de Macolin HEFSM

Une organisation affûtée et une formation ciblée pour atteindre le succès.

Un développement qui vise l'assurance qualité : la HEFSM s'est réorganisée et engagée dans de vastes projets sur plusieurs années.

Réorganisation
La réorganisation de l'Office fédéral du sport OFSPO s'est traduite pour la HEFSM aussi par des adaptations au niveau des structures et du personnel. Les services spécialisés, qui formaient jusqu'ici leur propre entité, ont été intégrés dans les quatre sections existantes. L'état-major du rectorat est désormais constitué de deux unités organisationnelles, les services centraux et les Services. La direction de la HEFSM a également connu un changement : le co-recteur Walter Mengisen a pris sa retraite et a été remplacé par le Dr Thomas Wyss à titre de recteur suppléant.

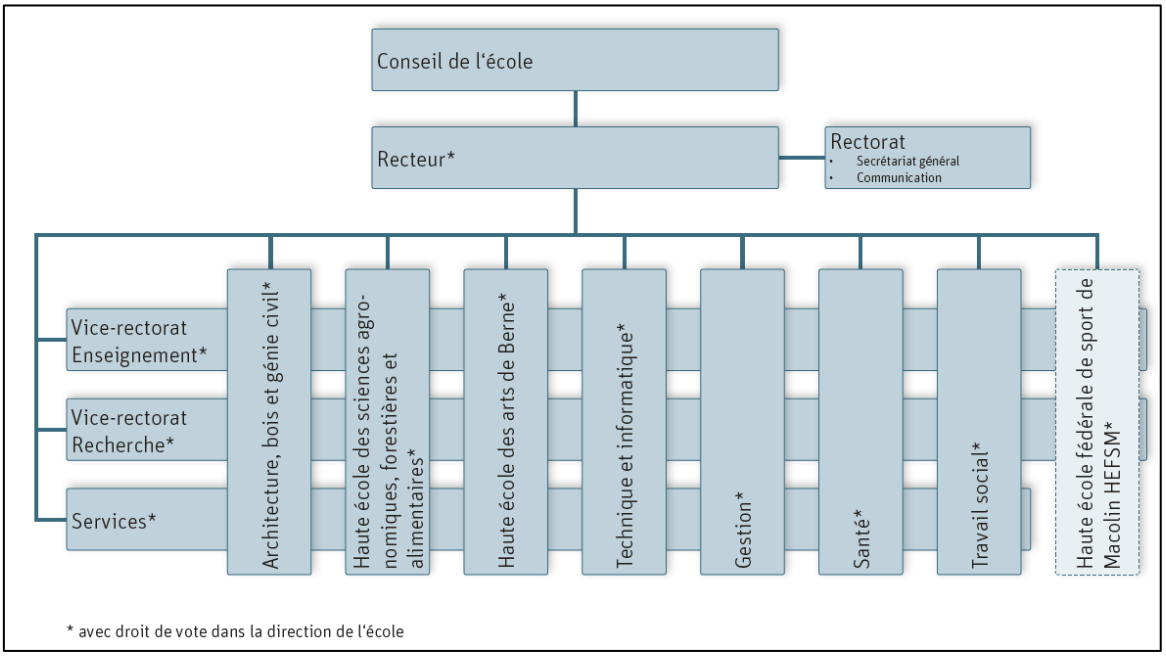
Projet « Power to win »
« Power to win », un projet sur quatre ans, doit contribuer à accroître les chances de jeunes athlètes suisses sur la scène internationale dans les sports d'équipe. Il a pour objectif d'optimiser l'entraînement neuromusculaire de ces jeunes talents de manière à ce qu'à l'issue de leur processus de développement, un plus grand nombre puisse se mesurer au niveau mondial. Le projet est né en collaboration avec la Formation des entraîneurs Suisse, Sport des jeunes et des adultes et les fédérations nationales de football, de hockey sur glace, de handball et d'unihockey.

Ready : une app de sport
L'application ready de l'armée suisse a récolté les fruits de 15 ans de recherche à la HEFSM. Elle aide les conscrit-e-s à se préparer physiquement au service militaire, mais s'adresse aussi à toute personne désireuse d'améliorer sa forme physique. Les quelque 100 000 téléchargements de l'application sportive préférée des Suisses témoignent de sa qualité, de sa convivialité et de l'étendue de ses prestations. Dès lors : get ready#teamarmee!

Étude « Le sport d'élite en Suisse 2019 »
L'étude « Le sport d'élite en Suisse 2019 » illustre la politique conduite dans ce domaine en 2019 ainsi que les développements de la politique sportive depuis 2011. Elle repose sur un sondage réalisé auprès des protagonistes du système du sport d'élite en Suisse. La récolte et l'analyse structurées de données constitueront une référence pour la prise de décisions dans ce secteur. La HEFSM mène cette étude en collaboration avec Swiss Olympic.

6 Organisation

6.1 Organigramme



6.2 Organes

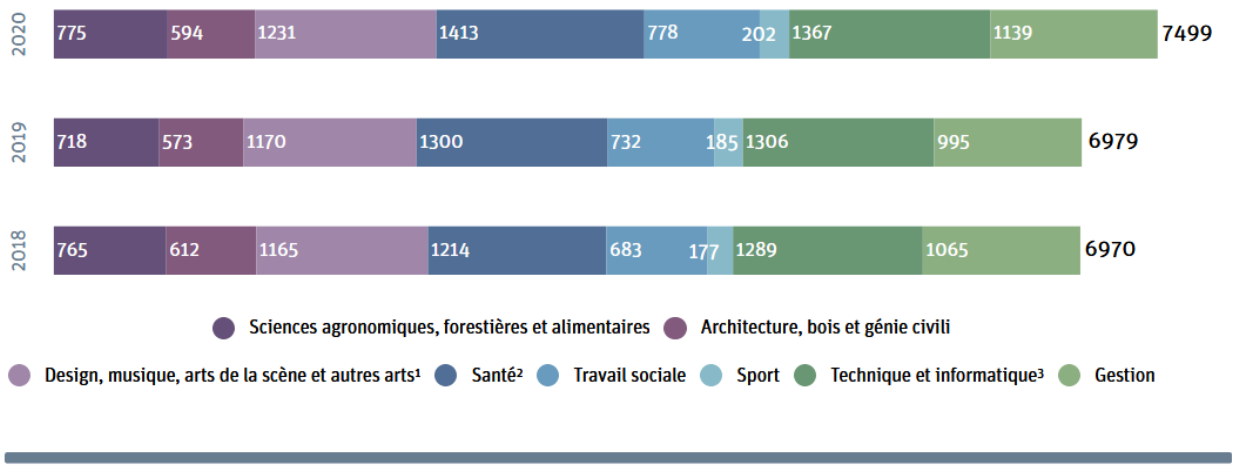
Les organes de direction de la Haute école spécialisée bernoise sont le conseil de l'école au niveau stratégique et la direction de la haute école au niveau opérationnel.

Vous trouverez la liste actuelle des membres sous : bfh.ch/organes-de-direction

7 Données statistiques

7.1 Étudiant-e-s

Étudiant-e-s en bachelor et en master



Source : Office fédéral de la statistique OFS

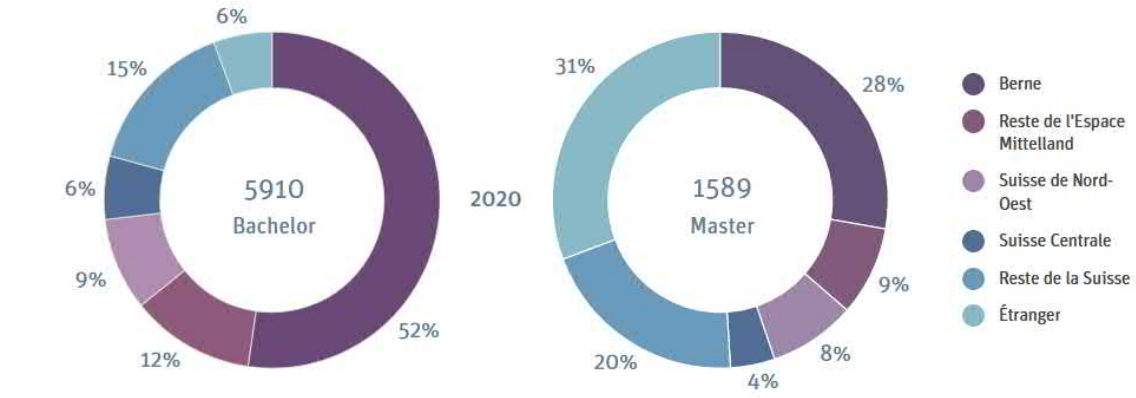
Écart par rapport aux statistiques fédérales :
¹ Étudiant-e-s suivant le Bachelor Multimedia Production offert en coopération avec la HTW de Coire inclus.
² Étudiant-e-s suivant le BSc Physiothérapie offert en coopération avec le Centre de formation Santé de Bâle-Ville BZG non inclus.
³ Étudiant-e-s suivant le Master Biomedical Engineering offert en coopération avec l'Université de Berne inclus.

Étudiant-e-s par niveau d'études et par genre



Source : Office fédéral de la statistique OFS

Étudiant-e-s selon la provenance géographique



Source : Office fédéral de la statistique OFS

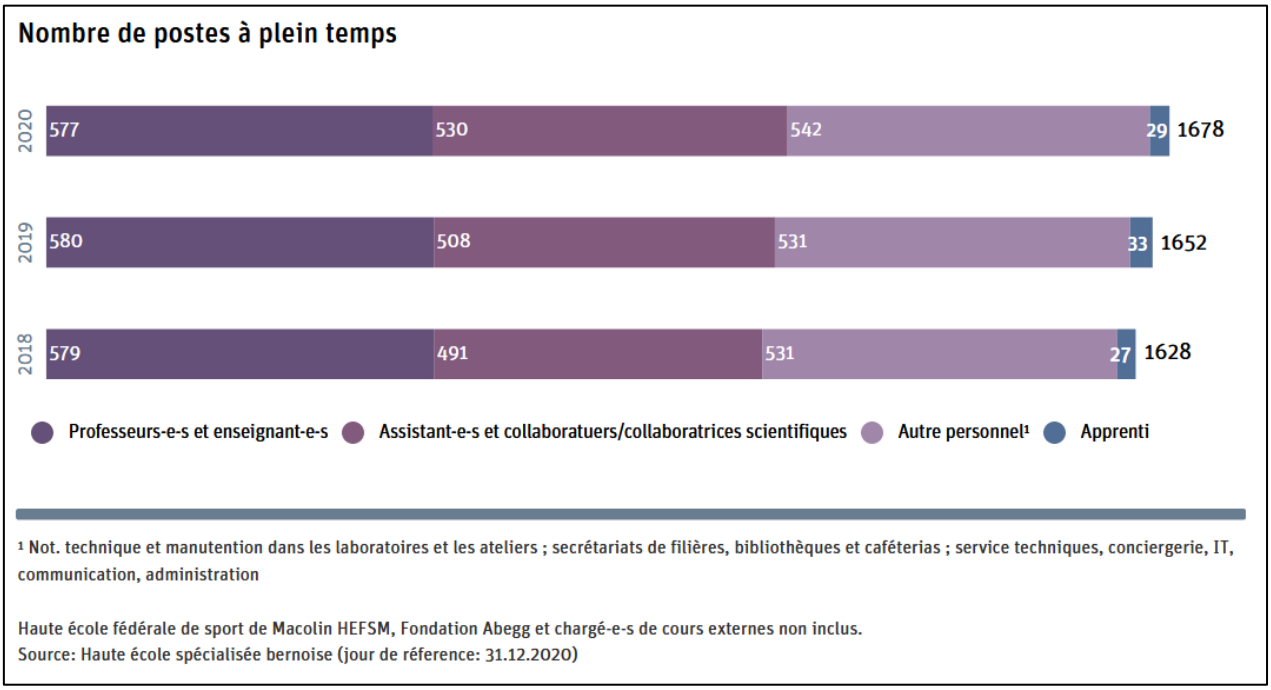
Étudiant-e-s en formation continue (nombre de titres)

	2020 CAS	2020 DAS	2020 MAS / EMBA[1]	♀	Total
Sciences agronomiques, forestières et alimentaires	1	-	-	100%	1
Architecture, bois et génie civili	147	-	8	25%	155
Design, musique, arts de la scène et autres arts	152	3	11	57%	166
Santé	124	2	12	81%	138
Travail sociale	306	1	19	81%	326
Technique et informatique	668	38	72	16%	778
Gestion	483	1	60	41%	544
Sport	24	-	-	25%	24
Total	1905	45	182	41%	2132

[1] Écart par rapport aux statistiques fédérales : étudiant-e-s non immatriculés au niveau MAS / EMBA inclus

Source : Haute école spécialisée bernoise

7.2 Collaborateurs-trices

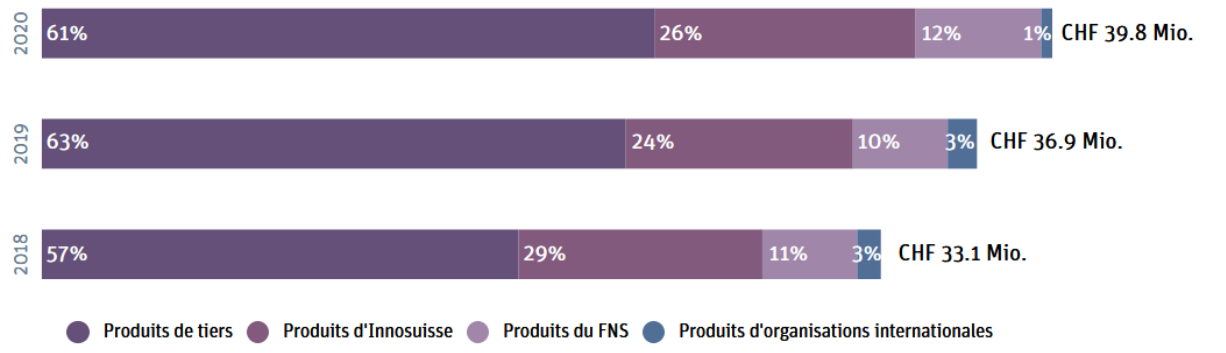


¹ Not. technique et manutention dans les laboratoires et les ateliers ; secrétariats de filières, bibliothèques et caféterias ; service techniques, conciergerie, IT, communication, administration

Haute école fédérale de sport de Macolin HEFSM, Fondation Abegg et chargé-e-s de cours externes non inclus.
Source: Haute école spécialisée bernoise (jour de réference: 31.12.2020)

7.3 Recherche appliquée et développement

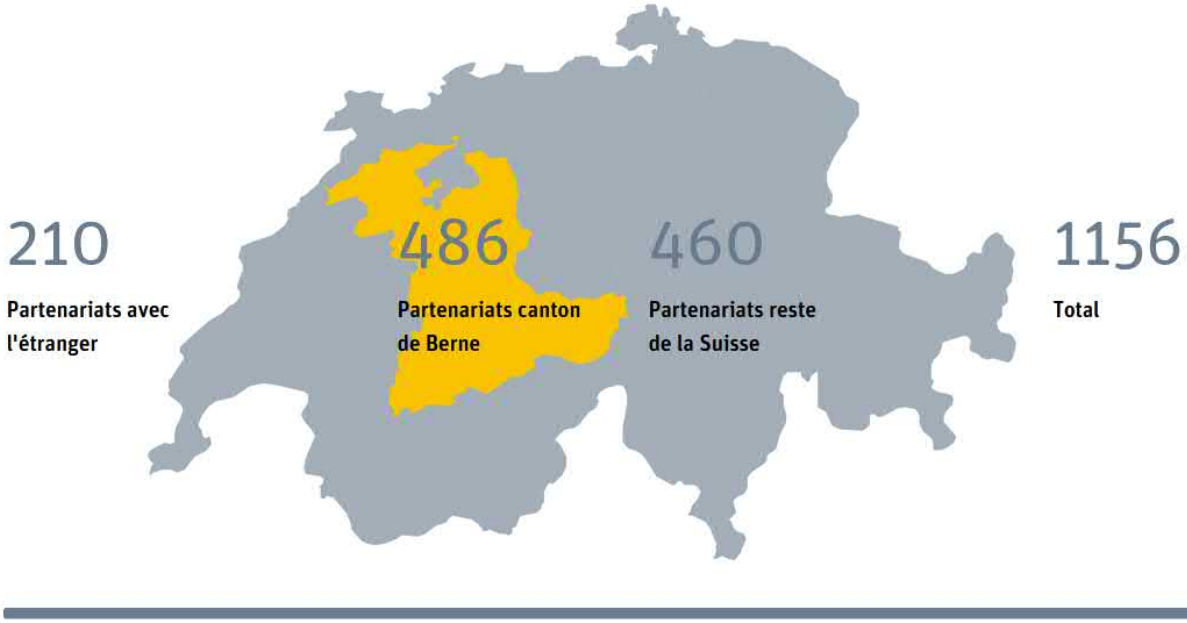
Produits de fonds de tiers



Écoles supérieures affiliées et Haute école fédérale de sport de Macolin HEFSM non inclus.

Source : Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI

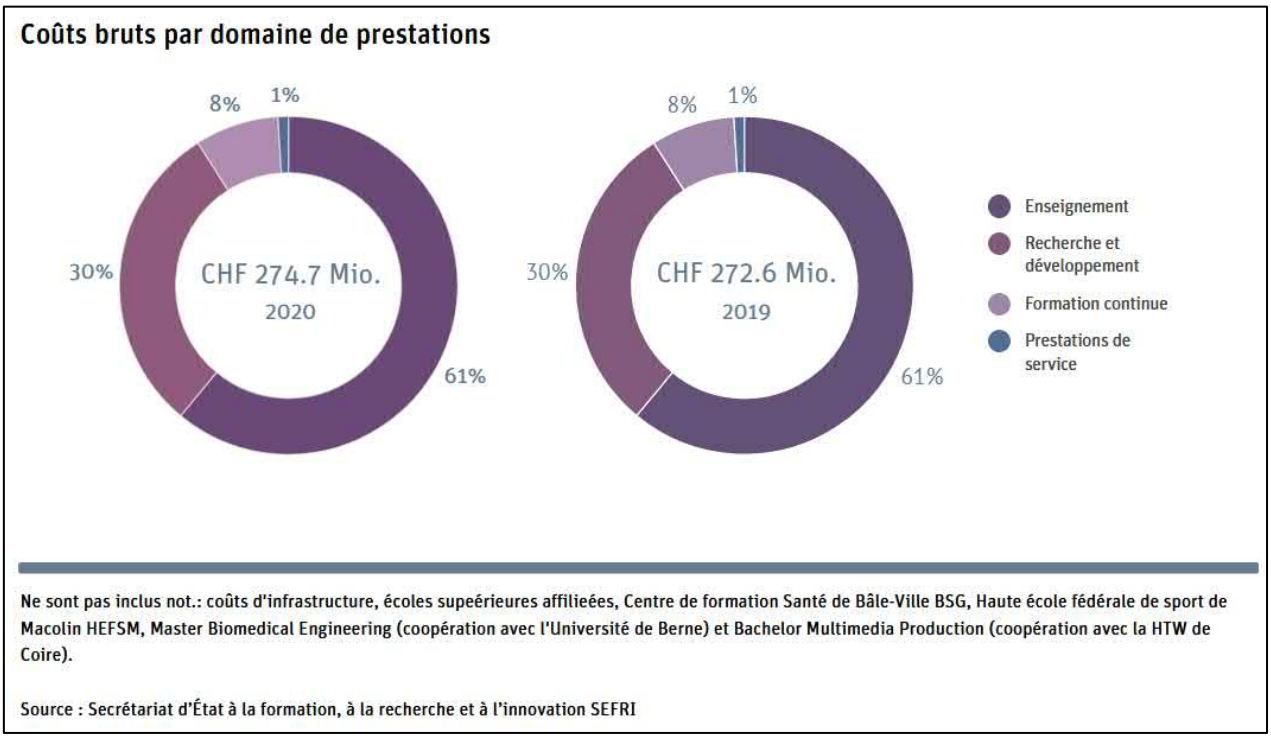
Partenariats de projets selon l'origine géographique

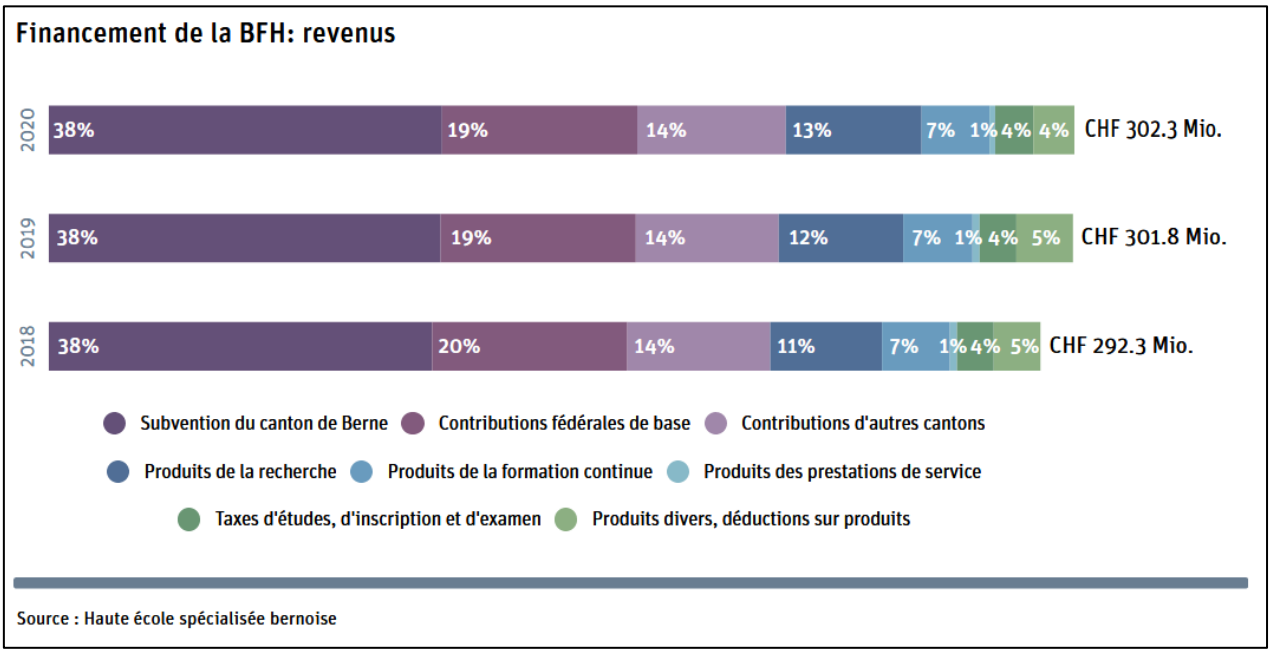


Haute école fédérale de sport de Macolin HEFSM non incluse.

Source : Haute école spécialisée bernoise

7.4 Finances





Tous les graphiques sont disponibles sous : bfh.ch/comptesannuels2020

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	731/2021
Date de la séance du CE :	16 juin 2021
Direction :	Direction de l'instruction publique et de la culture
N° d'affaire :	2021.BKD.15634
Classification :	Non classifié

Comptes annuels 2020 de la Haute école spécialisée bernoise (BFH).
Approbation

1. Objet

Depuis le 1er janvier 2014, le financement de la BFH est assuré au moyen d'un système de subventionnement. Les comptes annuels de la BFH sont intégrés au rapport de gestion et approuvés par le Conseil-exécutif.

2. Bases légales

- Articles 46, 47, alinéa 1, 49 et 49b, alinéa 3 de la loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB ; RSB 435.411)
- Articles 69 et 69b de l'ordonnance du 5 mai 2004 sur la Haute école spécialisée bernoise (OHESB ; RSB 436.811)

3. Recommandation du Contrôle des finances

Les comptes annuels 2020 de la BFH ont été révisés par le Contrôle des finances du canton de Berne, qui recommande leur approbation.

4. Proposition de la Direction de l'instruction publique et de la culture

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif approuve les comptes annuels 2020 de la BFH.

Au nom du Conseil-exécutif

KANTON BERN * REGIERUNGSRAT *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Direction de l'instruction publique et de la culture

Pièce jointe
– Comptes annuels 2020 de la BFH (partie du rapport de gestion)

02|03|F|v02

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	732/2021
Date de la séance du CE :	16 juin 2021
Direction :	Direction de l'instruction publique et de la culture
N° d'affaire :	2021.BKD.15635
Classification :	Non classifié

Rapport de gestion 2020 de la Haute école spécialisée bernoise (BFH).
Prise de connaissance

1. Objet

Les tâches, objectifs et directives concernant la Haute école spécialisée bernoise (BFH) sont définis dans la loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB), dans la Stratégie de la formation du canton de Berne ainsi que dans le mandat de prestations confié par le Conseil-exécutif à la BFH pour les années 2017-2020 (ACE 1311/2016).

Le Conseil-exécutif constate, à l'intention du Grand Conseil, que la BFH a fourni de bonnes prestations en 2020. Le rapport de gestion de cette dernière montre qu'elle a accompli avec succès ses tâches et a atteint ses objectifs. Il convient de mentionner tout particulièrement les points suivants :

- En 2020, les 7499 étudiants et étudiantes immatriculés à la BFH étaient répartis entre 31 filières de bachelor (5910) et 25 filières de master (1589). A cela s'ajoutent 2132 diplômes sanctionnant des formations continues (CAS, DAS et MAS/EMBA). Les filières de formation suivantes ont en outre été créées : bachelor en International Business Administration (auparavant une spécialisation dans le cadre du bachelor en économie d'entreprise), master en Digital Business Administration et master en Multimedia Communication & Publishing.

- Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), durant le semestre d'automne 2020, près de 83 000 étudiants et étudiantes suivaient une formation dans une haute école spécialisée suisse, soit 4,1 pour cent de plus que l'année précédente (croissance entre 2018 et 2019 : 1,7 %). La croissance enregistrée pour la BFH s'élève à 7,1 pour cent, ce qui dépasse la moyenne nationale et représente la plus forte hausse enregistrée par l'école ces dernières années. Elle est avant tout due à l'augmentation du nombre de nouveaux étudiants et étudiantes (+7,5 %). L'augmentation du nombre total d'étudiants et d'étudiantes inscrits concerne les filières de bachelor (5,5 %), mais surtout les filières de master (15,5 % de plus qu'en 2019). En fin de compte, la part d'étudiants et d'étudiantes inscrits à la BFH par rapport à tous les étudiants et étudiantes inscrits dans une haute école spécialisée suisse a augmenté pour la première fois en cinq ans (9,3 % contre 9,0 % en 2019). Cette croissance est visible dans tous les départements de la BFH ; même ceux qui ont dernièrement connu une tendance à la baisse enregistrent une hausse du nombre d'étudiants et d'étudiantes. C'est le département Gestion qui connaît la plus forte croissance : le nombre d'étudiants et d'étudiantes a augmenté de 14,5 pour cent, alors qu'il baissait de 6 pour cent ces deux dernières années. La croissance dans ce département pourrait notamment être due aux efforts consentis par la BFH pour développer son offre, mais seules les années diront si cette augmentation constitue une véritable tendance à la hausse. La pandémie de coronavirus, qui a restreint les

possibilités en matière d'échanges à l'étranger et d'années sabbatiques, a probablement aussi contribué à ce résultat.

- L'évolution positive de la BFH ne se répercute que partiellement sur le bilan des flux financiers liés à l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES). Après plusieurs années de stagnation, les recettes que la BFH a générées en 2020 en vertu de cet accord ont certes nettement augmenté grâce à la forte hausse du nombre d'étudiants et d'étudiantes au semestre d'automne 2020 (passage de CHF 34,7 mio à CHF 36,5 mio), mais le nombre d'étudiants et d'étudiantes bernois qui sont immatriculés dans une autre haute école spécialisée a aussi continué d'augmenter. Ainsi, au semestre d'automne 2020, le canton de Berne a dû payer 1,2 million de francs de contributions supplémentaires (16 % de plus qu'en 2019) pour les étudiants et étudiantes bernois immatriculés à la Haute école spécialisée de Suisse nord-occidentale. Etant donné que les hautes écoles spécialisées de Zurich et de Suisse centrale continuent elles aussi d'attirer des étudiants et étudiantes bernois, le bilan des recettes et des dépenses au titre de l'AHES s'est dégradé pour s'établir à -8,1 millions de francs (CHF -6,7 mio en 2019). Il semble que les étudiants et étudiantes bernois soient toujours attirés par des hautes écoles plus modernes et facilement accessibles dans d'autres cantons alémaniques. La BFH n'a ainsi pu prendre des parts de marché qu'à la HES-SO.

- Les coûts par place d'études ont augmenté de 1,4 pour cent pour s'établir légèrement au-dessus de la moyenne suisse. Cependant, en raison de la disponibilité des chiffres comparatifs pour le pays, cette hausse momentanée se réfère à 2019 et ne prend pas encore en compte la récente croissance des effectifs estudiantins à la BFH. Ainsi, certaines évolutions générales des coûts (p. ex. la croissance de la masse salariale due aux mesures salariales cantonales) ont des répercussions plus marquées. Par ailleurs, les investissements consentis pour élaborer de nouvelles offres ou pour remanier des offres existantes ont aussi eu une influence notable sur les coûts.

- La dispersion de la BFH sur plusieurs sites constitue toujours un inconvénient de taille. Il faudra encore un peu de temps pour y remédier, les projets de campus lancés par le canton étant en cours.

- La BFH a bien réagi face aux défis posés par la pandémie de coronavirus. Malgré l'enseignement à distance mis en place pour la majorité des cours et le télétravail imposé aux collaborateurs et collaboratrices, elle est parvenue à fournir la quasi-totalité de ses prestations pendant la période de fermeture des établissements scolaires et universitaires. Les activités de recherche et de laboratoire ont été maintenues dans le respect de plans de protection stricts. Par ailleurs, la BFH a aussi apporté son aide dans la gestion de la crise sanitaire en sa qualité de partenaire de recherche et d'innovation. L'application « Corona Science », développée dans le cadre de la filière d'informatique médicale, a pu être lancée à un stade précoce de la pandémie grâce à l'utilisation de synergies internes et à l'aide de partenaires économiques. Depuis, elle contribue à la récolte de données. En outre, une étude à long terme que le département Gestion mène depuis le printemps 2020 analyse les répercussions de la pandémie sur les start-ups et PME suisses.

- Avant la pandémie de coronavirus, la BFH s'était déjà penchée activement sur la question de la transition numérique dans l'enseignement. Sa stratégie « Enseigner et étudier à l'ère du numérique », qui a été adoptée en 2020, va bien au-delà de la thématique de l'enseignement à distance ou en ligne. Elle comporte trois champs d'action stratégiques (Diversité, Compétences du futur et Mise en réseau) pour lesquels des principes directeurs ont été formulés dans le but de soutenir un enseignement global à l'ère du numérique.

- Dans le domaine de la recherche appliquée et développement, les présences sur place ont dû être temporairement réduites à un minimum, mais tous les projets de recherche acquis les années précédentes ont pu être poursuivis comme prévu. En 2020, les recettes liées à la recherche ont augmenté de 3 millions de francs. Ce résultat réjouissant est en particulier dû au Centre national de compétences sur les sols, qui est affilié à la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires. Après le léger recul enregistré en 2019, la BFH a aussi réussi à augmenter le nombre de partenariats de projet, notamment les partenariats régionaux au sein du canton (+56 %). Enfin, la mise en service d'ARBOR, la plateforme qui permet d'accéder librement aux nombreuses publications issues de la recherche à la BFH, témoigne de l'engagement de l'école en faveur du libre accès aux documents et facilite les republications.

- Le 1er septembre 2020, Sebastian Wörwag a pris ses nouvelles fonctions de recteur de la BFH. La Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) et le département Architecture, bois et génie civil (ABGC) ont aussi connu un changement de direction. Ute Seeling est à la tête de la HAFL depuis le 1er septembre 2020 et Peter Staub a repris les rênes du ABGC le 1er février 2021.

- Les comptes annuels de la BFH bouclent sur un excédent de 5,4 millions de francs (2019 : CHF 1,9 mio). Par ailleurs, le résultat du marché des capitaux, d'un montant de 2,3 millions de francs, a un effet positif sur les comptes annuels 2020 de la BFH (2019 : CHF 4,2 mio). Le résultat d'exploitation s'élève à 3,1 millions de francs (2019 : CHF -2,3 mio), ce qui dépasse les attentes au vu de la pandémie de coronavirus. Le capital propre de la BFH est passé à 51 millions de francs grâce au résultat positif dans le domaine des fonds de tiers (CHF 5 mio contre CHF 4,7 mio en 2019).

- La contribution cantonale s'est élevée à 115,8 millions de francs (contre CHF 115,3 mio en 2019), soit 38,3 pour cent des revenus de la BFH (contre 38,2 % en 2019). En raison des mesures arrêtées dans le cadre du programme d'allègement (PA) 2018, la croissance de 1 pour cent de la contribution cantonale a été suspendue en 2020.

- Les revenus d'exploitation de la BFH ont augmenté pour atteindre 302,3 millions de francs (CHF 301,8 mio en 2019). Ce résultat est en particulier dû aux fonds de tiers pour la recherche, supérieurs de 3 millions de francs à ceux de 2019, et aux contributions versées par d'autres cantons, supérieures de près de 2 millions de francs en raison de la croissance des effectifs estudiantins. La baisse des autres revenus est en partie imputable à la pandémie de coronavirus (revenus découlant des cantines et des hébergements).

- Les charges de personnel ont diminué de 0,9 million de francs par rapport à l'année précédente (CHF +8,2 mio en 2019). Les effets spéciaux de 2019 (provisions substantielles pour les primes de fidélité et engagements de prévoyance) ont contribué à ce recul. Les dépenses supplémentaires qui sont liées aux mesures de protection sanitaire et aux besoins en infrastructure pour l'enseignement numérique ont été compensées par une baisse des frais de voyage et de représentation et par un recul des dépenses engendrées par les projets de campus.

- L'entretien de controlling entre la Direction de l'instruction publique et de la culture et la BFH a eu lieu le 27 novembre 2020. La Direction de l'instruction publique et de la culture a constaté que la BFH remplissait entièrement et en fournissant une qualité élevée le mandat que lui attribue la législation et qu'elle avait en majorité atteint ou dépassé les objectifs fixés dans le mandat de prestations confié par le Conseil-exécutif. Le comité interdirectionnel de coordination du controlling des hautes écoles s'est consacré au rapport de gestion de la BFH le 28 avril 2021.

- Le 9 décembre 2020, le Conseil-exécutif a adopté le mandat de prestations qui serait confié à la BFH pour les années 2021 à 2024 (ACE 1430/2020). Les tâches effectuées par l'école doivent contribuer au développement de la société et de l'économie ainsi qu'à l'attractivité du site économique cantonal bernois et, partant, renforcer le développement durable. Lors des années 2021 à 2024, le développement qualitatif et quantitatif ciblé des offres de la BFH et la concentration des sites seront prioritaires. Le mandat de prestations est conforme aux objectifs et axes de développement qui sont fixés dans le programme de législature 2019-2022.

2. Bases légales

- Articles 46 et 56, alinéa 2 de la loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB ; RSB 435.411)

- Article 69, alinéa 3 de l'ordonnance du 5 mai 2004 sur la Haute école spécialisée bernoise (OHESB ; RSB 436.811)

3. Proposition

Sur proposition de la Direction de l'instruction publique et de la culture,

il est arrêté ce qui suit :

Le Grand Conseil prend connaissance du rapport de gestion 2020 de la BFH.

Au nom du Conseil-exécutif

KANTON BERN * REGIERUNGSRAT *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Grand Conseil
– Direction de l'instruction publique et de la culture

Pièce jointe
– Rapport de gestion 2020 de la BFH

PHBern
Pädagogische Hochschule

Rektorat
Länggassstrasse 35
CH-3012 Bern
T +41 31 309 20 11
rektorat@phbern.ch
www.phbern.ch

RAPPORT DE GESTION 2020

Approuvé le 30 mars 2021 par le conseil de l'école.

Table des matières

Résumé **3**

1 Rétrospective **4**
1.1 La PHBern dans son ensemble 4
1.1.1 Pénurie de personnel enseignant 4
1.1.2 Finances 5
1.1.3 Formation et enseignement à distance ainsi que télétravail 5
1.1.4 Transformation numérique 6
1.1.5 Evolution de la situation en matière de locaux 7
1.2 Thèmes prioritaires définis 8
1.2.1 Formations de base 8
1.2.2 Formation continue et services 9
1.2.3 Recherche, développement et évaluation 10

2 Perspectives **12**

3 Données chiffrées et factuelles **13**
3.1 Etudiants et étudiantes 13
3.2 Collaborateurs et collaboratrices 20
3.3 Coûts de formation par étudiant ou étudiante (équivalent pleintemps) 24
3.4 Organes 25
3.4.1 Organigramme 26

4 Comptes annuels **27**
4.1 Remarques relatives aux comptes annuels 27
4.2 Bilan 29
4.3 Compte de résultat 30
4.4 Tableau des flux de trésorerie 31
4.5 Tableau des fonds propres au 31.12.2020 32
4.6 Annexe 33
4.6.1 Explications relatives au bilan 35
4.6.2 Explications relatives au compte de résultat 43
4.6.3 Autres informations 47
4.7 Rapport de l’organe de révision 50

Résumé

Le présent rapport de gestion fournit des informations sur les principaux thèmes dont la PHBern s'est occupée durant l'année écoulée et présente les perspectives de développement de la haute école.

La mise en œuvre des mesures visant à atteindre les objectifs fixés dans le mandat de prestations 2018 à 2021 et dans la stratégie 2018 à 2025 progresse régulièrement. La PHBern s'acquitte avec beaucoup de succès de sa tâche centrale dans le domaine de la formation de base et de la formation continue du personnel enseignant et des directions d'école. La PHBern travaille en étroite collaboration avec la Direction de l'instruction publique et de la culture et contribue de manière importante à faire en sorte que tous les postes des écoles primaires cantonales puissent être pourvus, même en cette période de pénurie d'enseignants et d'enseignantes. La PHBern a ainsi créé un bureau de contact pour des engagements semestriels et mis en place, pour la filière préscolaire et primaire, des mesures d'accompagnement favorisant l'entrée dans la vie professionnelle en cours d'études. La dernière phase des études est de ce fait effectuée en cours d'emploi.

Au cours de l'année écoulée, la PHBern a très bien géré la phase de télétravail et d'enseignement/formation à distance liée à la crise sanitaire. La haute école a pu assurer le fonctionnement de ses activités tout au long de l'année et fournir intégralement les prestations définies dans le mandat de prestations, dans le respect des exigences du Conseil fédéral et du canton.

Au cours de l'année sous revue, la PHBern a en outre mené les activités prioritaires suivantes :

- individualisation et flexibilisation de l'offre en raison de l'augmentation de l'hétérogénéité des bénéficiaires des prestations ;
- poursuite du développement des offres au regard de la pénurie de personnel enseignant ;
- réorientation de l'organisation structurelle de la PHBern dans la perspective des nouveaux défis ;
- développement du réseau dans le cadre de la transformation numérique concernant aussi bien le champ professionnel que la haute école ;
- promotion de la recherche appliquée et du développement et acquisition de fonds de tiers.

La PHBern clôt ses comptes annuels 2020 avec une perte de KCHF 355. L'année précédente, la PHBern avait enregistré un bénéfice de KCHF 152. Comme déjà mentionné dans les rapports de gestion précédents, la PHBern, contrairement aux autres hautes écoles bernoises, n'a qu'une capacité très limitée à générer des fonds de tiers, raison pour laquelle elle n'a pas été en mesure de compenser ses fonds propres négatifs par des réserves issues de fonds de tiers. Elle est de ce fait fortement dépendante des subventions cantonales qui, dans le cadre du modèle de détermination des subventions, ne sont adaptées que tardivement à l'augmentation constante du nombre d'étudiants et d'étudiantes. Par ailleurs, la PHBern a constaté avec regret qu'il n'a pas été possible de refinancer intégralement la haute école comme prévu pour la fin 2019. La PHBern met toute sa confiance dans la politique et l'administration et est convaincue que des solutions seront trouvées permettant à la PHBern d'accomplir ses tâches avec un degré élevé de sécurité en matière de planification de ses ressources financières.

Des informations complémentaires sur l'année d'études 2019-2020 sont fournies dans le *rapport d'activité (en allemand) de la PHBern.*

1 Rétrospective

1.1 La PHBern dans son ensemble

En 2020, le nombre d'étudiants et étudiantes a une nouvelle fois nettement augmenté (+ 7 %). Le 15 octobre 2020, 2953 étudiants et étudiantes étaient inscrits à la PHBern. Une forte augmentation en termes de volume a notamment été enregistrée par l'Institut des degrés préscolaire et primaire (+ 12 %), par l'Institut de pédagogie curative (+ 11 %) ainsi que par l'Institut du degré secondaire I (+ 6 %). Proportionnellement, l'augmentation a été particulièrement prononcée dans les centres de didactique des disciplines (+ 36%). La part d'étudiants et étudiantes extracantonaux (35 %) a légèrement augmenté par rapport à l'exercice précédent (+1 %), ce qui correspond à 1016 étudiants et étudiantes. Entre le 1er août 2019 et le 31 juillet 2020, 731 diplômes de fin d'études ont été décernés. Au cours de la même période, 21 776 heures de formation continue et de conseil ont été fournies. D'autres données statistiques sont contenues au chapitre 3 du présent rapport.

1.1.1 Pénurie de personnel enseignant

La pénurie en personnel enseignant qualifié a continué à préoccuper le champ professionnel de l'école également durant l'année scolaire 2019/2020. La PHBern a pu soutenir les écoles en permettant à des dizaines d'étudiants et d'étudiantes d'occuper des postes vacants dans tout le canton.
En étroite collaboration avec la Direction de l'instruction publique et de la culture ainsi qu'avec les associations, notamment Formation Berne et l'association des directrices et directeurs d'école du canton de Berne (VSL Bern), la PHBern a élaboré plusieurs offres dans le domaine de prestations des formations de base :

- « Entrée dans la vie professionnelle en cours d'études » : L'offre de l'Institut des degrés préscolaire et primaire permet aux étudiants et étudiantes une entrée dans la vie professionnelle précoce et échelonnée. Les étudiants et étudiantes ont ainsi la possibilité d'étaler la dernière année d'études sur deux ans et occupent parallèlement un emploi dans une école à un taux variant entre 40 et 50 %.
- Master consécutif S1 : Les titulaires d'un bachelor délivré par une université ou une haute école spécialisée dans une ou deux branches d'enseignement en rapport avec le degré secondaire I peuvent, depuis le semestre d'automne 2019, accéder directement à la filière d'études master consécutif S1. Cette offre permet de lutter contre la pénurie de personnel enseignant car elle ouvre la voie de l'enseignement à un plus grand nombre de personnes qu'auparavant.
- Offres de réinsertion : Les enseignants et enseignantes formés qui réintègrent la profession après une période de congé contribuent également à lutter contre la pénurie de personnel enseignant. À l'Institut de formation continue et de formation aux médias, les enseignants et enseignantes qui réintègrent l'enseignement sont, depuis de nombreuses années, accompagnés et soutenus lors de la phase de démarrage.
- Offre de conseil aux étudiants et étudiantes des universités et des hautes écoles spécialisées qui exercent une fonction dans l'enseignement : La PHBern offre un service de conseil téléphonique pour les questions relatives à l'enseignement à l'intention des étudiants et étudiantes des universités et des hautes écoles spécialisées qui effectuent des remplacements de courte durée ou qui exercent une fonction dans l'enseignement avec un faible taux d'occupation.

- Important effort pour assurer des remplacements pendant la pandémie de Corona : Les étudiants et étudiantes de la PHBern ont, de leur propre initiative, fournit un effort important dans ce contexte : plus de 800 étudiants et étudiantes se sont tenus à disposition pour assurer des remplacements.
- Études à temps partiel : Il existe un nombre important d'étudiants et d'étudiantes qui suivent les cours de manière autonome sous la forme d'études à temps partiel en exerçant parallèlement une activité professionnelle dans une école et dont la durée des études est de ce fait prolongée.

La Direction de l'instruction publique et de la culture a en outre alloué, pour une durée de deux ans, une somme importante pour la mise en place et le fonctionnement du bureau de contact pour des engagements semestriels en tant que guichet pour les écoles qui n'ont pas encore pu pourvoir tous leurs postes vacants peu avant le début de l'année scolaire. Depuis mai 2019, le bureau de contact fait office de lien entre les écoles, la direction de l'instruction publique et de la culture ainsi que ses inspectorats scolaires et les instituts de la PHBern. Grâce au travail du bureau de contact susmentionné, un nombre important de postes vacants peuvent chaque semestre être occupés par des étudiants et étudiantes intéressés et un soutien peut ainsi être apporté aux écoles dans la difficile tâche de combler les postes vacants.

1.1.2 Finances

Depuis 2015, la PHBern a clôturé ses comptes avec une perte (2015 à 2018 et 2020) ou avec seulement un très faible bénéfice (2019).
Comme déjà mentionné dans le rapport de gestion 2019, depuis l'introduction du système de contribution et la tenue d'une comptabilité indépendante, la PHBern a dû enregistrer des événements extraordinaires qui ont eu un impact significatif sur ses résultats d'exploitation. Au cours de l'année sous revue, les effets de la pandémie de Corona ont entraîné une amélioration ponctuelle du résultat d'environ 1,9 million de francs.
Ainsi que cela a également déjà été mentionné dans le rapport de gestion de l'année dernière, sous le point 4 du mandat de prestations conclu pour les années 2018 à 2021 par le Conseil-exécutif avec la PHBern, il est précisé ce qui suit : « La PHBern va devoir faire face à une insuffisance financière au cours de la période de prestations 2018 à 2021, lacune qu'elle devra combler en partie en recourant à ses réserves. Une partie de cette insuffisance financière est due à une croissance de la masse salariale planifiée dans le budget et le plan intégré mission-financement mais seulement partiellement incluse dans la subvention cantonale dans le cadre des mesures salariales décidées par le Conseil-exécutif. Dans le cadre des travaux préparatoires du mandat de prestations suivant (2022 à 2025), le déficit de financement sera calculé sur la base des frais effectifs et pris en compte pour la vérification et la détermination de la subvention cantonale annuelle ».
Le Conseil-exécutif prévoit d'augmenter à partir du 1er janvier 2022 la contribution cantonale de la PHBern au maximum de 2 millions de francs. Cette contribution assure l'amélioration de la situation financière tendue de la haute école, ce qui est également souhaité par le Grand Conseil (*cf.* Interpellation 2019.RRGR.280). Dans la perspective du développement ultérieur de la haute école, la Direction de l'instruction publique et de la culture révise actuellement le modèle de plausibilité de la contribution cantonale en faveur de la PHBern dans les domaines de prestations des formations de base, de la formation continue et des services. La PHBern se félicite de ces développements et remercie les personnes en charge de ce dossier pour leur engagement.
Cependant, toutes les personnes impliquées sont conscientes que l'impact financier de la pandémie de Corona rendra plus difficile, dans un proche avenir, la réalisation du refinancement intégral de la PHBern.

1.1.3 Formation et enseignement à distance ainsi que télétravail

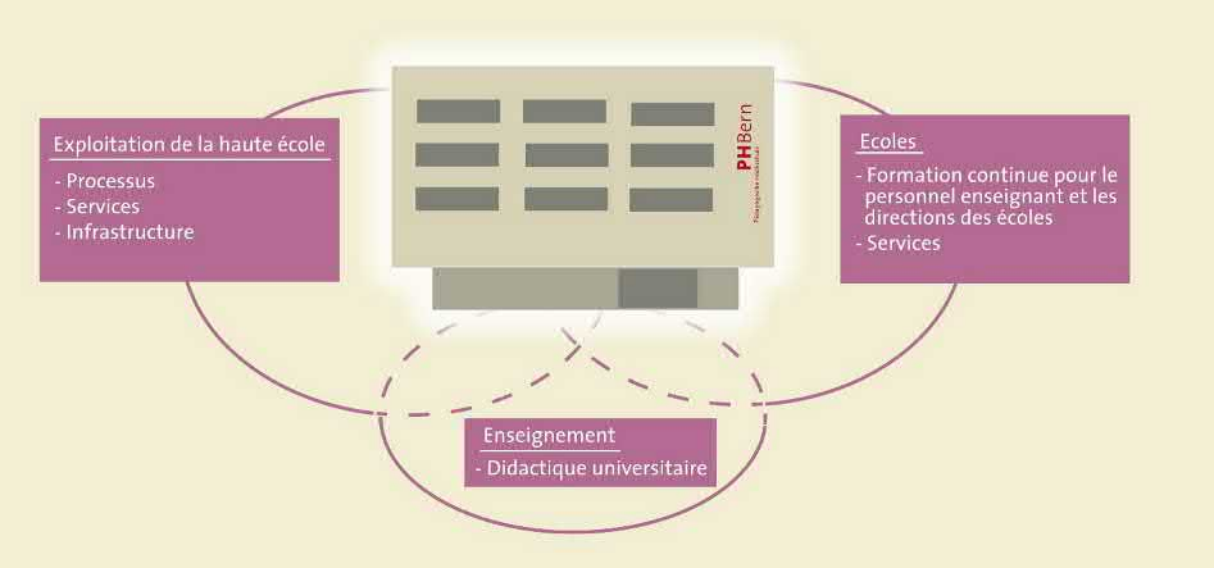
Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a évalué la situation de la pandémie de Corona en Suisse comme une « situation extraordinaire » sur la base de la loi sur les épidémies. La PHBern a de ce fait réduit ces activités au minimum sur tous ses sites. Les étudiants et étudiantes ainsi que les participants et participantes au cours préparatoire tout comme les enseignants et enseignantes ont pratiqué la formation et

l'enseignement à distance, et les collaborateurs et collaboratrices ont effectué du télétravail lorsque les besoins de l'entreprise le permettaient. Ce « confinement » a duré jusqu'à début juillet 2020. La session d'examen allégée de l'été a pu se dérouler sans incident grâce à l'application systématique des mesures Covid 19 prescrites par le Conseil fédéral et au respect des concepts de protection spécifiques. Aucun changement significatif ou irrégularité n'a été détecté dans les résultats des examens. Pendant les mois de juillet et août, les collaborateurs et collaboratrices ont repris leurs activités sur les sites de la PHBern conformément aux directives applicables. Au cours de la même période, la PHBern a mené une enquête auprès des étudiants et étudiantes, des enseignants et enseignantes ainsi que des collaborateurs et collaboratrices.
Selon les résultats de cette évaluation, l'enseignement et la formation à distance ont été jugés satisfaisants voire bon, les enseignants et enseignantes donnant une meilleure évaluation que les étudiants et étudiantes. D'une manière générale, les réponses étaient très dispersées et présentaient de grandes différences dans l'évaluation des différents aspects. Le plus grand avantage a été vu dans la flexibilité et l'individualisation de l'apprentissage, le plus grand désavantage dans le manque d'échange professionnel et de contact social. La PHBern tient compte des résultats de l'évaluation dans le développement de l'enseignement (*cf.* chapitre 1.2.1.1).
Sur la base des réponses fournies par les collaborateurs et collaboratrices, on peut conclure que le personnel de la PHBern a réussi à bien s'organiser dans le cadre du télétravail et que les tâches peuvent également être accomplies depuis le domicile. Même si globalement les résultats sont jugés positifs, de grandes différences sont également relevées dans les réponses de ce volet de l'enquête. La perception du télétravail est fortement influencée par la situation professionnelle individuelle (fonction du collaborateur ou de la collaboratrice au sein de la HP, taux d'occupation) mais aussi par les circonstances de la vie privée (enfants, conditions de logement).
Le semestre d'automne 2020/2021 a débuté sous une forme hybride, d'une part pour limiter au maximum le nombre de personnes sur place, et d'autre part pour permettre un minimum d'événements en présentiel pour les étudiants et étudiantes et les participants et participantes à la formation continue tout en respectant les concepts de protection. En novembre, en plus de l'exigence plus stricte du port du masque, le Conseil fédéral a de nouveau décrété une interdiction quasi générale des activités présentielles dans les hautes écoles. La direction de la PHBern a donc décidé d'introduire à nouveau l'enseignement et la formation à distance jusqu'à fin mars 2021. Au second semestre 2020, la demande de cours de formation continue en ligne a augmenté par rapport au premier semestre 2020.

1.1.4 Transformation numérique

Dans le cadre de la numérisation croissante de la société et de la transformation numérique, la PHBern a défini trois rôles pour son établissement, rôles qui sont illustrés dans le schéma ci-dessous :

- maîtriser les défis liés à la transformation numérique à l'échelle interne de la PHBern, tant au niveau de l'exploitation de la haute école que de l'enseignement ;
- permettre aux écoles, aux directeurs et directrices ainsi qu'au personnel enseignant et aux autres parties prenantes de relever les défis de la transformation numérique ;
- suivre les évolutions liées à la transformation numérique et exploiter les expériences et les résultats scientifiques pour la haute école elle-même, c'est-à-dire aussi bien pour ses domaines de prestations que pour les unités administratives, et pour l'école en tant que champ professionnel.



Graphique 1: Rôle de la PHBern dans le contexte de la transformation numérique

Afin que la PHBern puisse remplir le mieux possible les rôles susmentionnés et assurer une solide coordination des différents développements, elle a initié au printemps 2019 la mise en place du réseau de transformation numérique dans le sens d'un système d'exploitation dual. Ce réseau doit assurer, en dehors de l'organisation hiérarchique existante, une organisation agile et efficace ainsi que la poursuite du développement de la PHBern dans le domaine de la transformation numérique tout en favorisant les possibilités de coopération externe.

La PHBern est convaincue que, grâce à ce réseau, elle pourra relever les défis de la transformation numérique avec l'agilité et l'efficacité nécessaires, tout en restant aussi efficiente que possible. Il convient toutefois de souligner à ce stade que la transformation numérique ne peut pas être considérée comme une source d'économies. Au contraire, le fait de permettre aux personnes concernées de faire face aux défis de la transformation numérique est associé à des dépenses financières élevées, notamment parce que ce thème revêt une haute importance dans le cadre de la formation et de la formation continue du personnel enseignant.

1.1.5 Evolution de la situation en matière de locaux

Lors de la session de juin 2021, le Conseil-exécutif du canton de Berne va soumettre au Grand Conseil un crédit pour l’achat en faveur de la PHBern du bien immobilier sis à la Fabrikstrasse 2 en vue de son approbation. La PHBern accueille favorablement ce projet. Cet achat permettra de mettre à disposition les locaux supplémentaires pour répondre à l’accroissement du nombre d'étudiants et d’étudiantes sur le site de von Roll, site principal de la PHBern pour les filières des formations de base.

1.2 Thèmes prioritaires définis

1.2.1 Formations de base

1.2.1.1 Développement de l'offre

Filière d'études bilingue : Conjointement avec la HEP-BEJUNE, la PHBern propose depuis l'année universitaire 2018/19 une filière d'études bilingue (cursus bilingue). Les étudiants et étudiantes obtiennent non seulement une qualification bilingue pour l'école enfantine et le degré primaire mais acquièrent aussi une connaissance approfondie de la culture de l'autre région linguistique. Les futurs enseignants et enseignantes sont qualifiés pour enseigner dans les deux langues et régions linguistiques et ce dans des écoles monolingues ou bilingues. Après une stagnation du nombre d'étudiants et d'étudiantes germanophones durant les deux premières années d'études, la proportion d'étudiants et d'étudiantes issus de la zone de recrutement de la PHBern va augmenter de manière significative dès l'année universitaire 2020/2021 grâce à une large campagne d'information, ce qui est très réjouissant au vu des efforts du canton pour promouvoir le bilinguisme.

Bachelor degré primaire+ : Les étudiants et étudiants intéressés par le programme d'études des degrés préscolaire et primaire doivent pouvoir acquérir des connaissances et des compétences approfondies dans le domaine de la pédagogie curative. Les futurs diplômés sont ainsi mieux préparés à relever, en tant qu'enseignants et enseignantes de classes régulières du degré primaire, les défis posés par des classes hétérogènes, à répondre aux besoins spécifiques des élèves et à travailler de manière compétente avec d'autres spécialistes au degré primaire. La PHBern et le Département de l'instruction publique et de la culture ont convenu que le « bachelor degré primaire+ » sera proposé dans le cadre d'un projet pilote dès le semestre d'automne 2020.

Les filières d'études traditionnelles sont elles aussi constamment évaluées et adaptées aux défis actuels : les travaux sur les plans d'études des formations de base ont été retardés en raison de la pandémie de Corona, de sorte que la direction de l'école a décidé de reporter d'un an les introductions prévues pour le semestre d'automne 2021 (filières d'études du degré secondaire I et du degré secondaire II) et pour le semestre d'automne 2022 (filière d'études des degrés préscolaire et primaire). Les plans d'études prévus sont élaborés en étroite collaboration avec le champ professionnel, notamment avec des formateurs et formatrices en établissement au bénéfice d'un mandat élargi et avec des étudiants et étudiantes. Les travaux prennent systématiquement en compte les résultats des évaluations des plan d'études actuels et de projets pilotes. Cette manière de procéder permet d'assurer l'alignement des offres du domaine de prestations des formations de base avec les exigences du domaine professionnel et les besoins du canton.
Lors de l'élaboration des nouveaux plans d'études, une attention particulière est accordée aux thèmes de l'individualisation et de la flexibilisation. Outre les modes de formation standardisés (par ex. les cours magistraux et les séminaires), les étudiants et étudiantes se voient de plus en plus proposer des modes de formation individualisés.
Les thèmes de l'hétérogénéité et de l'inclusion sont également pris en compte dans l'élaboration de nouveaux plans d'études. L'hétérogénéité des étudiants et étudiantes continue de s'accroître en raison de l'augmentation du nombre d'étudiants et d'étudiantes. La fourchette d'âge entre les étudiants et étudiantes les plus jeunes et les plus âgés est de plus de 40 ans. La gestion de cette hétérogénéité en termes d'âge et, par conséquent, en termes de situation et d'expérience de vie, ainsi que les différentes exigences qui en résultent pour les études, sont à la fois un défi et un enrichissement pour toutes les personnes concernées.

1.2.1.2 Examen complémentaire et cours préparatoire

Au cours des dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées dans le canton de Berne en faveur d'une admission sans examen à l'Institut des degrés préscolaire et primaire de la PHBern pour les titulaires d'une maturité professionnelle. La PHBern s'est systématiquement opposé aux revendications de ces interventions, l'admission sans examen n'étant pas conforme au règlement de la CDIP et porterait préjudice à la reconnaissance des diplômes d'enseignement à l'échelle nationale. Lors de la dernière révision du règlement de la CDIP, la majorité des cantons se sont en outre prononcés contre un assouplissement des conditions d'admission.
L'examen complémentaire permet de déterminer si une personne possède une formation générale du niveau d'une maturité spécialisée en pédagogie (niveau I, c'est-à-dire admission à la filière d'études des degrés préscolaire et primaire) ou du niveau d'une maturité gymnasiale (niveau II, c'est-à-dire admission à la filière d'études des degrés préscolaire et primaire ou à la filière d'études du degré secondaire I). À partir de 2021, les personnes titulaires d'une maturité professionnelle ou d'une maturité spécialisée d'une orientation autre que pédagogique pourront passer un examen complémentaire allégé de niveau I, conformément aux exigences de l'orientation cocnernée de la maturité.
La PHBern propose également des cours préparatoires à l'examen complémentaire. Ces cours sont destinés à développer l'aptitude à étudier ainsi que la culture générale de l'étudiant ou de l'étudiante en vue de son admission aux études. La proportion d'étudiants et d'étudiantes qui réussissent l'examen complémentaire en ayant préalablement suivi le cours préparatoire est significativement plus élevée que la part de personnes qui réussissent l'examen complémentaire sans avoir suivi le cours préparatoire. La répartition en deux niveaux du cours préparatoire de deux semestres en cours d'emploi ainsi que le cours préparatoire d'un semestre pour les titulaires d'une maturité professionnelle ont fait leurs preuves. Depuis le semestre d'automne 2019, un groupe supplémentaire a dû être mis en place au niveau I en raison de la forte demande.

1.2.2 Formation continue et services

Le sous-chapitre suivant donne un aperçu des offres réalisées l'année dernière dans les deux domaines de prestations *formation continue* et *services*.

Les offres de formation continue comprennent notamment des cours et des colloques sur des sujets spécifiques, interdisciplinaires et généraux. Ces dernières années ont été fortement marquées par l'introduction du Lehrplan 21. L'éventail des offres proposées est de ce fait très large.
Dans le cadre des cours de formation continue intensive, les enseignants et enseignantes ont la possibilité de traiter des sujets professionnels et personnels dans le cadre d'un congé de formation rémunéré. Les cycles de formation continue permettent aux participants et participantes de traiter de manière approfondie des sujets relatifs à l'école et à la formation et d'élargir leurs compétences.
La PHBern soutient les diplômés des formations de base au cours des deux premières années de leur activité professionnelle en leur proposant des cours d'insertion professionnelle. Ces cours s'adressent aux personnes qui souhaitent reprendre l'enseignement après une interruption.
Plus de 200 offres sont destinées aux membres des directions d'école ou aux autorités.
La demande d'offres « sur demande » n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Il s'agit d'offres existantes ou sur mesure auxquelles les écoles peuvent faire appel et qui sont réalisées sur place dans les écoles.

Les services de conseil aux enseignants et enseignantes comprennent des conseils centrés sur la personne et sur l'enseignement, des conseils et un soutien aux enseignants et enseignantes malades ou accidentés dans le cadre de la réintégration dans leur activité professionnelle antérieure ou de leur future activité professionnelle (case management).
Une gamme complète de services de conseil s'adresse spécifiquement aux membres des directions d'école et aux autorités. Un autre service de conseil est disponible pour les spécialistes des domaines médias et informatique (SMI) et pour les écoles ayant des questions sur l'infrastructure TIC.

Le forum en ligne offre une plateforme où les enseignants et enseignantes peuvent échanger des idées et recevoir des réponses à leurs questions de la part des experts de la PHBern. Le forum fête cette année son 10e anniversaire et compte 2200 utilisateurs et utilisatrices enregistrés.
La médiathèque de la PHBern fournit du matériel pédagogique sélectionné aux futurs enseignants et enseignantes et à ceux en exercice et les conseille sur les questions relatives aux médias et à leur utilisation sur Internet. Dans ce contexte, il convient de mentionner l'offre des sets d'idées qui continuent d'être très demandés.
Avec le Centre d'évaluation de la formation, la PHBern dispose d'un point de contact central pour les questions et les services d'évaluation.

Les feedbacks et les résultats des évaluations montrent que les offres de formation continue et de services continuent d'être très appréciées par la clientèle.

1.2.3 Recherche, développement et évaluation

Actuellement, la PHBern propose neuf différents programmes prioritaires, tous axés sur des thèmes du champ professionnel « école ». A titre d'exemple, le programme prioritaire « Formation inclusive » traite de la gestion professionnelle de groupes d'études hétérogènes. Les activités de recherche comprennent actuellement en particulier :

- Analyse des développements en matière d'inclusion en cours actuellement dans de nombreuses écoles, ainsi que mise en œuvre et expérimentation de nouveaux aspects.
- Développement d'unités d'enseignement et analyse des expériences et des effets sur les enseignants et enseignantes ainsi que sur les élèves dans le cadre du suivi scientifique.
- Elaboration d'une vue d'ensemble nationale des différentes mesures intégratives et séparatives sous la forme d'une carte numérique et analyse des chances et des risques des différentes mesures.
- Enquête sur le bien-être et la participation sociale des apprenants souffrant d'un handicap et de ceux présentant un profil LGBTQ dans les écoles et les organisations de jeunesse.

Les résultats des projets sont intégrés dans la formation et la formation continue de la PHBern. La mise en réseau à l'échelle suisse et internationale dans le domaine de l'éducation inclusive, par exemple avec le Consortium international of Inclusive Teacher Education and Development, revêt également une grande importance. Les nombreux partenaires de coopération et de financement tels que le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH), la Fondation Cerebral, l'organisation faîtière suisse des associations de jeunesse ou le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), témoignent également de la grande importance de ces travaux pour la pratique scolaire, le champ professionnel « école » et la science.

La preuve que les projets de recherche et de développement de la PHBern profitent très largement au champ professionnel « école » est également attestée par les points suivants :

- Les publications résultant des projets ont une relation thématique étroite avec le champ professionnel « école ».
- Dans la série « Beiträge für die Praxis » (Contributions pour la pratique) publiée par les éditions hep ainsi que dans la publication « Education », les résultats des projets de recherche et de développement sont traités à intervalles réguliers pour les personnes actives dans le champ professionnel « école ».
- Le format de l'événement « Treffpunkt Schule und Wissenschaft » (Point de convergence école et science) allie la recherche et la vie scolaire quotidienne à travers des échanges entre des chercheurs et des professionnels du champ « école ». De cette façon, l'événement propose des éléments stimulants non seulement pour la pratique scolaire mais aussi pour la politique et l'administration en charge de la formation.

En été 2020, la PHBern comptait neuf projets financés par le FNS, ce qui est un nombre relativement élevé par rapport aux autres hautes écoles pédagogiques. En outre, 16 projets (projets de recherche mandatés et d'accompagnement ainsi que projets d'évaluation) sont actuellement en cours à la PHBern,

dont au moins 60 % sont financés par des fonds de tiers. Ces fonds proviennent de la Confédération, de cantons ainsi que de fondations et d’associations. Divers projets de recherche et de développement sont menés en coopération avec d'autres hautes écoles.

2 Perspectives

Dans les années à venir, la transformation numérique touchera tous les domaines de prestations ainsi que les unités administratives et la communication interne de la PHBern. Le regroupement dans un réseau de transformation numérique de tous les thèmes que la haute école est appelée à traiter dans le cadre de cette transformation fait sens :

- d'une part, il a été possible de constater après quelques mois seulement que la coordination entre les différents projets et départements s'était nettement améliorée et que, par conséquent, l'élan recherché pour le développement futur de la haute école était perceptible ;
- d'autre part, la PHBern a pu contribuer rapidement et de manière compétente au projet BeLEARN, avec lequel le canton de Berne veut mettre en place une plateforme physique pour la « transformation numérique dans la formation » avec la participation de l'Université de Berne, de la Haute école spécialisée bernoise, de la PHBern ainsi que de l'EPF de Lausanne et de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle. Les milieux de la pratique et de la recherche sont dans ce contexte appelés à travailler ensemble sur tous les plans et de manière égalitaire.

Les négociations avec le Conseil-exécutif pour l'élaboration d'un nouveau mandat de prestations sont prévues pour 2021. Une attention particulière doit être accordée aux points suivants :
- adaptation du modèle d'évaluation des contributions pour assurer un financement durable de la PHBern ;
- garantie des contributions financières cantonales qui ont jusqu'à présent été versées à la PHBern par le biais de la direction de la santé publique et de la prévoyance sociale ou de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration ;
- clarification du processus de commande et de financement des deux domaines de prestations que sont la formation continue et les services.

3 Données chiffrées et factuelles

3.1 Etudiants et étudiantes

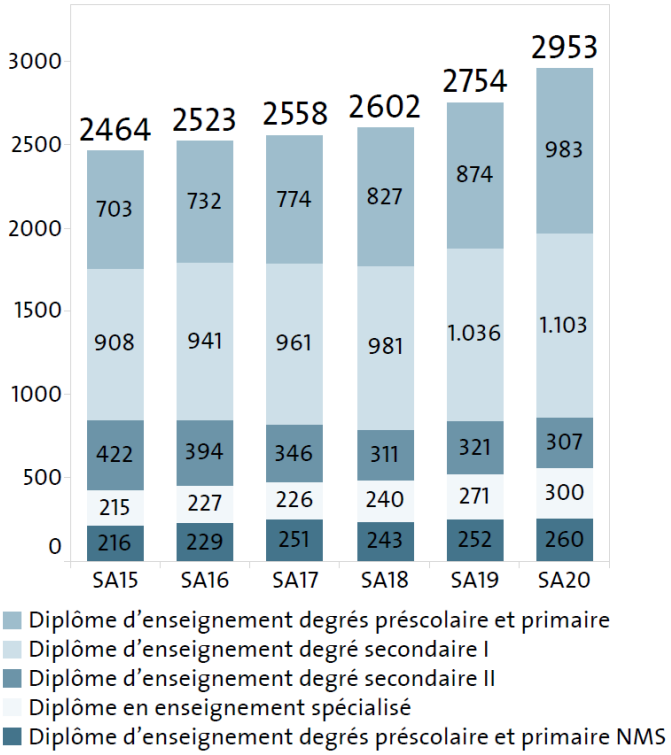
Vue d'ensemble I : étudiants et étudiantes dans les formations de base par filière d'études, part de femmes, part d'étudiants et étudiantes étrangers et extracantonaux

	Total étudiant-e-s			Part de femmes			Part étudiant-e-s étrangers[5)]			Part étudiant-e-s extracantonaux[5)]		
	SA20	SA19	Δ	SA20	HS19	Δ	SA20	SA19	Δ	SA20	SA19	Δ
Institut des degrés préscolaire et primaire	**983**	**874**	**12%**	**81%**	**80%**	**1%**	**5%**	**5%**	**0%**	**31%**	**30%**	**1%**
Diplôme d'enseignement degrés préscolaire et primaire selon la LHEP (bachelor) – VUS (école enfantine à 2e année scolaire)	316	269	17%	95%	96%	–1%	6%	7%	–1%	32%	28%	4%
Diplôme d'enseignement degrés préscolaire et primaire selon la LHEP – MS (3e à 6e année scolaire)	613	574	7%	73%	73%	0%	5%	5%	0%	33%	32%	1%
Diplôme d'enseignement degrés préscolaire et primaire selon la LHEP (bachelor) – BIL (filière bilingue)	54	31	74%	87%	84%	3%	k.A[4)]	k.A[4)]	–	k.A.[4)]	k.A.[4)]	–
Institut du degré secondaire I	**1'103**	**1'036**	**6%**	**52%**	**51%**	**1%**	**5%**	**6%**	**–1%**	**33%**	**32%**	**1%**
Bachelor of Arts PHBern in Secondary Education	567	540	5%	50%	49%	1%	5%	5%	0%	35%	33%	2%
Master of Arts PHBern in Secondary Education [1]	329	314	5%	52%	51%	1%	5%	7%	–2%	33%	32%	–1%
Master of Arts PHBern in Secondary Education (orientation Enseignement spécialisé) [1]	44	40	10%	70%	78%	–8%	7%	5%	2%	23%	28%	–5%
Master of Arts PHBern in Secondary Education (master consécutif)	41	–	–	59%	–	–	0%	–	–	44%	–	–
Diplôme d'enseignement degré secondaire I pour les écoles de maturité	0	2	–100%	0%	50%	–50%	0%	0%	0%	0%	100%	–100%
Diplôme complémentaire d'enseignement au degré secondaire I pour titulaires d'un diplôme d'enseigne-ment selon l'ancien droit	3	3	0%	67%	67%	0%	0%	0%	0%	33%	0%	33%
Diplôme complémentaire d'enseignement au degré secondaire I pour titulaires d'un bachelor d'enseignement degrés préscolaire et primaire	19	21	–10%	74%	76%	–2%	0%	5%	–5%	63%	62%	1%
Diplôme d'enseignement degré secondaire I - diplôme spécifique selon la LHEP	100	116	–14%	45%	42%	3%	11%	13%	–2%	19%	20%	–1%
Institut du degré secondaire II [2, 3]	**307**	**321**	**–4%**	**48%**	**49%**	**–1%**	**6%**	**8%**	**–2%**	**60%**	**54%**	**6%**
Diplôme discipline unique	43	51	–16%	44%	49%	–5%	7%	12%	–5%	49%	43%	6%
Diplôme discipline unique avec qualification en pédagogie professionnelle	74	75	–1%	57%	57%	0%	9%	12%	–3%	64%	53%	11%
Diplôme double discipline	46	48	–4%	41%	40%	1%	4%	2%	2%	67%	69%	–2%
Diplôme double discipline avec qualification en pédagogie professionnelle	144	147	–2%	47%	48%	–1%	4%	5%	–1%	60%	54%	6%
Institut de pédagogie curative	**300**	**271**	**11%**	**87%**	**89%**	**–2%**	**7%**	**6%**	**1%**	**28%**	**30%**	**–2%**
Etudes élémentaires	27	29	–7%	93%	97%	–4%	15%	0%	15%	41%	28%	13%
Pédagogie pour enfants et adolescents présentant un handicap mental	38	29	31%	87%	90%	–3%	5%	0%	5%	37%	24%	13%
Pédagogie pour enfants et adolescents présentant une difficulté d'apprentissage ou un trouble du comportement	206	179	15%	88%	86%	2%	6%	7%	0%	26%	31%	–5%
Prestations complémentaires pour master en enseignement spécialisé	29	34	–15%	72%	94%	–22%	21%	15%	6%	17%	35%	–18%

Institut des degrés préscolaire et primaire NMS	**260**	**252**	**3%**	**88%**	**90%**	**–2%**	**5%**	**5%**	**0%**	**21%**	**25%**	**–4%**
Diplôme d'enseignement degrés préscolaire et primaire NMS selon la LHEP (bachelor)	260	252	3%	88%	90%	–2%	5%	5%	0%	21%	25%	–4%
Total Formations de base	**2'953**	**2'754**	**7%**	**68%**	**67%**	**1%**	**6%**	**6%**	**0%**	**35%**	**34%**	**1%**

Jours de référence : 15 octobre 2020, 15 octobre 2019

Vue d'ensemble II : évolution du nombre d'étudiants et étudiantes dans les formations de base, par institut



Vue d'ensemble III : étudiants et étudiantes dans les formations additionnelles et complémentaires, par institut et filière d'études, part de femmes, part d'étudiants et étudiantes étrangers extracantonaux

	Total étudiant-e-s			Part de femmes			Part d'étudiant-e-s étrangers[5]			Part d'étudiant-e-s extracantonaux[5]		
	SA20	**SA19**	**Δ**	**SA20**	**SA19**	**Δ**	**SA20**	**SA19**	**Δ**	**SA20**	**SA19**	**Δ**
Institut des degrés préscolaire et primaire	**2**	**1**	**100%**	**50%**	**0%**	**50%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**
Élargissement discipline degré primaire	2	1	100%	50%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Institut du degré secondaire I	**0**	**2**	**–100%**	**0%**	**50%**	**–50%**	**0%**	**0%**	**0%**	**0%**	**100%**	**–100%**
Diplôme additionnel degré secondaire I	0	2	–100%	0%	50%	–50%	0%	0%	0%	0%	100%	–100%
Institut du degré secondaire II	**10**	**4**	**150%**	**30%**	**25%**	**5%**	**10%**	**0%**	**10%**	**50%**	**50%**	**0%**
Diplôme additionnel degré secondaire II	7	3	133%	29%	33%	–5%	14%	0%	14%	43%	67%	–24%
Diplôme additionnel discipline degré secondaire II avec qualification en pédagogie professionnelle	3	1	200%	33%	0%	33%	0%	0%	0%	67%	0%	67%
Centres de didactique des disciplines	**118**	**87**	**36%**	**77%**	**85%**	**–8%**	**4%**	**5%**	**–1%**	**65%**	**64%**	**1%**
Joint master en didactique des disciplines « Activités créatives manuelles et activités créatives textiles – Design »	26	22	18%	85%	86%	–1%	4%	5%	–1%	65%	64%	1%
Joint master en didactique des disciplines « Sport »	28	20	40%	57%	75%	–18%	k.A.[4]	k.A.[4]	–	k.A.[4]	k.A.[4]	–
Joint master en didactique des disciplines «Sciences naturelles, humaines, sociales et développement durable »	64	45	42%	83%	89%	–6%	k.A.[4]	k.A.[4]	–	k.A.[4]	k.A.[4]	–
Total Formations additionnelles et complémentaires	**130**	**94**	**38%**	**73%**	**81%**	**–8%**	**2%**	**1%**	**1%**	**17%**	**19%**	**–2%**

Jours de référence : 15 octobre 2020, 15 octobre 2019

Vue d'ensemble IV : nouveaux étudiants et étudiantes dans les formations de base et les formations additionnelles et complémentaires par filière d'études, et part de femmes, part d'étudiants et étudiantes étrangers et extracantonaux

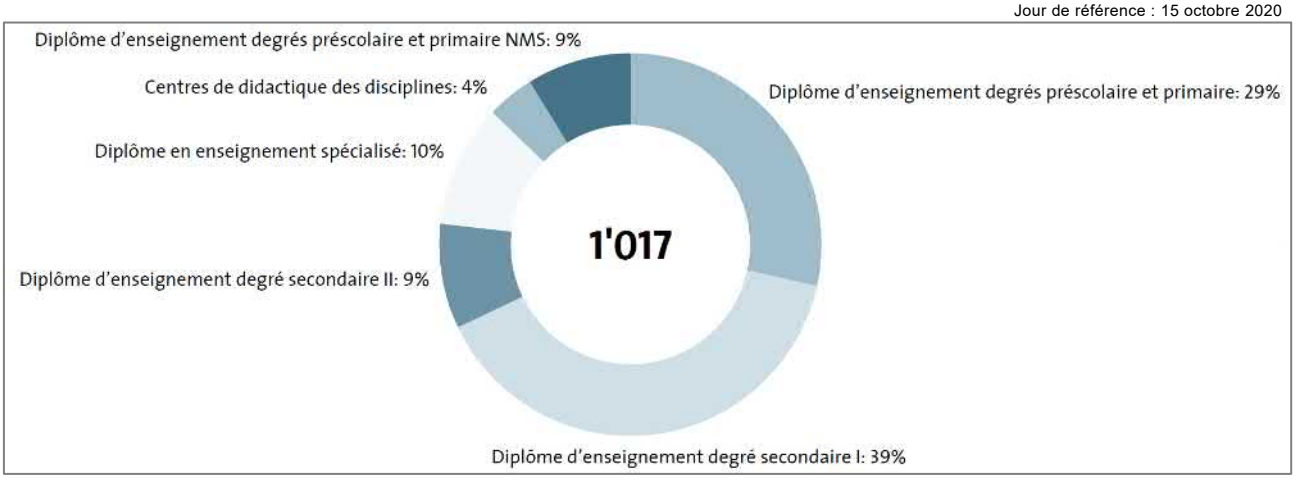
	Total étudiant-e-s			Part de femmes			Parts d'étudiant-e-s étrangers[5]			Part d'étudiant-e-s extracantonaux[5]		
	SA20	SA19	Δ	SA20	SA19	Δ	SA20	SA19	Δ	SA20	SA19	Δ
Institut des degrés préscolaire et primaire	**290**	**263**	**10%**	**82%**	**78%**	**4%**	**5%**	**5%**	**0%**	**31%**	**28%**	**3%**
Diplôme d'enseignement degrés préscolaire et primaire selon la LHEP – MS (école enfantine à 2e année scolaire)	91	88	3%	97%	93%	4%	4%	6%	–2%	40%	25%	15%
Diplôme d'enseignement degrés préscolaire et primaire selon la LHEP (bachelor) – VUS (3 à 6e année scolaire)	174	157	11%	74%	69%	5%	6%	5%	1%	31%	32%	–1%
Diplôme d'enseignement degrés préscolaire et primaire selon la LHEP (bachelor) – BIL (filière bilingue)	25	17	47%	92%	82%	10%	k.A[4]	k.A.[4]	–	k.A.[4]	k.A.[4]	–
Elargissement discipline degré primaire	0	1	–100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Institut de gré secondaire I	**401**	**365**	**10%**	**54%**	**51%**	**3%**	**3%**	**7%**	**–4%**	**35%**	**31%**	**4%**
Bachelor of Arts PHBern in Secondary Education	210	197	7%	51%	48%	3%	3%	7%	–4%	37%	33%	4%
Master of Arts PHBern in Secondary Education [1]	107	109	–2%	53%	54%	–1%	3%	8%	–5%	36%	26%	10%
Master of Arts PHBern in Secondary Education (orientation enseignement spécialisé) [1]	20	23	–13%	70%	70%	0%	10%	4%	6%	10%	35%	–25%
Master of Arts PHBern in Secondary Education (master consécutif)	28	–	–	61%	–	–	0%	–	–	43%	–	–
Diplôme complémentaire d'enseignement au degré secondaire I pour titulaires d'un diplôme d'enseignement selon l'ancien droit	4	4	0%	75%	50%	25%	0%	0%	0%	75%	75%	0%
Diplôme complémentaire d'enseignement au degrésecondaire I pour titulaires d'un bachelor d'enseignement degrés préscolaire et primaire	1	0	–	100%	–	–	0%	–	–	100%	–	–
Diplôme d'enseignement degré secondaire I - diplôme spécifique selon la LHEP	31	31	0%	52%	42%	10%	6%	6%	0%	23%	23%	0%
Diplôme additionnel degré secondaire I	0	1	–100%	0%	100%	–100%	0%	0%	0%	0%	100%	–100%
Institut du degré secondaire II [2), 3)]	**90**	**123**	**–27%**	**41%**	**48%**	**–7%**	**7%**	**7%**	**0%**	**58%**	**60%**	**–2%**
Diplôme discipline unique	12	20	–40%	42%	40%	2%	8%	0%	8%	58%	50%	8%
Diplôme discipline unique avec qualification en pédagogie professionnelle	26	24	8%	42%	54%	–12%	12%	13%	–1%	65%	58%	7%
Diplôme double discipline	11	22	–50%	36%	41%	–5%	0%	5%	–5%	73%	73%	0%
Diplôme double discipline avec qualification en pédagogie professionnelle	34	53	–36%	44%	53%	–9%	3%	8%	–5%	50%	60%	–10%
Diplôme additionnel degré secondaire II	6	3	100%	33%	33%	0%	17%	0%	17%	33%	67%	–34%
Diplôme additionnel degré secondaire II avec qualification en pédagogie professionnelle	1	1	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	100%
Institut de pédagogie curative	**106**	**92**	**15%**	**84%**	**93%**	**–11%**	**12%**	**5%**	**7%**	**32%**	**33%**	**–1%**
Etudes élémentaires	22	25	–12%	95%	100%	–5%	14%	0%	14%	50%	32%	18%
Pédagogie pour enfants et adolescents présentant un handicap mental	13	6	117%	77%	100%	–23%	8%	0%	8%	31%	67%	–36%
Pédagogie pour enfants et adolescents présentant une difficulté d'apprentissage ou un trouble du comportement	51	32	59%	90%	84%	6%	8%	6%	2%	29%	19%	10%
Prestations complémentaires pour master en enseignement spécialisé	7	3	133%	43%	100%	–57%	29%	33%	–4%	43%	67%	–24%
Prestations complémentaires pour master en enseignement spécialisé (IPP)	13	26	–50%	69%	96%	–27%	23%	8%	15%	8%	38%	–31%

Centres de didactique des disciplines	**41**	**28**	**46%**	**73%**	**96%**	**–23%**	**0%**	**0%**	**0%**	**88%**	**88%**	**0%**
Joint master en didactique des disciplines « Activités créatives manuelles et activités créatives textiles – Design »	8	8	0%	88%	100%	–12%	0%	0%	0%	88%	88%	0%
Joint master en didactique des disciplines « Sport »	8	0	–	63%	–	–	k.A.[4)]	k.A.[4)]	–	k.A.[4)]	k.A.[4)]	–
Joint master en didactique des disciplines « Sciences naturelles, humaines, sociales et développement durable »	25	20	25%	72%	95%	–23%	k.A.[4)]	k.A.[4)]	–	k.A.[4)]	k.A.[4)]	–
Institut des degrés préscolaire et primaire (NMS)	**89**	**90**	**–1%**	**84%**	**89%**	**–5%**	**2%**	**2%**	**0%**	**15%**	**18%**	**–3%**
Diplôme d'enseignement degrés préscolaire et primaire NMS selon la LHEP (bachelor)	89	90	–1%	84%	89%	–5%	2%	2%	0%	15%	18%	–3%
Total Nouveaux étudiant-e-s	**1'017**	**961**	**6%**	**67%**	**67%**	**0%**	**5%**	**6%**	**–1%**	**35%**	**34%**	**1%**

Jours de référence : 15 octobre 2020, 15 octobre 2019

Vue d'ensemble V : nombre de nouveaux étudiants et étudiantes dans les formations de base et les formations additionnelles et complémentaires, par institut

Jour de référence : 15 octobre 2020

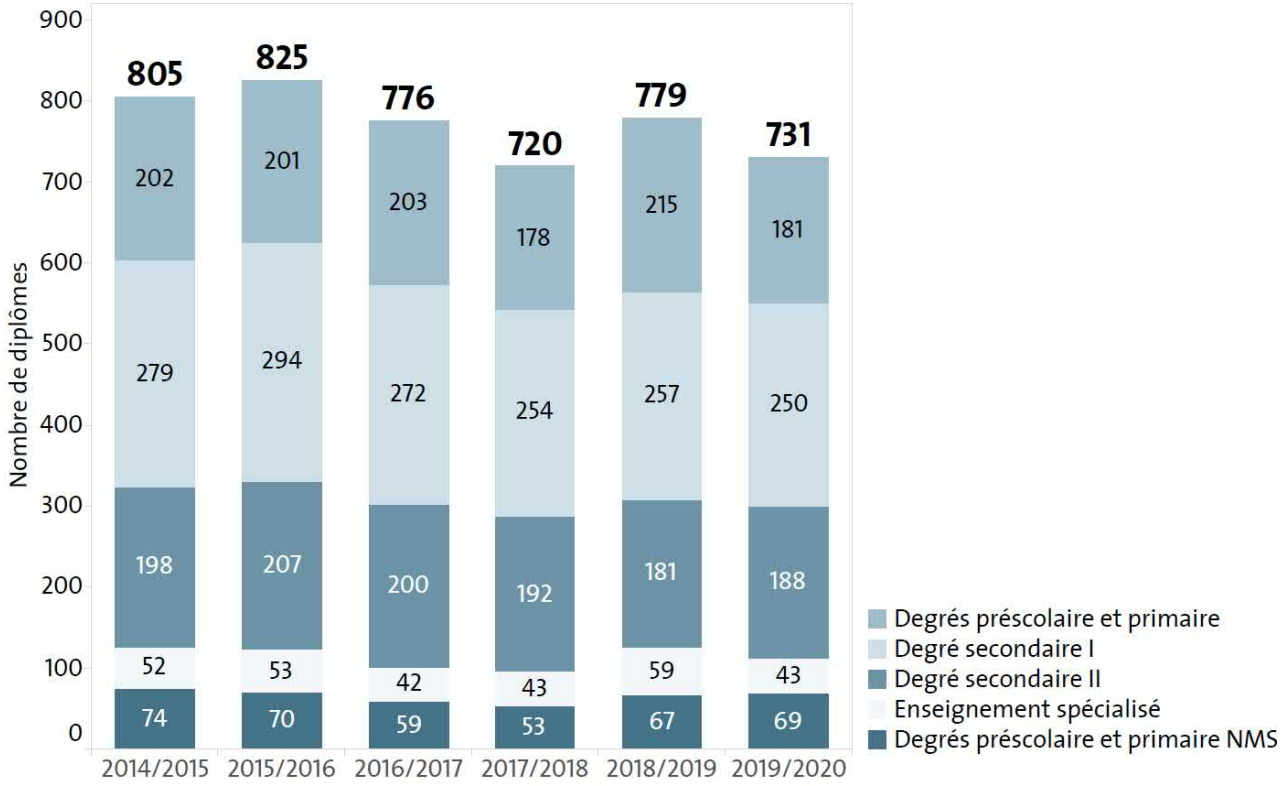


Vue d'ensemble VI : nombre de diplômes décernés dans les formations de base

	Femmes	Hommes	Total
Institut des degrés préscolaire et primaire	**155**	**26**	**181**
Diplôme d'enseignement pour les degrés préscolaire et primaire avec Bachelor of Arts PHBern inPre-Primary and Primary Education	152	26	178
Elargissement discipline degré primaire	3	0	3
Institut du degré secondaire I	**147**	**103**	**250**
Bachelor of Arts PHBern in Secondary Education (sans diplôme d'enseignement)	63	50	113
Diplôme d'enseignement pour le degré secondaire I avec Master of Arts PHBern in Secondary Education	72	42	114
Diplôme spécialisé par discipline pour le degré secondaire I	11	9	20
Diplôme additionnel degré secondaire I	1	2	3
Institut du degré secondaire II	**98**	**90**	**188**
Diplôme d'enseignement pour les écoles préparant à la maturité	32	35	67
Diplôme d'enseignement pour les écoles préparant à la maturité avec qualification en pédago-gieprofessionnelle	63	53	116
Diplôme additionnel école préparant à la maturité	3	2	5
Institut de pédagogie curative	**40**	**3**	**43**
Diplôme d'enseignement spécialisé avec Master of Arts PHBern in Special Needs Education	40	3	43
Institut privé des degrés préscolaire et primaire NMS	**61**	**8**	**69**
Diplôme d'enseignement pour les degrés préscolaire et primaire avec Bachelor of Arts PHBern inPre-Primary and Primary Education	61	8	69
Total	**501**	**230**	**731**

Période de référence : 1er août 2019 au 31 juillet 2020

Vue d'ensemble VII : évolution du nombre de diplômes dans les formations de base et les formations additionnelles et complémentaires, par institut



Remarques concernant les statistiques

[1)] Les étudiants et étudiantes de la filière du degré secondaire I qui sont immatriculés parallèlement dans la filière de bachelor,de master et/ou de diplôme additionnel ne sont pris en compte que dans la filière de master.

[2)] Les étudiants et étudiantes qui suivent la filière d'études complémentaire Arts visuels à la HEAB (degré secondaire II) ne sont pas comptabilisés étant donné qu'ils ne sont pas immatriculés à la PHBern. Nombre AS 20 : 28 AS19 : 31).

[3)] Au cours de l'année scolaire 2020, 205 étudiants et étudiantes de la filière du degré secondaire II sont immatriculés en parallèle à l'Université de Berne ou à la HEAB et ne paient pas de taxes d'études à la PHBern (AS 19 : 212).

[4)] Les données des étudiants et étudiantes de ces filières ne sont pas disponibles car l'immatriculation se fait à la haute école de coopération (Kooperationshochschule).

[5)] Les pourcentages se rapportent aux étudiants et étudiantes inscrits à la PHBern.

3.2 Collaborateurs et collaboratrices

Vue d'ensemble I : effectifs par unité organisationnelle

	Total collaborateurs/trices			Part de femmes			Total en %		
Unités organisationnelles	**2020**	**2019**	**Δ**	**2020**	**2019**	**Δ**	**2020**	**2019**	**Δ**
Rectorat	37	22	68%	57%	45%	12%	3%	2%	1%
Services*	66	104*	–37%	73%	56%*	17%	6%	10%*	–4%
Réseau Transformation numérique*	36	–*	–	19%	–*	–	3%	–*	–
Institut des degrés préscolaire et primaire (y c. cours préparatoireet centre de didactique des disciplines « Sciences naturelles, humaines, sociales et développement durable »)	227	236	–4%	76%	75%	1%	21%	21%	0%
Institut du degré secondaire I (y c. centre de didactique des disciplines « Activités créatives manuelles et activités créatives sur textiles »)	249	240	4%	50%	50%	0%	23%	22%	1%
Institut du degré secondaire II (y c. centre de didactique des disciplines « Sport »)	67	73	–8%	48%	45%	3%	6%	7%	–1%
Institut de pédagogie curative	50	50	0%	78%	80%	–2%	5%	5%	0%
Institut de formation continue et de formation aux médias (y c. form. continue et recherche en marketing et communication)	182	193	–6%	58%	60%	–2%	17%	18%	–1%
Institut de recherche, développement et évaluation	87	71	23%	74%	75%	–1%	8%	7%	1%
Institut privé des degrés préscolaire et primaire NMS	85	86	–1%	67%	63%	4%	8%	8%	0%
Total**	**1'086**	**1'075**	**1%**	**62%**	**61%**	**1%**	**100%**	**100%**	**0%**

Jours de référence : 31 décembre 2020, 31 décembre 2019

* Nouvelles unités administratives mises en place lors de la réorganisation « Administration 2020 ». Jusqu'au 31 janvier 2020 : Administration centrale, Administration des formations de base, Administration Formation continue et recherche.

** Une même personne peut être employée à la fois à la PHBern et à l'Institut privé IVP NMS.

Vue d'ensemble II : évolution des effectifs par unité organisationnelle

Unités organisationnelles	2016	2017	2018	2019	2020
Rectorat	22	19	21	22	37
Services*/**	32	50	105	104	66
Réseau Transformation numérique*					36
Institut des degrés préscolaire et primaire (y c. cours préparatoire et centre de didactique des disciplines « Sciences naturelles, humaines, sociales et développement durable »)	220	220	220	236	227
Institut du degré secondaire I (y c. centre de didactique des disciplines « Activités créatives manuelles et activités créatives sur tex tiles »)	336	280	233	240	249
Institut du degré secondaire II (y c. centre de didactique des disciplines « Sport »)	66	60	59	73	67
Institut de pédagogie curative	45	37	40	50	50
Institut de formation continue et de formation aux médias (y c. form. continue et recherche en marketing et communication)	224	214	198	193	182
Institut de recherche, développement et évaluation	62	68	73	71	87
Institut privé des degrés préscolaire et primaire NMS	92	95	87	86	85
Total	**1'099**	**1'043**	**1'036**	**1'075**	**1'086**

Jour de référence : à chaque fois le 31 décembre

* Nouvelles unités administratives mises en place lors de la réorganisation « Administration 2020 ». Jusqu'au 31 janvier 2020 : Administration centrale, Administration des formations de base, Administration Formation continue et recherche.

** Jusqu'en 2017, les collaborateurs et collaboratrices de l'Administration des formations de base et de l'Administration de la formation continue et de la recherche étaient rattachés à l'Institut de formation continue et de la formation aux médias.

.

Vue d'ensemble III : postes à plein temps par unité organisationnelle

	Total postes à plein temps			Part de femmes			Total en %		
Unités organisationnelles	**2020**	**2019**	**Δ**	**2020**	**2019**	**Δ**	**2020**	**2019**	**Δ**
Rectorat	30,2	17,5	73%	56%	45%	11%	6%	4%	2%
Services*	53,0*	82,7*	–36%	68%*	51%*	17%	11%*	18%*	–7%
Réseau Transformation numérique*	30,5*	–*	–	17%*	–*	–	6%*	–*	–
Institut des degrés préscolaire et primaire (y c. cours préparatoireet centre de didactique des disciplines « Sciences naturelles, humaines, sociales et développement durable »)	83,0	81,5	2%	71%	72%	1%	17%	17%	0%
Institut du degré secondaire I (y c. centre de didactique des disciplines « Activités créatives manuelles et activités créatives sur textiles »)	79,5	79,9	–1%	52%	54%	–2%	16%	16%	0%
Institut du degré secondaire II (y c. centre de didactique des disciplines « Sport »)	26,6	26,0	2%	58%	55%	3%	5%	5%	0%
Institut de pédagogie curative	25,7	24,3	6%	75%	76%	–1%	5%	5%	0%
Institut de formation continue et de formation aux médias (y c. form. continue et recherche en marketing et communication)	92,0	102,5	–10%	59%	60%	–1%	19%	21%	–2%
Institut de recherche, développement et évaluation	48,8	41,4	18%	72%	74%	–2%	10%	9%	1%
Institut privé des degrés préscolaire et primaire NMS	23,9	22,3	7%	57%	56%	1%	5%	5%	0%
Total	**493,2**	**478,0**	**3%**	**60%**	**61%**	**–1%**	**100%**	**100%**	**0%**

Jours de référence : 31 décembre 2020, 31 décembre 2019

* Nouvelles unités administratives mises en place lors de la réorganisation « Administration 2020 ». Jusqu'au 31 janvier 2020 : Administration centrale, Administration des formations de base, Administration Formation continue et recherche.

Vue d'ensemble IV : évolution des postes à plein temps par unité organisationnelle

Unités organisationnelles	2016	2017	2018	2019	2020
Rectorat	16,2	15,7	17,2	17,5	30,2
Services*/**	27,0	43,0	83,8	82,7	53,0
Réseau Transformation numérique*					30,5
Institut des degrés préscolaire et primaire (y c. cours préparatoire et centre de didactique des disciplines « Sciences naturelles, humaines, sociales et développement durable »)	73,1	76,0	80,1	81,5	83,0
Institut du degré secondaire I (y c. centre de didactique des disciplines « Activités créatives manuelles et activités créatives sur textiles »)	106,4	103,3	76,2	79,9	79,5
Institut du degré secondaire II (y c. centre de didactique des disciplines « Sport »)	22,9	23,4	22,8	26,0	26,6
Institut de pédagogie curative	24,2	23,4	24,2	24,3	25,7
Institut de formation continue et de formation aux médias (y c. form. continue et recherche en marketing et communication)	117,0	116,1	103,6	102,5	92,0
Institut de recherche, développement et évaluation	30,7	39,4	43,1	41,4	48,8
Institut privé des degrés préscolaire et primaire NMS	23,6	24,2	22,1	22,3	23,9
Total	**441,1**	**464,5**	**473,1**	**478,0**	**493,2**

Jour de référence : à chaque fois le 31 décembre

* Nouvelles unités administratives mises en place lors de la réorganisation « Administration 2020 ». Jusqu'au 31 janvier 2020 : Administration centrale, Administration des formations de base, Administration Formation continue et recherche.

**Jusqu'en 2017, les collaborateurs et collaboratrices de l'Administration des formations de base et de l'Administration de la formation continue et de la recherche étaient rattachés à l'Institut de formation continue et de la formation aux médias.

Vue d'ensemble V : personnes selon les fonctions

	Total collab.			Part de femmes			Total en %		
Catégories de fonction	**2020**	**2019**	**Δ**	**2020**	**2019**	**Δ**	**2020**	**2019**	**Δ**
Direction de la haute école	10	8	25%	30%	25%	5%	1%	1%	0%
Responsables des domaines, des programmes prioritaires et des centres de didactique des disciplines	38	36	6%	71%	75%	–4%	3%	3%	0%
Responsables des divisions, des sections et des équipes	24	19	26%	42%	32%	10%	2%	2%	0%
Collaborateurs / collaboratrices administratifs	160	162	–1%	63%	64%	–1%	14%	14%	0%
Collaborateurs / collaboratrices scientifiques	103	104	–1%	65%	66%	–1%	9%	8%	1%
Enseignants / enseignantes	455	461	–1%	61%	61%	0%	39%	41%	–2%
Formateurs et formatrices en établissement avec mandat élargi	274	266	3%	62%	62%	0%	24%	24%	0%
Assistants et assistantes, doctorants et doctorantes	88	75	17%	64%	61%	3%	8%	7%	1%
Total*	**1'152**	**1'131**	**2%**	**62%**	**62%**	**0%**	**100%**	**100%**	**0%**

* Une même personne peut occuper plusieurs fonctions.

Jours de référence : 31 décembre 2020, 31 décembre 2019

Vue d'ensemble VI : postes à plein temps selon les fonctions

	Postes à plein temps			Part de femmes			Total en %		
Catégories de fonction	**2020**	**2019**	**Δ**	**2020**	**2019**	**Δ**	**2020**	**2019**	**Δ**
Direction de la haute école	10,0	8,0	25%	30%	25%	5%	2%	2%	0%
Responsables des domaines, des programmes prioritaires et des centres de didactique des disciplines	29,8	29,2	2%	71%	73%	–2%	5%	5%	0%
Responsables des divisions, des sections et des équipes	22,1	17,5	26%	41%	32%	9%	4%	4%	0%
Collaborateurs / collaboratrices administratifs	121,7	120,0	1%	60%	60%	0%	25%	25%	0%
Collaborateurs / collaboratrices scientifiques	52,0	53,7	–3%	66%	70%	–4%	11%	11%	0%
Enseignants / enseignantes*	205,3	204,0	1%	60%	60%	0%	42%	43%	–1%
Formateurs et formatrices en établissement avec mandat élargi*	17,7	17,8	–1%	63%	63%	0%	4%	4%	0%
Assistants et assistantes, doctorants et doctorantes	34,8	28,0	24%	62%	60%	2%	7%	6%	1%
Total**	**493,2**	**478,0**	**3%**	**60%**	**61%**	**–1%**	**100%**	**100%**	**0%**

Jours de référence : 31 décembre 2020, 31 décembre 2019

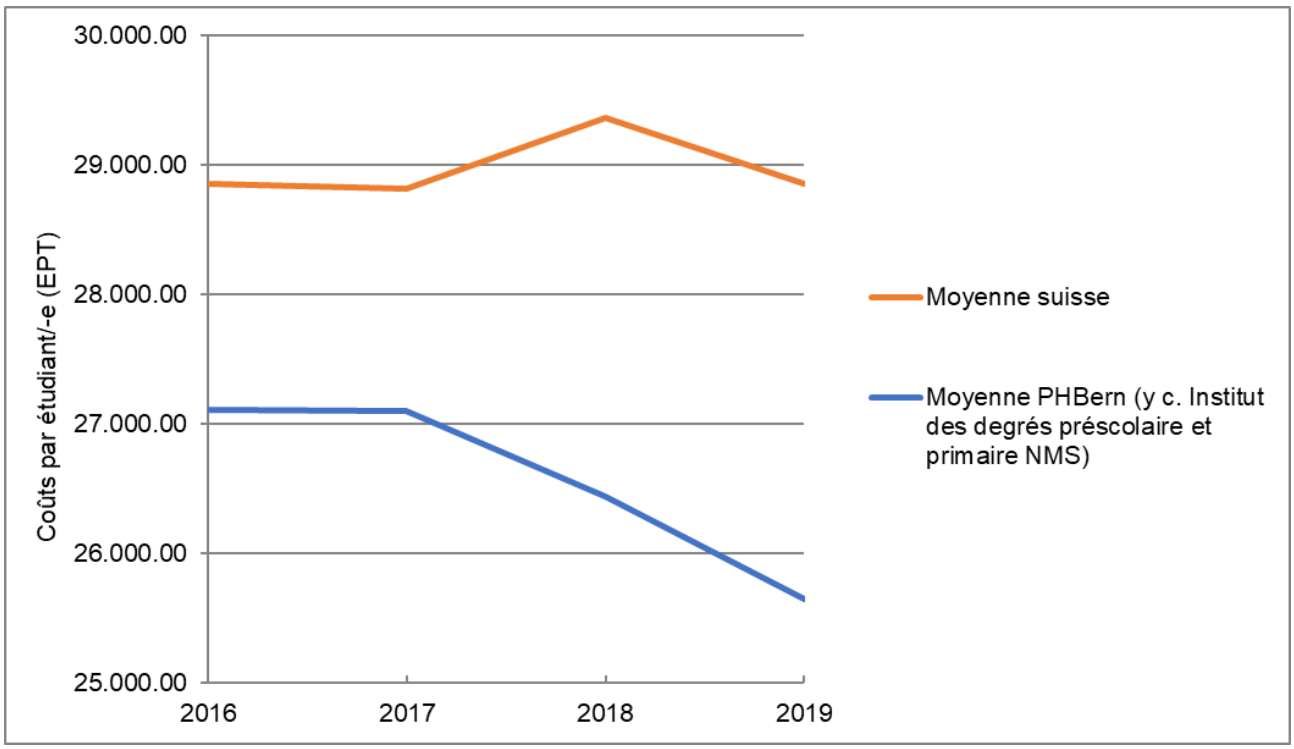
* L'augmentation des ETP dans les instituts de formation de base est compensée par la diminution à l'institut de formation continue et de formation aux médias.

** Une même personne peut occuper plusieurs fonctions.

3.3 Coûts de formation par étudiant ou étudiante (équivalent pleintemps)

	2016	2017	2018	2019
Moyenne suisse (en CHF)	**28'857**	**28'814**	**29'369**	**28'859**
Coûts moyens pour la PHBern (y c. l'IVP NMS) (en CHF)	**27'107**	**27'100**	**26'440**	**25'645**

Vue d'ensemble I : évolution des coûts par étudiant ou étudiante, par équivalent plein temps (en CHF)



3.4 Organes

Conseil de l'école

Elisabeth Schenk Jenzer (Présidente)	Rectrice du gymnase Kirchenfeld
Therese Hilfiker (Vice-présidente)	Ancienne Senior HR Business Partner CSL Behring Suisse
Prof. Zoltán M. Balogh	Professeur et co-directeur de l'Institut de mathématiques de l'Université de Berne
Ursula Fiechter	Enseignante à l'Institut des degrés préscolaire et primaire, représentante du corps enseignant de la PHBern
Christine Hostettler	Enseignante, 3e cycle, école de Wabern
Kathrin Hüppi	Enseignante du degré secondaire et co-directrice de l'OberstufenzentrumRapperswil, BE
Prof. Thomas Längin	Enseignant Haute école spécialisée bernoise
Prof. Martin Schäfer	Recteur de la PHBern
Dr. Eliane Siegenthaler	Médecin-cheffe de la polyclinique en psychiatrie infantile et juvénile et de l'hôpital de jour des Services psychiatriques universitaires (SPU) de Berne
Raymond Wiedmer	Etudiant à l'Institut du degré secondaire I, représentant des étudiants et étudiantes de la PHBern
Simone Knödler-Gilgen(voix consultative)	Cheffe de la Section des hautes écoles pédagogiques, représentante de la Direction de l'instruction publique

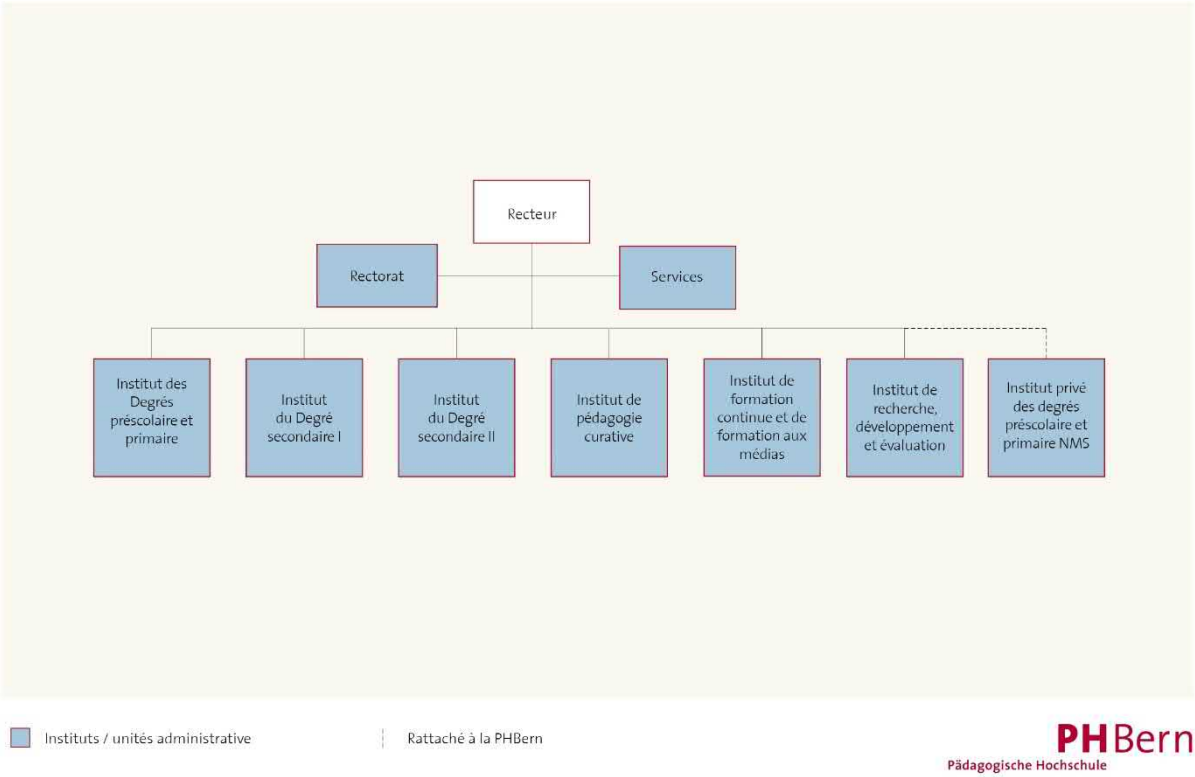
Direction de l'école

Prof. Martin Schäfer (Président)	Recteur
Prof. Daniel Steiner	Responsable Institut des degrés préscolaire et primaire
Prof. Andrea Schweizer	Responsable Institut du degré secondaire I
Prof. Marc Eyer	Responsable Institut du degré secondaire II
Prof. Michael Eckhart	Responsable Institut de pédagogie curative
Prof. Gottfried Hodel	Responsable Institut de formation continue et de formation aux médias
Prof. Doris Edelmann	Responsable Institut de recherche, développement et évaluation
Prof. Martin Stadelmann	Responsable Institut privé des degrés préscolaire et primaire NMS
Stefan von Wyl	Responsable Services (depuis le 1er juillet 2019)
Dominik Zuber (voix consultative)	Responsable Finances et controlling ad interim (du 01.06.2020 au 30.09.2020)
Martin Dietrich (voix consultative)	Responsable Finances et controlling (à partir du 01.10.2020)

A quitté la direction de l'école :

Roland Gschwind (voix consultative)	Responsable Finances et controlling (au 31.05.2020)

3.4.1 Organigramme



4 Comptes annuels

Conformément aux dispositions de la loi sur la Haute école pédagogique germanophone, l'établissement des comptes de la PHBern doit répondre à des normes établies. L'ensemble des recommandations techniques pour l'établissement des comptes selon les normes Swiss GAAP RPC sont en l'occurrence applicables.

4.1 Remarques relatives aux comptes annuels

Les comptes annuels 2020 de la PHBern se soldent par une perte de KCHF 355. L'année précédente, la PHBern avait enregistré un bénéfice de KCHF 152. Au cours des quatre dernières années, la PHBern a affiché des pertes entre KCHF 1000 et KCHF 1500.

En 2020, la subvention cantonale se chiffre à KCHF 60 105 selon l'ACE 1396/2019 du 11 décembre 2019. Elle est inchangée par rapport à l'exercice précédent et pour 2021, elle est à nouveau budgétisée à KCHF 60 708, conformément à l'arrêté du Conseil-exécutif.
Dans le cadre du programme d'allégement 2018 (PA 2018), la PHBern doit également apporter sa contribution. La croissance de 1 % de la subvention cantonale a de ce fait été supprimée pour 2020.

La pandémie de Corona a entraîné une baisse des frais de personnel et de matériel durant l'année sous revue. Toutes les offres n'ont pas pu être réalisées comme prévu, ce qui a permis de réduire les dépenses pour les honoraires et les indemnités. Les coûts supplémentaires occasionnés par le virus pour l'équipement informatique, le matériel de protection et les frais de nettoyage supplémentaires ont été compensés par des coûts nettement inférieurs pour la publicité, les bâtiments et les autres frais d'exploitation. Globalement, la pandémie de Corona entraîne une amélioration ponctuelle du résultat de la PHBern d'environ KCHF 1900 par rapport à la planification.

Les principaux facteurs intervenant dans le compte de résultat de l'année 2020 par rapport à l'année précédente sont les suivants :

- Augmentation des contributions AHES et des taxes d'études par rapport à l'année précédente de KCHF 1243 à KCHF 20 736 liée notamment à la hausse du nombre d'étudiants et d'étudiantes mais aussi à l'augmentation du tarif AHES pour l'année universitaire 2020/2021. Les recettes supplémentaires dues à la croissance du nombre d'étudiants et d'étudiantes et à l'augmentation du tarif AHES ont été partiellement jugulées en raison de la baisse de l'intensité des études.

- Augmentation, par rapport à l'année précédente, des traitements et des prestations sociales (sans les engagements de prévoyance) de KCHF 2089 à KCHF 70 835. L'augmentation continue du nombre d'étudiants et d'étudiantes a entraîné une hausse subite des coûts dus à des embauches supplémentaires. Globalement, les coûts pour les instituts de formation de base augmentent de KCHF 1510 par rapport à l'année précédente. En revanche, en raison de la pandémie de Corona, moins d'honoraires dans le cadre de la formation continue et des prestations de tiers ont été versés (KCHF 840). Sur la base des bases légales de la PHBern, les enseignants et enseignantes ont la possibilité de demander un congé de recherche ou de formation. A l'occasion de l'examen annuel des provisions nécessaires, les personnes responsables sont arrivées à la conclusion que, dans ce contexte, les conditions pour la constitution d'une provision étaient remplies. En conséquence, une provision de KCHF 1500 a été constituée au cours de l'année sous revue pour la première fois.

- La provision concernant les prestations aux institutions de prévoyance baisse de KCHF 862 (année précédente : KCHF 1039).

- Les charges matérielles ont été inférieures de KCHF 540 par rapport à celles de l'année précédente en raison de la pandémie de Corona (principalement dépenses pour la publicité et les bâtiments ainsi que matériel didactique). En outre, les dépenses informatiques ont été inférieures de KCHF 380, mais un total de KCHF 1000 a été activé pour le rééquipement complet en ordinateurs portables des collaborateurs et collaboratrices.

4.2 Bilan

Montants en KCHF	Chiffres en annexe	31.12.2020	31.12.2019
Liquidités	1	4’336	4’790
Créances résultant de livraisons et de prestations	2	11’189	10’057
Autres créances à court terme	3	1	1
Stocks	4	1	6
Actifs de régularisation	5	1’226	1’433
Actif circulants		**16’753**	**16’287**
Immobilisations corporelles	6	1’267	539
Immobilisations incorporelles	7	78	138
Actif immobilisé		**1’345**	**677**
ACTIF		**18’098**	**16’964**
Dettes à court terme résultant de livraisons etde prestations	8	848	1’735
Autres dettes à court terme	9	29	39
Passifs de régularisation	10	8’033	6’557
Provisions à court terme	13	1’614	1’281
Capitaux de tiers à court terme		**10’524**	**9’612**
Autres dettes à long terme	11	697	731
Engagements de prévoyance à long terme	12	12’872	13’734
Provisions à long terme	13	3’238	1’765
Capitaux de tiers à long terme		**16’807**	**16’230**
Total capital de tiers		**27’331**	**25’842**
Résultats cumulés		–8’878	–9’030
RESULTAT Bénéfice (+) / Perte (–)		–355	152
Total capital propre		**–9’233**	**–8’878**
PASSIF		**18’098**	**16’964**

4.3 Compte de résultat

Montants en KCHF	Chiffres en annexe	31.12.2020	31.12.2019
Financement de base	14	78’523	77’711
Produits de la recherche provenant de fonds de tiers	15	2’774	2’807
Taxes d’études	16	4’843	4’460
Produits divers	16	2’517	3’043
Diminution de produits	16	0	0
Produits		**88’657**	**88’021**
Autres contributions à des tiers	17	3’049	3’165
Charges de personnel	18	78’703	76’413
Autres charges d’exploitation	19	6’897	8’067
Amortissements	6, 7, 20	394	221
Charges		**89’043**	**87’866**
RESULTAT D’EXPLOITATION		**–386**	**155**
Charges financières	21	9	6
Produits financiers	21	6	1
Résultat financier		**–3**	**–5**
RESULTAT ORDINAIRE		**–389**	**150**
Modification des fonds affectés	11	34	2
RESULTAT FONDS		**34**	**2**
RESULTAT Bénéfice (+) / Perte (–)		**–355**	**152**

4.4 Tableau des flux de trésorerie

Montant en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Résultat annuel Bénéfice (+) / Perte (–)	**–355**	**152**
+/– Amortissements/réévaluations avec incidence sur le résultat	394	221
+/– Diminution/augmentation de provisions sans incidence sur les fonds	1’473	763
+/– Autres charges/produits sans incidence sur les fonds	–896	–1’041
+/– Diminution/augmentation de livraisons et de créances résultant de prestations	–1’132	8
+/– Diminution/augmentation de stocks	4	4
+/– Diminution/augmentation des actifs de régularisation	207	–394
+/– Diminution/augmentation des dettes à court terme résultant de livraisons et de prestations	–887	790
+/– Diminution/augmentation d’autres dettes à court terme	–10	37
+/– Diminution/augmentation des passifs de régularisation	1’476	–22
+/– Diminution/augmentation des provisions à court terme	333	177
Flux financiers (entrées et sorties) provenant de l’activité d’exploitation (cashflow opérationnel)	**607**	**695**
– Investissements (achat) d’immobilisations corporelles	–1’073	–281
+ Cession (vente/destruction) d’immobilisations corporelles	76	0
– Investissements (achat) d’immobilisations incorporelles	–64	–81
Flux financiers (entrées et sorties) provenant de l’activité d’investissement	**–1’061**	**–362**
Total flux financiers (entrées et sorties) = variation des flux financiers nets	**–454**	**333**
Liquidités nettes initiales	4’790	4’457
Liquidités nettes finales	4’336	4’790
Variation des flux financiers entrées (+) / sorties (–)	**–454**	**333**

4.5 Tableau des fonds propres au 31.12.2020

Montant en KCHF	Réserves d'évaluation Etat	Réserves provenant de bénéfices Etat	Réserves provenant de bénéfices Fonds de tiers	Total
Fonds propres au 01.01.2018	**–25'540**	**17'445**	**182**	**–7'913**
Bénéfice (+) / perte (–) sur l'année	0	–1'116	0	–1'116
Fonds propres au 31.12.2018	**–25'540**	**16'329**	**182**	**–9'029**
Fonds propres 01.01.2019	**–25'540**	**16'329**	**182**	**–9'029**
Bénéfice (+) / perte (–) sur l'année	0	152	0	152
Fonds propres au 31.12.2019	**–25'540**	**16'481**	**182**	**–8'877**
Fonds propres au 01.01.2020	**–25'540**	**16'480**	**182**	**–8'878**
Bénéfice (+) / perte (–) sur l'année	0	–355	0	–355
Fonds propres au 31.12.2020	**–25'540**	**16'125**	**182**	**–9'233**

Bénéfice / perte sur l'année
La perte de la PHBern se monte à KCHF 355. L'année précédente, la haute école avait réalisé un bénéfice de KCHF 152.

Réserves provenant de bénéfices (Etat)
La PHBern ne peut distribuer aucun bénéfice. Le résultat de l'exercice 2020 sera affecté aux fonds propres après approbation des comptes par le Conseil-exécutif. En 2020, suite à la perte réalisée sur l'exercice, les réserves issues de bénéfices diminuent de KCHF 355, passant de KCHF 16 480 à KCHF 16 125.

Fonds propres négatifs
La PHBern présente au 31 décembre 2020 (et depuis 2014) un solde de fonds propres négatif de KCHF 9233, constitué de réserves provenant de bénéfices d'un total de KCHF 16 307 et de réserves d'évaluation négatives de KCHF 25 540. Les réserves d'évaluation négatives sont liées au passage de la PHBern au système de subventionnement depuis le 1er janvier 2014 (avec redéfinition du bilan d'ouverture au 01.01.2014 selon les normes GAAP RPC) et sont dues en majeure partie à la première saisie [constitution de provisions] des engagements de prévoyance envers les caisses de pension [CPB et CACEB]). Les fonds propres négatifs n'influencent pas directement la marche ordinaire des affaires. Le canton garantit des liquidités suffisantes à la PHBern (art. 48h OHEP) et la solvabilité de la haute école n'est pas menacée.

4.6 Annexe

Généralités
Les comptes annuels ont été approuvés par le conseil de l'école le 30 mars 2021. Ils sont soumis à l'approbation du Conseil-exécutif et seront ensuite présentés au Grand Conseil lors de sa session de septembre 2021.

Principe d'établissement du bilan et principe d'évaluation
L'inscription au bilan est régie par le principe de l'évaluation individuelle des actifs et des dettes. Sauf indication contraire, tous les chiffres sont indiqués en KCHF et arrondis. Certains des chiffres de l'année précédente ont été arrondis, c'est pourquoi ils ont été légèrement ajustés dans certains cas. Les actifs sont évalués à leur coût d'acquisition ou de production, les passifs à leur valeur nominale. La préparation des comptes annuels exige que les responsables procèdent à des estimations et à des hypothèses qui ont une incidence sur les montants déclarés des recettes, des dépenses, des actifs et des passifs à la date de l'établissement du bilan. Si, à l'avenir, ces estimations et hypothèses, qui sont fondées sur la meilleure appréciation possible des responsables concernés, s'écartent des circonstances réelles, elles seront modifiées de manière appropriée au cours de l'année où les circonstances auront changé. Les principes appliqués aux principales rubriques des comptes annuels sont présentés ci-après :

Liquidités
Les liquidités regroupent les avoirs en caisse, les avoirs postaux et bancaires ainsi que le compte courant Administration des finances en cas de solde positif. Elles sont évaluées à la valeur.

Créances résultant de livraisons et de prestations et autres créances à court terme
L'évaluation est effectuée à la valeur nominale, déduction faite des pertes de valeur éventuelles. Pour les créances qui semblent clairement compromises, un ajustement de valeur est fait en fonction du risque individuel.

Stocks
Les stocks sont évalués sur la base du coût d'acquisition ou de revient ou, si ce coût devait être inférieur, sur la base du prix net du marché.

Actifs de régularisation
Les actifs de régularisation servent exclusivement à affecter les produits et les charges à la période concernée. Ils sont évalués à la valeur nominale.

Immobilisations corporelles
Les immobilisations corporelles sont évaluées aux coûts d'acquisition ou de revient, déduction faite des amortissements cumulés. Les amortissements sont réalisés de manière linéaire pendant la durée économique d'utilisation des immobilisations corporelles. Tant qu'un objet entièrement amorti reste utilisé, sa valeur d'acquisition et le cumul des amortissements correspondants ne sont pas sortis des comptes. La durée d'utilisation des immobilisations corporelles est déterminée comme suit :

Classes d'immobilisation	Durée d'utilisation
Machines et appareils	5 ans
Mobilier et équipement	10 à 15 ans
Bureautique, matériel informatique et systèmes de communication	3 à 5 ans
Véhicules	4 à 6 ans
Instruments de musique	10 à 50 ans
Ouvrages dans des immeubles loués	10 ans ou durée maximale de location

Immobilisations incorporelles
Les immobilisations incorporelles englobent les solutions logicielles acquises, les applications logicielles développées par un prestataire externe ainsi que les brevets et licences. Les solutions logicielles créées par la PHBern elle-même sont également incluses dans les immobilisations incorporelles. Les immobilisations incorporelles ne doivent pas être enregistrées à une valeur supérieure au coût d'acquisition et sont amorties de façon linéaire sur une durée de cinq ans. Tant qu'un objet entièrement amorti reste utilisé, sa valeur d'acquisition et le cumul des amortissements correspondants ne sont pas sortis des comptes.

Dettes à court terme liées aux livraisons et prestations
Les dettes englobent les engagements sur livraisons et prestations. Elles sont évaluées à la valeur nominale.

Autres dettes à court terme
Les autres dettes à court terme sont des dettes dont l'échéance est fixée à un an maximum et qui ne sont pas directement liées à la fourniture de prestations telles que, par exemple, la TVA à verser à l'Administration fédérale des contributions.
Les soldes créditeurs des comptes courants de l'Administration des finances sont des dettes envers la trésorerie cantonale. Ils sont inscrits au bilan à leur valeur nominale.

Passifs de régularisation
Les passifs de régularisation servent exclusivement à affecter les produits et les charges à la période concernée. Ils sont évalués à la valeur nominale.

Provisions à court et à long terme
Les provisions dont l'échéance est inférieure à douze mois sont comptabilisées dans les capitaux de tiers à court terme, les provisions dont l'échéance est supérieure à douze mois dans les capitaux de tiers à long terme.

Une provision est un engagement, fondé sur un événement passé, dont le montant et/ou l'échéance sont incertains mais estimables. L'événement doit s'inscrire avant la date du bilan. Il constitue le fait générateur d'obligation et consiste en un événement débouchant sur une obligation juridique ou implicite. Les soldes horaires, les comptes épargne-temps et les vacances des collaborateurs et collaboratrices, de même que les primes de fidélité différées des collaborateurs et collaboratrices, les congés de formation et de recherche auxquels les enseignants et enseignantes ont droit ainsi que les rentes spéciales et les rentes de raccordement, sont considérés comme des provisions.
La provision est constituée sur les postes de charges correspondants. La réduction ou la dissolution des provisions doit avoir lieu dans le même domaine du compte de résultats que la constitution des provisions. Les différentes évolutions des provisions figurent dans le tableau de variation des provisions.

Autres dettes à long terme
Les fonds sont des moyens financiers affectés pour assurer le financement de certaines tâches prises en compte séparément. L'utilisation des fonds est définie dans les règlements correspondants s'appuyant sur l'ordonnance sur la haute école pédagogique germanophone. L'utilisation étant liée, les comptes des fonds doivent être gérés sous la forme de capital étranger à long terme.

Engagements de prévoyance à long terme
La PHBern est affiliée à la Caisse de pension bernoise (CPB) et à la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB). Les incidences économiques des plans de prévoyance sur la PHBern sont évaluées à la date du bilan. L'activation d'un avantage économique a lieu uniquement si une incidence positive sur les flux de trésorerie futurs est attendue (p. ex. réduction des cotisations). Les engagements économiques (p. ex. contribution à l'assainissement d'un découvert) sont portés au passif conformément aux dispositions relatives aux provisions.

Créances et engagements conditionnels
Les créances et engagements conditionnels sont des cautionnements, des obligations de garantie et des constitutions de gage en faveur de tiers ou à leur charge. Les créances et engagements conditionnels ainsi que les autres créances et engagements ne devant pas être portés au bilan sont évalués à la date du bilan et publiés en conséquence.

Transactions avec des parties liées
On considère qu'une personne (physique ou morale) est liée à une entité si cette personne peut, de manière directe ou indirecte, exercer une influence notable sur les décisions financières ou opérationnelles de la PHBern. Les organisations contrôlées de manière directe ou indirecte par des mêmes parties liées sont, elles aussi, considérées comme liées.
Sont considérées comme parties liées à la PHBern au sens du guide comptable toutes les participations supérieures à 20 %, le canton de Berne ainsi que tous les membres du conseil de l'école et de la direction de l'école. Toutes les transactions substantielles avec des parties liées, ainsi que les créances ou engagements en résultant, doivent être mentionnés séparément dans les comptes annuels.

Compte des flux de trésorerie
La variation survenant dans les liquidités nettes (fonds) découle des positions suivantes : caisse, compte postal, compte bancaire, compte courant Administration des finances, compte transfert de fonds.

Rubriques budgétaires en devises étrangères
Les actifs et les passifs dans des devises étrangères sont convertis en francs suisses à la date du bilan. On applique pour ce faire le cours de conversion à la date du bilan conformément à oanda.com.

4.6.1 Explications relatives au bilan

1. Liquidités

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Caisse	11	16
Poste	3'390	2'880
Banque	97	132
Compte courant Administration des finances	838	1'762
Total des liquidités	**4'336**	**4'790**

Le canton de Berne est responsable de la trésorerie de la PHBern. Le paiement des salaires, les opérations financières importantes entre les hautes écoles bernoises ainsi que la subvention cantonale transitent par le compte courant Administration des finances. En fonction des fonds propres négatifs et des pertes subies par la PHBern, ce compte peut passer du statut de débiteur à celui de créditeur de la PHBern.

2. Créances résultant de livraisons et de prestations

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Créances résultant de livraisons et de prestations	11'189	10'057
Ducroire	0	0
Total des créances résultant de livraisons et de prestations	**11'189**	**10'057**

Le montant élevé des créances est notamment lié aux contributions AHES d'un montant de KCHF 10 145 du semestre d'automne 2020 avec un délai de paiement de 60 jours (délai échéant au cours de l'année suivante). Des taxes d'études ont par ailleurs été facturées en décembre 2020 pour le semestre de printemps 2021. La part de ces créances correspondant à l'année 2021, y compris la part de l'Institut des degrés préscolaire et primaire NMS, est compensée dans les passifs de régularisation. Le risque lié aux pertes sur débiteurs étant faible, la constitution d'un ducroire n'est pas nécessaire.

3. Autres créances à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Autres créances à court terme	1	1
Total des autres créances à court terme	**1**	**1**

Les autres créances à court terme englobent KCHF 1 pour un dépôt en espèces sur le compte douanier PCD.

4. Stocks

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Stocks de fournitures et de matériel d'exploitation	1	6
Total des stocks	**1**	**6**

Les stocks comprennent les réserves en pellets de bois.

5. Actifs de régularisation

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Dépenses payées à l'avance	638	695
Produits non encaissés	588	738
Total des actifs de régularisation	**1'226**	**1'433**

Diverses factures concernant l'année 2021 ont été payées à l'avance et régularisées pour la fin de l'année, notamment dans le domaine des charges d'exploitation des bâtiments, de l'informatique et des cotisations de membres. En outre, les soldes négatifs de l'horaire flexible de KCHF 148 figurent sous cette rubrique (voir 13. Provisions).
Dans la rubrique « Produits non encaissés », des recettes provenant d'une part de régularisations de factures non encaissées concernant un centre de didactique des disciplines, des services et des recettes issues de projets n'ont pas encore été perçues. La facturation des produits des services de

l'Institut des degrés préscolaire et primaire NMS se fait chaque semestre et les services relevant du domaine de prestations des formations de base ne sont facturés qu'au terme de l'année d'études.

6. Immobilisations corporelles

Montants en KCHF	Machines et appareils	Mobilier et équipement	Autres immobilisations corporelles	Immobilisations en cours de construction / corporelles	Total
Valeur comptable brute au 01.01.2019	**145**	**147**	**875**	**64**	**1'232**
Entrées	0	0	0	281	281
Sorties	0	0	–152	0	–152
Reclassifications	100	5	240	–345	0
Valeur comptable brute au 31.12.2019	**245**	**152**	**963**	**0**	**1'361**
Corrections de valeurs cumulées au 01.01.2019	**129**	**51**	**620**	**0**	**800**
Amortissements planifiés	21	12	140	0	173
Sorties	0	0	–152	0	–152
Corrections de valeurs cumulées au 31.12.2019	**150**	**63**	**608**	**0**	**821**
Valeurs comptables nettes au 01.01.2019	**16**	**96**	**255**	**65**	**432**
Valeurs comptables nettes au 31.12.2019	**95**	**89**	**355**	**0**	**540**
Valeur comptable brute au 01.01.2020	**245**	**152**	**962**	**0**	**1'359**
Entrées	0	0	0	1'079	1'079
Sorties	0	–8	–236	0	–244
Reclassifications	11	0	1'068	–1'079	0
Valeur comptable brute au 31.12.2020	**257**	**144**	**1'794**	**0**	**2'194**
Corrections de valeurs cumulées au 01.01.2020	**150**	**63**	**607**	**0**	**820**
Amortissements planifiés	25	12	305	0	342
Sorties	0	–3	–232	0	–235
Corrections de valeurs cumulées au 31.12.2020	**175**	**72**	**680**	**0**	**927**
Valeurs comptables nettes au 01.01.2020	**95**	**89**	**355**	**0**	**539**
Valeurs comptables nettes au 31.12.2020	**81**	**72**	**1'114**	**0**	**1'267**

Les acquisitions dont le montant unitaire dépasse KCHF 5 sont portées à l'actif. En 2020, 6 immobilisations d'un volume total de KCHF 1079 ont été portées à l'actif. KCHF 1000 ont été activés pour le rééquipement intégral du personnel en ordinateurs portables. Les investissements réalisés en 2020 sans effet sur les liquidités (paiement l'année suivante) s'élèvent à KCHF 6.
À la suite de la révision de l'inventaire, 19 immobilisations ont été supprimées des comptes à la fin de 2020.

7. Immobilisations incorporelles

Montants en KCHF	Logiciels	Projets TED	Immobilisations en cours de construction / corporelles	Total
Valeur comptable brute au 01.01.2019	**1'761**	**52**	**0**	**1'813**
Entrées	0	0	62	62
Reclassifications	62	0	–62	0
Valeur comptable brute au 31.12.2019	**1'823**	**52**	**0**	**1'875**
Corrections de valeurs cumulées au 01.01.2019	**1'669**	**21**	**0**	**–1'690**
Amortissements planifiés	37	10	0	–47
Corrections de valeurs cumulées au 31.12.2019	**1'706**	**31**	**0**	**–1'737**
Valeurs comptables nettes au 01.01.2019	**92**	**31**	**0**	**123**
Valeurs comptables nettes au 31.12.2019	**117**	**21**	**0**	**138**
Valeur comptable brute au 01.01.2020	**1'823**	**52**	**0**	**1'875**
Entrées	0	0	58	58
Sorties	–117	–52	0	–169
Reclassifications	58	0	–58	0
Valeur comptable brute au 31.12.2020	**1'764**	**0**	**0**	**1'764**
Corrections de valeurs cumulées au 01.01.2020	**1'706**	**31**	**0**	**–1'737**
Amortissements planifiés	42	9	0	–51
Sorties	–62	–40	0	–102
Corrections de valeurs cumulées au 31.12.2020	**1'686**	**0**	**0**	**1'686**
Valeurs comptables nettes au 01.01.2020	**117**	**21**	**0**	**138**
Valeurs comptables nettes au 31.12.2020	**78**	**0**	**0**	**78**

Les acquisitions dont le montant unitaire dépasse KCHF 5 sont portées à l'actif. Deux licences ont été portées à l'actif en 2020. Les investissements faits en 2020 sans effet sur les liquidités se montent à KCHF 6 (répercussions sur les liquidités de l'exercice 2020). À la suite de la révision de l'inventaire, quatre immobilisations ont été supprimées des comptes à la fin de 2020

8. Dettes à court terme résultant de livraisons et de prestations

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Fournisseurs de biens et de matériel (créanciers)	848	1’735
Dettes résultant de livraisons et de prestations de parties liées	0	1
Total des dettes à court terme résultant de livraisons et de prestations	**848**	**1’735**

Les dettes à court terme résultant de livraisons et de prestations comptabilisées à la fin de l’année n’arrivent pas encore à échéance et seront payées aux fournisseurs dans les délais fixés.

9. Autres dettes à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Créanciers TVA, impôt à la source	27	37
Autres dettes à court terme	2	2
Total des autres dettes à court terme	**29**	**39**

Le créancier TVA AFC est pris en compte dans les autres dettes à court terme.

10. Passifs de régularisation

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
PT dépenses impayées	1’095	828
PT recettes déjà encaissées	6’938	5’729
Total des passifs de régularisation	**8’033**	**6’557**

En ce qui concerne la rubrique des passifs transitoires (PT) « Dépenses impayées », les factures de 2020 qui n'ont pas été comptabilisées à la date du bilan (principalement des factures concernant l’informatiques et les charges d’exploitation des bâtiments) ont été régularisées. En outre, des frais de stage et des honoraires non payés ont été comptabilisés de manière transitoire.
En ce qui concerne la rubrique des passifs transitoires (PT) « Recettes déjà encaissées », les régularisations concernent principalement les contributions AHES, les taxes semestrielles et les revenus résultant de formations continues et de projets.

11. Autres dettes à long terme

Montants en KCHF	Existant initial	Recettes internes	Utilisation	Existant final
Kulturpromille	731	189	-223	697
Total des autres dettes à long terme (fonds)	**731**	**189**	**-223**	**697**

Géré à la manière d'un fonds, Kulturpromille est une offre de la PHBern visant à promouvoir les activités culturelles. En 2020, les fonds ont été utilisés principalement pour verser des contributions à Unisport, pour financer des projets culturels et à des fins sociales.

12. Engagements de prévoyance

Avantage économique / engagement économique et charges de prévoyance Montants en KCHF	Excédent de couverture / découvert	Part économique (avantage / engagement))		Variations avec incidence sur le résultat p/r année préc.	Contributions régularisées pour la période	Charges de prévoyance dans charges du personnel	
	31.12.20	31.12.20	31.12.19			31.12.20	31.12.19
Institution de prévoyance CPB	10'322	7'740	8'147	–407	7'752	6'890	6'554
Institution de prévoyance CACEB	1'243	5'132	5'587	–455			
Total des engagements de prévoyance	**11'565**	**12'872**	**13'734**	**–862**	**7'752**	**6'890**	**6'554**

Au 31 décembre 2020, les collaborateurs et collaboratrices de la PHBern sont assurés comme suit : Caisse de pension bernoise (CPB), 341 EPT pour 491 assurés, et Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB), 113 EPT pour 461 assurés.

Au 31 décembre 2019, la CPB présentait un degré de couverture de 95,8 % (contre 94,6 % l'année précédente), ce qui correspond pour la PHBern à un découvert de KCHF 10 322 à cette même date (contre KCHF 12 580 l'année précédente).
A la même date, le degré de couverture de la CACEB s'élevait à 97,2 % (contre 96 % l'année précédente), ce qui correspond pour la PHBern à un découvert de KCHF 1243 à cette même date (contre KCHF 1950 l'année précédente). Fin 2020, le découvert de la PHBern auprès des caisses de pension s'élève au total à KCHF 11 565.

L'assainissement et le financement du découvert passent par une réduction des prestations, par une reconnaissance de dette du canton de Berne et par le versement de cotisations de financement par les assurés et assurées actifs et l'employeur. Ces mesures devraient permettre d'atteindre un taux de couverture de 100 % dans un délai de 14 ans.
Suite à l'introduction de la primauté des cotisations au 1er janvier 2015 (votation populaire du 18 mai 2014 ; loi sur les caisses de pension cantonales [LCPC]), le calcul des provisions a été adapté, produisant un effet unique sur les comptes. Toutes les hautes écoles du canton de Berne calculent désormais les provisions sur la base des engagements de paiement pour la part de l'employeur relative aux cotisations de financement jusqu'en 2034. Sous le régime de la primauté des prestations, les provisions étaient calculées sur la base des découverts des caisses de pension. Or, le découvert peut fortement varier d'une année à l'autre, notamment en fonction de l'évolution de la bourse, ce qui explique la différence par rapport à la contribution économique (provision) de la PHBern.

Les engagements de prévoyance sont calculés selon les prescriptions qui s'appliquent aussi au canton de Berne, soit :

- salaires annuels assurés de l'ensemble des salariés âgés d'au moins 25 ans (date de référence : 31 décembre) ;
- cotisations de financement de l'employeur (1,35 % pour la CPB, 2,55 % pour la CACEB) ;
- paramètres de planification de 1,5 % (renchérissement 0,6 %, mesures salariales individuelles 0,7 %, marge de sécurité 0,2 %) ;
- hypothèse de croissance du personnel 0,31 % ;
- nombre d'années restantes conformément au plan de financement (fin 2020 = 14 ans).

Montants en KCHF	Engagement de prévoyance CPB	Engagement de prévoyance CACEB	Total
Valeur comptable au 01.01.2019	**9'093**	**5'679**	**14'772**
Formation	0	168	168
Utilisation	–469	–260	–729
Dissolution	–477	0	–477
Valeur comptable au 31.12.2019	**8'147**	**5'587**	**13'734**
Valeur comptable au 01.01.2020	**8'147**	**5'587**	**13'734**
Formation	68	0	68
Utilisation	–475	–324	–799
Dissolution	0	–131	–131
Valeur comptable au 31.12.2020	**7'740**	**5'132**	**12'872**

13. Provisions

Montants en KCHF	Heures supplémentaires, vacances, compte épargne-temps	Primes de fidélité	Congé de recherche et de formation	Rentes spéciales / autres provisions relatives au personnel	Total
Valeur comptable au 01.01.2019	**1'922**	**0**	**0**	**184**	**2'106**
dont provisions à long terme	***922***	***0***	***0***	***80***	***1'002***
dont provisions à court terme	***1'000***	***0***	***0***	***104***	***1'104***
Formation	106	1'167	0	49	1'322
Utilisation	–197	0	0	–108	–305
Variation soldes négatifs activés	–62	0	0	0	–62
Dissolution	0	0	0	–16	–16
Valeur comptable au 31.12.2019	**1'769**	**1'167**	**0**	**109**	**3'045**
dont provisions à long terme	***951***	***787***	***0***	***27***	***1'765***
dont provisions à court terme	***818***	***380***	***0***	***82***	***1'280***
Valeur comptable au 01.01.2020	**1'770**	**1'167**	**0**	**109**	**3'046**
dont provisions à long terme	***951***	***787***	***0***	***27***	***1'765***
dont provisions à court terme	***818***	***380***	***0***	***82***	***1'280***
Formation	215	654	1'500	160	2'530
Utilisation	–80	–580	0	–92	–752
Variation soldes négatifs activés	29	0	0	0	29
Valeur comptable au 31.12.2020	**1'934**	**1'241**	**1'500**	**177**	**4'852**
dont provisions à long terme	***929***	***885***	***1'424***	***0***	***3'238***
dont provisions à court terme	***1'005***	***356***	***76***	***177***	***1'614***

Le montant de la provision pour les heures supplémentaires, vacances, compte épargne-temps (gestion des horaires) a augmenté de KCHF 164. Les avoirs de vacances ont notamment augmenté de KCHF 159 au cours de l'année sous revue. Les soldes négatifs de l'horaire flexible sont transférés dans les actifs de régularisation (point 5).
La provision pour les primes de fidélité constituée pour la première fois l'année précédente augmente légèrement de KCHF 74.
Selon les dispositions de la PHBern, les enseignants et enseignants ont la possibilité d'effectuer un congé de recherche ou de formation. Dans le cadre de l'examen annuel des provisions à effectuer, les responsables concernés sont arrivés à la conclusion que les conditions sont réunies pour la constitution d'une provision. De ce fait, une provision à effet unique de KCHF 1500 a été constituée pour la première fois en 2020.
Dans la colonne Rentes spéciales / autres provisions figurent essentiellement des provisions pour rentes spéciales qui arrivent à échéance en été 2021 /KCHF 27). Un contrôle de la TVA pour les exercices 2015 à 2019 a été effectué par l'Administration fédérale des contributions, contrôle qui n'est pas entièrement clôturé au moment de la rédaction du présent rapport de gestion. Sur la base des estimations actuelles, une provision de KCHF 150 a été constituée à cet effet.

4.6.2 Explications relatives au compte de résultat

14. Financement de base

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Subvention du canton de Berne	60’105	60’105
Autres contributions	2’526	2’573
Contributions AHES (étudiants externes au canton)	15’892	15’033
Total du financement de base	**78’523**	**77’711**

Dans le mandat de prestations (ACE 1396/2019 du 11 décembre 2019), la subvention cantonale en faveur de la PHBern pour l’année 2020 a été fixée à 67,8 % (année précédente 68,3%) de son produit d’exploitation. Dans le cadre du programme d'allégement 2018 (PA 2018), la croissance de 1 % de la subvention cantonale a été supprimée pour 2020.
Les « Autres contributions » (2,8 % du produit d’exploitation) sont restées au même niveau que l’année dernière. Les contributions en faveur du Lehrplan 21 ont baissé mais une nouvelle contribution est perçue pour le « Lehrplan 21, médias et informatique ». Les contributions AHES ont augmenté en raison, d’une part, de l’accroissement continuel du nombre d’étudiants et d’étudiantes et, d’autre part, de l’augmentation du tarif AHES pour l’année universitaire 2020/2021. Ces recettes supplémentaires ont cependant été partiellement jugulées par la baisse de l'intensité des études. Avec 17,9 % (année précédente 17,1 %) du produit d’exploitation), il s’agit d’une source de revenu importante pour la PHBern.

15. Produits de la recherche provenant de fonds de tiers

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Subventions de projets allouées par le Fonds national suisse	992	763
Autres subventions de projets	1’782	2’044
Total du produit de la recherche provenant de fonds de tiers	**2’774**	**2’807**

Par rapport à l’année précédente, la part du produit de la recherche provenant de fonds de tiers a baissé de KCHF 33 et représente 3,1 % du produit d’exploitation (année précédente 3,2 %).
Les subventions de projets allouées par le Fonds national suisse (FNS) ont augmenté au cours de l’année sous revue. Les autres projets ont généré moins de recettes. D’une manière générale, le montant correspondant varie légèrement d’une année à l’autre.

16. Produits divers / diminution de produits

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Taxes d'études	4'843	4'460
Produits issus de la formation continue	542	968
Produits provenant de la fourniture de services	1'450	1'720
Produits divers	526	355
Total des produits divers / diminution de produits	**7'361**	**7'503**

Par rapport à l'année précédente, les produits divers ont baissé de KCHF 142 et atteignent KCHF 7361, soit 8,3 % du produit d'exploitation (année précédente 8,5 %).
Au total, le nombre d'étudiants et étudiantes à la PHBern est en hausse ce qui entraîne une légère augmentation de 8,6 % du produit des taxes d'études à KCHF 4843. En raison de la pandémie de Corona, les offres de formation continue n'ont pas toutes pu être réalisées. Le produit a donc diminué en conséquence et passe de KCHF 426 à KCHF 542. La diminution de produit des services est notamment liée au CAS « Diriger une école » réalisé l'année précédente pour le compte d'un autre canton. L'augmentation des produits divers est due à un remboursement unique de charges.

17. Autres contributions à des tiers

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Bourses	94	95
Contributions versées aux propres établissements	2'955	3'070
Total des autres contributions à des tiers	**3'049**	**3'165**

Les bourses englobent notamment des contributions de mobilité versées aux étudiants et étudiantes et aux enseignants et enseignantes de la PHBern (KCHF 94). Dans les contributions versées aux propres établissements, la participation aux coûts de la bibliothèque vonRoll (KCHF 1590) constitue le poste le plus important. Pour le reste, le montant comptabilisé sous cette rubrique contient les dépenses pour l'achat de prestations d'études (dépendant des choix de disciplines) auprès de l'Université de Berne. L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) facture à la PHBern les prestations liées au certificat en pédagogie professionnelle. De plus, le montant comptabilisé sous cette rubrique contient aussi les coûts des prêts de médias, des médias électroniques ainsi que les dépenses pour le soutien au Kulturpromille. Le total de la rubrique correspond à 3,4 % des charges d'exploitation (année précédente : 3,6 %).
.

18. Charges de personnel

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Traitements	65’454	63’568
Assurances sociales (sans institutions de prévoyance)	5’380	5’178
Institutions de prévoyance	6’890	6’554
Autres charges de personnel	979	1’113
Total des charges de personnel	**78’703**	**76’413**

Avec 88,4 %, soit KCHF 78 703 (année précédente : 86,9 %, KCHF 76 413), les charges de personnel représentent de loin le poste de charges le plus important dans les charges d’exploitation. L’accroissement du nombre d’étudiants et étudiantes a entraîné une hausse subite des coûts fixes en raison de l’engagement d’enseignants supplémentaires. La rubrique « Traitements » augmente en outre chaque année en raison de l’augmentation des salaires. La provision constituée pour les primes de fidélité a augmenté de KCHF 74 et celle constituée pour la gestion flexible des horaires de KCHF 164. En 2020, une provision a en outre été constituée pour la première fois pour les congés de recherche et de formation. Suite à la pandémie de Corona et de la baisse des offres proposées qui en est résultée, les coûts des honoraires sont plus faibles au cours de l’exercice sous revue.
Les KCHF 6890 versés aux institutions de prévoyance se composent de KCHF 7752 versés sous la forme de cotisations et d’une réduction de KCHF 862 résultant de l’adaptation de la provision pour engagements de prévoyance (voir le point 12, Engagements de prévoyance).

19. Autres charges d’exploitation

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Charges liées aux bâtiments	2’086	2’212
Entretien, réparation et remplacement	329	295
Charges administratives	1’007	1’039
Charges informatiques	2’071	2’652
Autres charges	1’404	1’869
Total des autres charges d’exploitation	**6’897**	**8’067**

Les charges liées aux bâtiments comprennent les charges d’exploitation, les frais d’entretien, les petits investissements ainsi que les coûts de surveillance et de nettoyage. Les charges locatives ne sont par contre pas prises en compte sous cette rubrique car les locaux nécessaires sont mis gratuitement à disposition par le canton. Suite à la pandémie de Corona, les frais de nettoyage sont légèrement inférieurs à l’année précédente.
Les charges informatiques d’un montant de KCHF 2071 contiennent tous les frais de tiers liés à l’informatique. Au cours de l’exercice sous revue, les coûts pour des projets et le développement informatique sont plus faibles que l’année précédente.
En raison de la pandémie de Corona, différentes dépenses, par exemple pour des indemnités ou la publicité, n’ont pas été générées sous la rubrique « Autres charges ».

20. Amortissements

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Amortissements d'immobilisations corporelles	343	173
Amortissements d'immobilisations incorporelles	51	48
Total des amortissements	**394**	**221**

Les amortissements planifiés se montent à KCHF 394, montant qui a augmenté par rapport à l'année précédente en raison de l'activation de KCHF 1000 pour le rééquipement complet en ordinateurs portables des collaborateurs et collaboratrices. Aucun amortissement imprévu n'est à relever.

21. Résultat financier

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Charges financières	9	6
Produit financier	6	1
Total du résultat financier	**–3**	**–5**

Le résultat financier prend en compte les charges et les produits d'intérêts, les frais bancaires, les gains et les pertes de change sur devises étrangères ainsi que les produits issus d'escomptes de règlement.

4.6.3 Autres informations

Cautionnements, garanties et constitutions de gages en faveur de tiers (créances et engagements conditionnels)

Aucune créance conditionnelle ni aucun engagement conditionnel n'a été généré durant l'exercice 2020.

Transactions avec des parties liées
De par l'influence notable que le canton de Berne exerce en tant qu'organisme responsable de la PHBern, celui-ci est considéré comme une partie liée au sens de la norme RPC 15. Cela a pour conséquence que les transactions importantes doivent apparaître dans les comptes annuels. A ce jour, il s'agit des éléments suivants :

	Volumes des transactions	**Autres conditions importantes**
Mandat de prestations d'une durée de 4 ans conclu avec le Conseil-exécutif et la Direction de l'instruction publique de la culture avec la PHBern Subvention cantonale annuelle versée à la PHBern	KCHF 60 105 pour l'année 2020 (année précédente : KCHF 60 105)	Mandat de prestations établi pour une durée de 4 ans. Approbation chaque année de la tranche annuelle par le Conseil-exécutif
Achat de prestations par le canton de Berne	KCHF 400 Case Management KCHF 750 Contribution aux coûts pour les enseignants et enseignantes et les directions relevant du domaine des écoles spéciales KCHF 400 Crédit complémentaire Lehrplan 21 KCHF 300 Lehrplan 21 KCHF 145 Mesures de formation continue en langues étrangères TCHF 100 Bureau de contact manque de personnel enseignant	Accord individuel pour chaque prestation
Utilisation gratuite des biens immobiliers du canton de Berne pour la PHBern pour l'exercice de ses activités (locaux scolaires et administratifs)	20 622 m2 (année précédente : 21 558 m2) Les frais des locaux mis à disposition se chiffrent à environ KCHF 7525, sans les charges liées aux bâtiments citées au point 19.	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne
Conventions de prestations conclues avec le canton de Berne sur la fourniture de prestations informatiques pour les applications liées à la gestion du personnel	Ne peut pas être chiffré	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne
Conventions de prestations conclues avec le Contrôle des finances du canton de Berne sur la fourniture de prestations de révision	Ne peut pas être chiffré	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne

L'attribution de mandats et d'expertises ainsi que l'achat de prestations auprès de la PHBern par des offices du canton de Berne ne sont pas considérés comme des transactions significatives avec des parties liées.

Sont considérées comme autres parties liées au sens du guide comptable de la PHBern toutes les participations supérieures à 20 % ainsi que tous les membres du conseil de l'école et de la direction de l'école.

Evénements postérieurs à la date du bilan
Les présents comptes annuels ont été approuvés le 30 mars 2021 par le conseil de l'école. Aucun fait marquant susceptible d'avoir une influence sur ces comptes n'a été enregistré après la date de clôture du bilan au 31 décembre 2020.
Les effets de la pandémie de Coronavirus sur l'exercice financier 2021 ne peuvent pas être estimés de manière fiable pour l'instant. Sur la base des expériences faites en 2020 et de l'évolution du nombre d'étudiants et d'étudiantes, on peut supposer qu'il y aura à nouveau une augmentation significative des effectifs et des coûts fixes correspondants.

Berne, le 30 mars 2021

Prof. Martin Schäfer
Recteur

4.7 Rapport de l'organe de révision

Rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels de la Haute école pédagogique au 31.12.2020

À l'attention du Conseil-exécutif du canton de Berne

En notre qualité d'organe de révision selon l'art. 50b de la Loi sur la Haute école pédagogique germanophone (LHEP, RSB 436.91), nous avons effectué l'audit des comptes annuels ci-joints de la Haute école pédagogique, comprenant le bilan, le compte de profits et pertes, le tableau de financement, le tableau de variation des fonds propres et l'annexe (pages 27 à 49) pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2020. Cette attestation se réfère à la version allemande du rapport financier annuel.

Responsabilité du Conseil de l'école
La responsabilité de l'établissement des comptes annuels, conformément aux Swiss GAAP RPC et aux dispositions légales de la Haute école pédagogique, incombe au Conseil de l'école. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement et la présentation des comptes annuels afin que ceux-ci ne contiennent pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre, le Conseil de l'école est responsable du choix et de l'application de méthodes comptables appropriées, ainsi que des estimations comptables adéquates.

Responsabilité de l'organe de révision
Notre responsabilité consiste, sur la base de notre audit, à exprimer une opinion sur les comptes annuels. Nous avons effectué notre audit conformément à la Loi cantonale sur le Contrôle des finances et aux Normes d'audit suisses (NAS). Ces normes requièrent de planifier et réaliser l'audit pour obtenir une assurance raisonnable que les comptes annuels ne contiennent pas d'anomalies significatives.

Un audit inclut la mise en oeuvre de procédures d'audit en vue de recueillir des éléments probants concernant les valeurs et les informations fournies dans les comptes annuels. Le choix des procédures d'audit relève du jugement de l'auditeur, de même que l'évaluation des risques que les comptes annuels puissent contenir des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lors de l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en compte le système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, pour définir les procédures d'audit adaptées aux circonstances, et non pas dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité de celui-ci. Un audit comprend, en outre, une évaluation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, du caractère plausible des estimations comptables effectuées ainsi qu'une appréciation de la présentation des comptes annuels dans leur ensemble. Nous estimons que les éléments probants recueillis constituent une base suffisante et adéquate pour former notre opinion d'audit.

Opinion d'audit
Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2020 donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les Swiss GAAP RPC et sont conformes à la Loi sur la Haute école pédagogique germanophone et à l'ordonnance.

Rapport sur d'autres dispositions légales

Nous attestons que nous remplissons les exigences légales d'indépendance conformément à la Loi sur le Contrôle des finances (LCCF ; RSB 622.1) et qu'il n'existe aucun fait incompatible avec notre indépendance.

Conformément à la Norme d'audit suisse 890, nous attestons qu'il existe un système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, défini selon les prescriptions du Conseil de l'école. Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis.

Berne, le 30 mars 2021

Contrôle des finances du canton de Berne

L. Benninger
expert réviseur agréé
réviseur responsable

A. Wäcken
expert réviseur agréée

4 Comptes annuels

Conformément aux dispositions de la loi sur la Haute école pédagogique germanophone, l'établissement des comptes de la PHBern doit répondre à des normes établies. L'ensemble des recommandations techniques pour l'établissement des comptes selon les normes Swiss GAAP RPC sont en l'occurrence applicables.

4.1 Remarques relatives aux comptes annuels

Les comptes annuels 2020 de la PHBern se soldent par une perte de KCHF 355. L'année précédente, la PHBern avait enregistré un bénéfice de KCHF 152. Au cours des quatre dernières années, la PHBern a affiché des pertes entre KCHF 1000 et KCHF 1500.

En 2020, la subvention cantonale se chiffre à KCHF 60 105 selon l'ACE 1396/2019 du 11 décembre 2019. Elle est inchangée par rapport à l'exercice précédent et pour 2021, elle est à nouveau budgétisée à KCHF 60 708, conformément à l'arrêté du Conseil-exécutif.
Dans le cadre du programme d'allégement 2018 (PA 2018), la PHBern doit également apporter sa contribution. La croissance de 1 % de la subvention cantonale a de ce fait été supprimée pour 2020.

La pandémie de Corona a entraîné une baisse des frais de personnel et de matériel durant l'année sous revue. Toutes les offres n'ont pas pu être réalisées comme prévu, ce qui a permis de réduire les dépenses pour les honoraires et les indemnités. Les coûts supplémentaires occasionnés par le virus pour l'équipement informatique, le matériel de protection et les frais de nettoyage supplémentaires ont été compensés par des coûts nettement inférieurs pour la publicité, les bâtiments et les autres frais d'exploitation. Globalement, la pandémie de Corona entraîne une amélioration ponctuelle du résultat de la PHBern d'environ KCHF 1900 par rapport à la planification.

Les principaux facteurs intervenant dans le compte de résultat de l'année 2020 par rapport à l'année précédente sont les suivants :

- Augmentation des contributions AHES et des taxes d'études par rapport à l'année précédente de KCHF 1243 à KCHF 20 736 liée notamment à la hausse du nombre d'étudiants et d'étudiantes mais aussi à l'augmentation du tarif AHES pour l'année universitaire 2020/2021. Les recettes supplémentaires dues à la croissance du nombre d'étudiants et d'étudiantes et à l'augmentation du tarif AHES ont été partiellement jugulées en raison de la baisse de l'intensité des études.

- Augmentation, par rapport à l'année précédente, des traitements et des prestations sociales (sans les engagements de prévoyance) de KCHF 2089 à KCHF 70 835. L'augmentation continue du nombre d'étudiants et d'étudiantes a entraîné une hausse subite des coûts dus à des embauches supplémentaires. Globalement, les coûts pour les instituts de formation de base augmentent de KCHF 1510 par rapport à l'année précédente. En revanche, en raison de la pandémie de Corona, moins d'honoraires dans le cadre de la formation continue et des prestations de tiers ont été versés (KCHF 840). Sur la base des bases légales de la PHBern, les enseignants et enseignantes ont la possibilité de demander un congé de recherche ou de formation. A l'occasion de l'examen annuel des provisions nécessaires, les personnes responsables sont arrivées à la conclusion que, dans ce contexte, les conditions pour la constitution d'une provision étaient remplies. En conséquence, une provision de KCHF 1500 a été constituée au cours de l'année sous revue pour la première fois.

- La provision concernant les prestations aux institutions de prévoyance baisse de KCHF 862 (année précédente : KCHF 1039).

- Les charges matérielles ont été inférieures de KCHF 540 par rapport à celles de l'année précédente en raison de la pandémie de Corona (principalement dépenses pour la publicité et les bâtiments ainsi que matériel didactique). En outre, les dépenses informatiques ont été inférieures de KCHF 380, mais un total de KCHF 1000 a été activé pour le rééquipement complet en ordinateurs portables des collaborateurs et collaboratrices.

4.2 Bilan

Montants en KCHF	Chiffres en annexe	31.12.2020	31.12.2019
Liquidités	1	4'336	4'790
Créances résultant de livraisons et de prestations	2	11'189	10'057
Autres créances à court terme	3	1	1
Stocks	4	1	6
Actifs de régularisation	5	1'226	1'433
Actif circulants		**16'753**	**16'287**
Immobilisations corporelles	6	1'267	539
Immobilisations incorporelles	7	78	138
Actif immobilisé		**1'345**	**677**
ACTIF		**18'098**	**16'964**
Dettes à court terme résultant de livraisons etde prestations	8	848	1'735
Autres dettes à court terme	9	29	39
Passifs de régularisation	10	8'033	6'557
Provisions à court terme	13	1'614	1'281
Capitaux de tiers à court terme		**10'524**	**9'612**
Autres dettes à long terme	11	697	731
Engagements de prévoyance à long terme	12	12'872	13'734
Provisions à long terme	13	3'238	1'765
Capitaux de tiers à long terme		**16'807**	**16'230**
Total capital de tiers		**27'331**	**25'842**
Résultats cumulés		–8'878	–9'030
RESULTAT Bénéfice (+) / Perte (–)		**–**355	152
Total capital propre		**–9'233**	**–8'878**
PASSIF		**18'098**	**16'964**

4.3 Compte de résultat

Montants en KCHF	Chiffres en annexe	31.12.2020	31.12.2019
Financement de base	14	78'523	77'711
Produits de la recherche provenant de fonds de tiers	15	2'774	2'807
Taxes d'études	16	4'843	4'460
Produits divers	16	2'517	3'043
Diminution de produits	16	0	0
Produits		**88'657**	**88'021**
Autres contributions à des tiers	17	3'049	3'165
Charges de personnel	18	78'703	76'413
Autres charges d'exploitation	19	6'897	8'067
Amortissements	6, 7, 20	394	221
Charges		**89'043**	**87'866**
RESULTAT D'EXPLOITATION		**–386**	**155**
Charges financières	21	9	6
Produits financiers	21	6	1
Résultat financier		**–3**	**–5**
RESULTAT ORDINAIRE		**–389**	**150**
Modification des fonds affectés	11	34	2
RESULTAT FONDS		**34**	**2**
RESULTAT Bénéfice (+) / Perte (–)		**–355**	**152**

4.4 Tableau des flux de trésorerie

Montant en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Résultat annuel Bénéfice (+) / Perte (–)	**–355**	**152**
+/– Amortissements/réévaluations avec incidence sur le résultat	394	221
+/– Diminution/augmentation de provisions sans incidence sur les fonds	1'473	763
+/– Autres charges/produits sans incidence sur les fonds	–896	–1'041
+/– Diminution/augmentation de livraisons et de créances résultant de prestations	–1'132	8
+/– Diminution/augmentation de stocks	4	4
+/– Diminution/augmentation des actifs de régularisation	207	–394
+/– Diminution/augmentation des dettes à court terme résultant de livraisons et de prestations	–887	790
+/– Diminution/augmentation d'autres dettes à court terme	–10	37
+/– Diminution/augmentation des passifs de régularisation	1'476	–22
+/– Diminution/augmentation des provisions à court terme	333	177
Flux financiers (entrées et sorties) provenant de l'activité d'exploitation (cashflow opérationnel)	**607**	**695**
– Investissements (achat) d'immobilisations corporelles	**–1'073**	**–281**
+ Cession (vente/destruction) d'immobilisations corporelles	76	0
– Investissements (achat) d'immobilisations incorporelles	**–64**	**–81**
Flux financiers (entrées et sorties) provenant de l'activité d'investissement	**–1'061**	**–362**
Total flux financiers (entrées et sorties) = variation des flux financiers nets	**–454**	**333**
Liquidités nettes initiales	4'790	4'457
Liquidités nettes finales	4'336	4'790
Variation des flux financiers entrées (+) / sorties (–)	**–454**	**333**

4.5 Tableau des fonds propres au 31.12.2020

Montant en KCHF	Réserves d'évaluation Etat	Réserves provenant de bénéfices Etat	Réserves provenant de bénéfices Fonds de tiers	Total
Fonds propres au 01.01.2018	**–25'540**	**17'445**	**182**	**–7'913**
Bénéfice (+) / perte (–) sur l'année	0	–1'116	0	–1'116
Fonds propres au 31.12.2018	**–25'540**	**16'329**	**182**	**–9'029**
Fonds propres 01.01.2019	**–25'540**	**16'329**	**182**	**–9'029**
Bénéfice (+) / perte (–) sur l'année	0	152	0	152
Fonds propres au 31.12.2019	**–25'540**	**16'481**	**182**	**–8'877**
Fonds propres au 01.01.2020	**–25'540**	**16'480**	**182**	**–8'878**
Bénéfice (+) / perte (–) sur l'année	0	–355	0	–355
Fonds propres au 31.12.2020	**–25'540**	**16'125**	**182**	**–9'233**

Bénéfice / perte sur l'année
La perte de la PHBern se monte à KCHF 355. L'année précédente, la haute école avait réalisé un bénéfice de KCHF 152.

Réserves provenant de bénéfices (Etat)
La PHBern ne peut distribuer aucun bénéfice. Le résultat de l'exercice 2020 sera affecté aux fonds propres après approbation des comptes par le Conseil-exécutif. En 2020, suite à la perte réalisée sur l'exercice, les réserves issues de bénéfices diminuent de KCHF 355, passant de KCHF 16 480 à KCHF 16 125.

Fonds propres négatifs
La PHBern présente au 31 décembre 2020 (et depuis 2014) un solde de fonds propres négatif de KCHF 9233, constitué de réserves provenant de bénéfices d'un total de KCHF 16 307 et de réserves d'évaluation négatives de KCHF 25 540. Les réserves d'évaluation négatives sont liées au passage de la PHBern au système de subventionnement depuis le 1er janvier 2014 (avec redéfinition du bilan d'ouverture au 01.01.2014 selon les normes GAAP RPC) et sont dues en majeure partie à la première saisie [constitution de provisions] des engagements de prévoyance envers les caisses de pension [CPB et CACEB]). Les fonds propres négatifs n'influencent pas directement la marche ordinaire des affaires. Le canton garantit des liquidités suffisantes à la PHBern (art. 48h OHEP) et la solvabilité de la haute école n'est pas menacée.

4.6 Annexe

Généralités
Les comptes annuels ont été approuvés par le conseil de l'école le 30 mars 2021. Ils sont soumis à l'approbation du Conseil-exécutif et seront ensuite présentés au Grand Conseil lors de sa session de septembre 2021.

Principe d'établissement du bilan et principe d'évaluation
L'inscription au bilan est régie par le principe de l'évaluation individuelle des actifs et des dettes. Sauf indication contraire, tous les chiffres sont indiqués en KCHF et arrondis. Certains des chiffres de l'année précédente ont été arrondis, c'est pourquoi ils ont été légèrement ajustés dans certains cas. Les actifs sont évalués à leur coût d'acquisition ou de production, les passifs à leur valeur nominale. La préparation des comptes annuels exige que les responsables procèdent à des estimations et à des hypothèses qui ont une incidence sur les montants déclarés des recettes, des dépenses, des actifs et des passifs à la date de l'établissement du bilan. Si, à l'avenir, ces estimations et hypothèses, qui sont fondées sur la meilleure appréciation possible des responsables concernés, s'écartent des circonstances réelles, elles seront modifiées de manière appropriée au cours de l'année où les circonstances auront changé. Les principes appliqués aux principales rubriques des comptes annuels sont présentés ci-après :

Liquidités
Les liquidités regroupent les avoirs en caisse, les avoirs postaux et bancaires ainsi que le compte courant Administration des finances en cas de solde positif. Elles sont évaluées à la valeur.

Créances résultant de livraisons et de prestations et autres créances à court terme
L'évaluation est effectuée à la valeur nominale, déduction faite des pertes de valeur éventuelles. Pour les créances qui semblent clairement compromises, un ajustement de valeur est fait en fonction du risque individuel.

Stocks
Les stocks sont évalués sur la base du coût d'acquisition ou de revient ou, si ce coût devait être inférieur, sur la base du prix net du marché.

Actifs de régularisation
Les actifs de régularisation servent exclusivement à affecter les produits et les charges à la période concernée. Ils sont évalués à la valeur nominale.

Immobilisations corporelles
Les immobilisations corporelles sont évaluées aux coûts d'acquisition ou de revient, déduction faite des amortissements cumulés. Les amortissements sont réalisés de manière linéaire pendant la durée économique d'utilisation des immobilisations corporelles. Tant qu'un objet entièrement amorti reste utilisé, sa valeur d'acquisition et le cumul des amortissements correspondants ne sont pas sortis des comptes. La durée d'utilisation des immobilisations corporelles est déterminée comme suit :

Classes d'immobilisation	Durée d'utilisation
Machines et appareils	5 ans
Mobilier et équipement	10 à 15 ans
Bureautique, matériel informatique et systèmes de communication	3 à 5 ans
Véhicules	4 à 6 ans
Instruments de musique	10 à 50 ans
Ouvrages dans des immeubles loués	10 ans ou durée maximale de location

Immobilisations incorporelles
Les immobilisations incorporelles englobent les solutions logicielles acquises, les applications logicielles développées par un prestataire externe ainsi que les brevets et licences. Les solutions logicielles créées par la PHBern elle-même sont également incluses dans les immobilisations incorporelles. Les immobilisations incorporelles ne doivent pas être enregistrées à une valeur supérieure au coût d'acquisition et sont amorties de façon linéaire sur une durée de cinq ans. Tant qu'un objet entièrement amorti reste utilisé, sa valeur d'acquisition et le cumul des amortissements correspondants ne sont pas sortis des comptes.

Dettes à court terme liées aux livraisons et prestations
Les dettes englobent les engagements sur livraisons et prestations. Elles sont évaluées à la valeur nominale.

Autres dettes à court terme
Les autres dettes à court terme sont des dettes dont l'échéance est fixée à un an maximum et qui ne sont pas directement liées à la fourniture de prestations telles que, par exemple, la TVA à verser à l'Administration fédérale des contributions.
Les soldes créditeurs des comptes courants de l'Administration des finances sont des dettes envers la trésorerie cantonale. Ils sont inscrits au bilan à leur valeur nominale.

Passifs de régularisation
Les passifs de régularisation servent exclusivement à affecter les produits et les charges à la période concernée. Ils sont évalués à la valeur nominale.

Provisions à court et à long terme
Les provisions dont l'échéance est inférieure à douze mois sont comptabilisées dans les capitaux de tiers à court terme, les provisions dont l'échéance est supérieure à douze mois dans les capitaux de tiers à long terme.

Une provision est un engagement, fondé sur un événement passé, dont le montant et/ou l'échéance sont incertains mais estimables. L'événement doit s'inscrire avant la date du bilan. Il constitue le fait générateur d'obligation et consiste en un événement débouchant sur une obligation juridique ou implicite. Les soldes horaires, les comptes épargne-temps et les vacances des collaborateurs et collaboratrices, de même que les primes de fidélité différées des collaborateurs et collaboratrices, les congés de formation et de recherche auxquels les enseignants et enseignantes ont droit ainsi que les rentes spéciales et les rentes de raccordement, sont considérés comme des provisions.
La provision est constituée sur les postes de charges correspondants. La réduction ou la dissolution des provisions doit avoir lieu dans le même domaine du compte de résultats que la constitution des provisions. Les différentes évolutions des provisions figurent dans le tableau de variation des provisions.

Autres dettes à long terme
Les fonds sont des moyens financiers affectés pour assurer le financement de certaines tâches prises en compte séparément. L'utilisation des fonds est définie dans les règlements correspondants s'appuyant sur l'ordonnance sur la haute école pédagogique germanophone. L'utilisation étant liée, les comptes des fonds doivent être gérés sous la forme de capital étranger à long terme.

Engagements de prévoyance à long terme
La PHBern est affiliée à la Caisse de pension bernoise (CPB) et à la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB). Les incidences économiques des plans de prévoyance sur la PHBern sont évaluées à la date du bilan. L'activation d'un avantage économique a lieu uniquement si une incidence positive sur les flux de trésorerie futurs est attendue (p. ex. réduction des cotisations). Les engagements économiques (p. ex. contribution à l'assainissement d'un découvert) sont portés au passif conformément aux dispositions relatives aux provisions.

Créances et engagements conditionnels
Les créances et engagements conditionnels sont des cautionnements, des obligations de garantie et des constitutions de gage en faveur de tiers ou à leur charge. Les créances et engagements conditionnels ainsi que les autres créances et engagements ne devant pas être portés au bilan sont évalués à la date du bilan et publiés en conséquence.

Transactions avec des parties liées
On considère qu'une personne (physique ou morale) est liée à une entité si cette personne peut, de manière directe ou indirecte, exercer une influence notable sur les décisions financières ou opérationnelles de la PHBern. Les organisations contrôlées de manière directe ou indirecte par des mêmes parties liées sont, elles aussi, considérées comme liées.
Sont considérées comme parties liées à la PHBern au sens du guide comptable toutes les participations supérieures à 20 %, le canton de Berne ainsi que tous les membres du conseil de l'école et de la direction de l'école. Toutes les transactions substantielles avec des parties liées, ainsi que les créances ou engagements en résultant, doivent être mentionnés séparément dans les comptes annuels.

Compte des flux de trésorerie
La variation survenant dans les liquidités nettes (fonds) découle des positions suivantes : caisse, compte postal, compte bancaire, compte courant Administration des finances, compte transfert de fonds.

Rubriques budgétaires en devises étrangères
Les actifs et les passifs dans des devises étrangères sont convertis en francs suisses à la date du bilan. On applique pour ce faire le cours de conversion à la date du bilan conformément à oanda.com.

4.6.1 Explications relatives au bilan

1. Liquidités

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Caisse	11	16
Poste	3'390	2'880
Banque	97	132
Compte courant Administration des finances	838	1'762
Total des liquidités	**4'336**	**4'790**

Le canton de Berne est responsable de la trésorerie de la PHBern. Le paiement des salaires, les opérations financières importantes entre les hautes écoles bernoises ainsi que la subvention cantonale transitent par le compte courant Administration des finances. En fonction des fonds propres négatifs et des pertes subies par la PHBern, ce compte peut passer du statut de débiteur à celui de créditeur de la PHBern.

2. Créances résultant de livraisons et de prestations

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Créances résultant de livraisons et de prestations	11'189	10'057
Ducroire	0	0
Total des créances résultant de livraisons et de prestations	**11'189**	**10'057**

Le montant élevé des créances est notamment lié aux contributions AHES d'un montant de KCHF 10 145 du semestre d'automne 2020 avec un délai de paiement de 60 jours (délai échéant au cours de l'année suivante). Des taxes d'études ont par ailleurs été facturées en décembre 2020 pour le semestre de printemps 2021. La part de ces créances correspondant à l'année 2021, y compris la part de l'Institut des degrés préscolaire et primaire NMS, est compensée dans les passifs de régularisation. Le risque lié aux pertes sur débiteurs étant faible, la constitution d'un ducroire n'est pas nécessaire.

3. Autres créances à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Autres créances à court terme	1	1
Total des autres créances à court terme	**1**	**1**

Les autres créances à court terme englobent KCHF 1 pour un dépôt en espèces sur le compte douanier PCD.

4. Stocks

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Stocks de fournitures et de matériel d'exploitation	1	6
Total des stocks	**1**	**6**

Les stocks comprennent les réserves en pellets de bois.

5. Actifs de régularisation

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Dépenses payées à l'avance	638	695
Produits non encaissés	588	738
Total des actifs de régularisation	**1'226**	**1'433**

Diverses factures concernant l'année 2021 ont été payées à l'avance et régularisées pour la fin de l'année, notamment dans le domaine des charges d'exploitation des bâtiments, de l'informatique et des cotisations de membres. En outre, les soldes négatifs de l'horaire flexible de KCHF 148 figurent sous cette rubrique (voir 13. Provisions).
Dans la rubrique « Produits non encaissés », des recettes provenant d'une part de régularisations de factures non encaissées concernant un centre de didactique des disciplines, des services et des recettes issues de projets n'ont pas encore été perçues. La facturation des produits des services de

l'Institut des degrés préscolaire et primaire NMS se fait chaque semestre et les services relevant du domaine de prestations des formations de base ne sont facturés qu'au terme de l'année d'études.

6. Immobilisations corporelles

Montants en KCHF	Machines et appareils	Mobilier et équipement	Autres immobilisations corporelles	Immobilisations en cours de construction / corporelles	Total
Valeur comptable brute au 01.01.2019	**145**	**147**	**875**	**64**	**1'232**
Entrées	0	0	0	281	281
Sorties	0	0	–152	0	–152
Reclassifications	100	5	240	–345	0
Valeur comptable brute au 31.12.2019	**245**	**152**	**963**	**0**	**1'361**
Corrections de valeurs cumulées au 01.01.2019	**129**	**51**	**620**	**0**	**800**
Amortissements planifiés	21	12	140	0	173
Sorties	0	0	–152	0	–152
Corrections de valeurs cumulées au 31.12.2019	**150**	**63**	**608**	**0**	**821**
Valeurs comptables nettes au 01.01.2019	**16**	**96**	**255**	**65**	**432**
Valeurs comptables nettes au 31.12.2019	**95**	**89**	**355**	**0**	**540**
Valeur comptable brute au 01.01.2020	**245**	**152**	**962**	**0**	**1'359**
Entrées	0	0	0	1'079	1'079
Sorties	0	–8	–236	0	–244
Reclassifications	11	0	1'068	–1'079	0
Valeur comptable brute au 31.12.2020	**257**	**144**	**1'794**	**0**	**2'194**
Corrections de valeurs cumulées au 01.01.2020	**150**	**63**	**607**	**0**	**820**
Amortissements planifiés	25	12	305	0	342
Sorties	0	–3	–232	0	–235
Corrections de valeurs cumulées au 31.12.2020	**175**	**72**	**680**	**0**	**927**
Valeurs comptables nettes au 01.01.2020	**95**	**89**	**355**	**0**	**539**
Valeurs comptables nettes au 31.12.2020	**81**	**72**	**1'114**	**0**	**1'267**

Les acquisitions dont le montant unitaire dépasse KCHF 5 sont portées à l'actif. En 2020, 6 immobilisations d'un volume total de KCHF 1079 ont été portées à l'actif. KCHF 1000 ont été activés pour le rééquipement intégral du personnel en ordinateurs portables. Les investissements réalisés en 2020 sans effet sur les liquidités (paiement l'année suivante) s'élèvent à KCHF 6.
À la suite de la révision de l'inventaire, 19 immobilisations ont été supprimées des comptes à la fin de 2020.

7. Immobilisations incorporelles

Montants en KCHF	Logiciels	Projets TED	Immobilisations en cours de construction / corporelles	Total
Valeur comptable brute au 01.01.2019	**1'761**	**52**	**0**	**1'813**
Entrées	0	0	62	62
Reclassifications	62	0	–62	0
Valeur comptable brute au 31.12.2019	**1'823**	**52**	**0**	**1'875**
Corrections de valeurs cumulées au 01.01.2019	**1'669**	**21**	**0**	**–1'690**
Amortissements planifiés	37	10	0	–47
Corrections de valeurs cumulées au 31.12.2019	**1'706**	**31**	**0**	**–1'737**
Valeurs comptables nettes au 01.01.2019	**92**	**31**	**0**	**123**
Valeurs comptables nettes au 31.12.2019	**117**	**21**	**0**	**138**
Valeur comptable brute au 01.01.2020	**1'823**	**52**	**0**	**1'875**
Entrées	0	0	58	58
Sorties	–117	–52	0	–169
Reclassifications	58	0	–58	0
Valeur comptable brute au 31.12.2020	**1'764**	**0**	**0**	**1'764**
Corrections de valeurs cumulées au 01.01.2020	**1'706**	**31**	**0**	**–1'737**
Amortissements planifiés	42	9	0	–51
Sorties	–62	–40	0	–102
Corrections de valeurs cumulées au 31.12.2020	**1'686**	**0**	**0**	**1'686**
Valeurs comptables nettes au 01.01.2020	**117**	**21**	**0**	**138**
Valeurs comptables nettes au 31.12.2020	**78**	**0**	**0**	**78**

Les acquisitions dont le montant unitaire dépasse KCHF 5 sont portées à l'actif. Deux licences ont été portées à l'actif en 2020. Les investissements faits en 2020 sans effet sur les liquidités se montent à KCHF 6 (répercussions sur les liquidités de l'exercice 2020). À la suite de la révision de l'inventaire, quatre immobilisations ont été supprimées des comptes à la fin de 2020

8. Dettes à court terme résultant de livraisons et de prestations

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Fournisseurs de biens et de matériel (créanciers)	848	1'735
Dettes résultant de livraisons et de prestations de parties liées	0	1
Total des dettes à court terme résultant de livraisons et de prestations	**848**	**1'735**

Les dettes à court terme résultant de livraisons et de prestations comptabilisées à la fin de l'année n'arrivent pas encore à échéance et seront payées aux fournisseurs dans les délais fixés.

9. Autres dettes à court terme

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Créanciers TVA, impôt à la source	27	37
Autres dettes à court terme	2	2
Total des autres dettes à court terme	**29**	**39**

Le créancier TVA AFC est pris en compte dans les autres dettes à court terme.

10. Passifs de régularisation

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
PT dépenses impayées	1'095	828
PT recettes déjà encaissées	6'938	5'729
Total des passifs de régularisation	**8'033**	**6'557**

En ce qui concerne la rubrique des passifs transitoires (PT) « Dépenses impayées », les factures de 2020 qui n'ont pas été comptabilisées à la date du bilan (principalement des factures concernant l'informatiques et les charges d'exploitation des bâtiments) ont été régularisées. En outre, des frais de stage et des honoraires non payés ont été comptabilisés de manière transitoire.
En ce qui concerne la rubrique des passifs transitoires (PT) « Recettes déjà encaissées », les régularisations concernent principalement les contributions AHES, les taxes semestrielles et les revenus résultant de formations continues et de projets.

11. Autres dettes à long terme

Montants en KCHF	Existant initial	Recettes internes	Utilisation	Existant final
Kulturpromille	731	189	-223	697
Total des autres dettes à long terme (fonds)	**731**	**189**	**-223**	**697**

Géré à la manière d'un fonds, Kulturpromille est une offre de la PHBern visant à promouvoir les activités culturelles. En 2020, les fonds ont été utilisés principalement pour verser des contributions à Unisport, pour financer des projets culturels et à des fins sociales.

12. Engagements de prévoyance

Avantage économique / engagement économique et charges de prévoyance Montants en KCHF	Excédent de couverture / découvert	Part économique (avantage / engagement))		Variations avec incidence sur le résultat p/r année préc.	Contributions régularisées pour la période	Charges de prévoyance dans charges du personnel	
	31.12.20	31.12.20	31.12.19			31.12.20	31.12.19
Institution de prévoyance CPB	10'322	7'740	8'147	–407	7'752	6'890	6'554
Institution de prévoyance CACEB	1'243	5'132	5'587	–455			
Total des engagements de prévoyance	**11'565**	**12'872**	**13'734**	**–862**	**7'752**	**6'890**	**6'554**

Au 31 décembre 2020, les collaborateurs et collaboratrices de la PHBern sont assurés comme suit : Caisse de pension bernoise (CPB), 341 EPT pour 491 assurés, et Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB), 113 EPT pour 461 assurés.

Au 31 décembre 2019, la CPB présentait un degré de couverture de 95,8 % (contre 94,6 % l'année précédente), ce qui correspond pour la PHBern à un découvert de KCHF 10 322 à cette même date (contre KCHF 12 580 l'année précédente).
A la même date, le degré de couverture de la CACEB s'élevait à 97,2 % (contre 96 % l'année précédente), ce qui correspond pour la PHBern à un découvert de KCHF 1243 à cette même date (contre KCHF 1950 l'année précédente). Fin 2020, le découvert de la PHBern auprès des caisses de pension s'élève au total à KCHF 11 565.

L'assainissement et le financement du découvert passent par une réduction des prestations, par une reconnaissance de dette du canton de Berne et par le versement de cotisations de financement par les assurés et assurées actifs et l'employeur. Ces mesures devraient permettre d'atteindre un taux de couverture de 100 % dans un délai de 14 ans.
Suite à l'introduction de la primauté des cotisations au 1er janvier 2015 (votation populaire du 18 mai 2014 ; loi sur les caisses de pension cantonales [LCPC]), le calcul des provisions a été adapté, produisant un effet unique sur les comptes. Toutes les hautes écoles du canton de Berne calculent désormais les provisions sur la base des engagements de paiement pour la part de l'employeur relative aux cotisations de financement jusqu'en 2034. Sous le régime de la primauté des prestations, les provisions étaient calculées sur la base des découverts des caisses de pension. Or, le découvert peut fortement varier d'une année à l'autre, notamment en fonction de l'évolution de la bourse, ce qui explique la différence par rapport à la contribution économique (provision) de la PHBern.

Les engagements de prévoyance sont calculés selon les prescriptions qui s'appliquent aussi au canton de Berne, soit :

- salaires annuels assurés de l'ensemble des salariés âgés d'au moins 25 ans (date de référence : 31 décembre) ;
- cotisations de financement de l'employeur (1,35 % pour la CPB, 2,55 % pour la CACEB) ;
- paramètres de planification de 1,5 % (renchérissement 0,6 %, mesures salariales individuelles 0,7 %, marge de sécurité 0,2 %) ;
- hypothèse de croissance du personnel 0,31 % ;
- nombre d'années restantes conformément au plan de financement (fin 2020 = 14 ans).

Montants en KCHF	Engagement de prévoyance CPB	Engagement de prévoyance CACEB	Total
Valeur comptable au 01.01.2019	**9'093**	**5'679**	**14'772**
Formation	0	168	168
Utilisation	–469	–260	–729
Dissolution	–477	0	–477
Valeur comptable au 31.12.2019	**8'147**	**5'587**	**13'734**
Valeur comptable au 01.01.2020	**8'147**	**5'587**	**13'734**
Formation	68	0	68
Utilisation	–475	–324	–799
Dissolution	0	–131	–131
Valeur comptable au 31.12.2020	**7'740**	**5'132**	**12'872**

13. Provisions

Montants en KCHF	Heures supplémentaires, vacances, compte épargne-temps	Primes de fidélité	Congé de recherche et de formation	Rentes spéciales / autres provisions relatives au personnel	Total
Valeur comptable au 01.01.2019	**1'922**	**0**	**0**	**184**	**2'106**
dont provisions à long terme	***922***	***0***	***0***	***80***	***1'002***
dont provisions à court terme	***1'000***	***0***	***0***	***104***	***1'104***
Formation	106	1'167	0	49	1'322
Utilisation	–197	0	0	–108	–305
Variation soldes négatifs activés	–62	0	0	0	–62
Dissolution	0	0	0	–16	–16
Valeur comptable au 31.12.2019	**1'769**	**1'167**	**0**	**109**	**3'045**
dont provisions à long terme	***951***	***787***	***0***	***27***	***1'765***
dont provisions à court terme	***818***	***380***	***0***	***82***	***1'280***
Valeur comptable au 01.01.2020	**1'770**	**1'167**	**0**	**109**	**3'046**
dont provisions à long terme	***951***	***787***	***0***	***27***	***1'765***
dont provisions à court terme	***818***	***380***	***0***	***82***	***1'280***
Formation	215	654	1'500	160	2'530
Utilisation	–80	–580	0	–92	–752
Variation soldes négatifs activés	29	0	0	0	29
Valeur comptable au 31.12.2020	**1'934**	**1'241**	**1'500**	**177**	**4'852**
dont provisions à long terme	***929***	***885***	***1'424***	***0***	***3'238***
dont provisions à court terme	***1'005***	***356***	***76***	***177***	***1'614***

Le montant de la provision pour les heures supplémentaires, vacances, compte épargne-temps (gestion des horaires) a augmenté de KCHF 164. Les avoirs de vacances ont notamment augmenté de KCHF 159 au cours de l'année sous revue. Les soldes négatifs de l'horaire flexible sont transférés dans les actifs de régularisation (point 5).
La provision pour les primes de fidélité constituée pour la première fois l'année précédente augmente légèrement de KCHF 74.
Selon les dispositions de la PHBern, les enseignants et enseignants ont la possibilité d'effectuer un congé de recherche ou de formation. Dans le cadre de l'examen annuel des provisions à effectuer, les responsables concernés sont arrivés à la conclusion que les conditions sont réunies pour la constitution d'une provision. De ce fait, une provision à effet unique de KCHF 1500 a été constituée pour la première fois en 2020.
Dans la colonne Rentes spéciales / autres provisions figurent essentiellement des provisions pour rentes spéciales qui arrivent à échéance en été 2021 /KCHF 27). Un contrôle de la TVA pour les exercices 2015 à 2019 a été effectué par l'Administration fédérale des contributions, contrôle qui n'est pas entièrement clôturé au moment de la rédaction du présent rapport de gestion. Sur la base des estimations actuelles, une provision de KCHF 150 a été constituée à cet effet.

4.6.2 Explications relatives au compte de résultat

14. Financement de base

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Subvention du canton de Berne	60'105	60'105
Autres contributions	2'526	2'573
Contributions AHES (étudiants externes au canton)	15'892	15'033
Total du financement de base	**78'523**	**77'711**

Dans le mandat de prestations (ACE 1396/2019 du 11 décembre 2019), la subvention cantonale en faveur de la PHBern pour l'année 2020 a été fixée à 67,8 % (année précédente 68,3%) de son produit d'exploitation. Dans le cadre du programme d'allégement 2018 (PA 2018), la croissance de 1 % de la subvention cantonale a été supprimée pour 2020.
Les « Autres contributions » (2,8 % du produit d'exploitation) sont restées au même niveau que l'année dernière. Les contributions en faveur du Lehrplan 21 ont baissé mais une nouvelle contribution est perçue pour le « Lehrplan 21, médias et informatique ». Les contributions AHES ont augmenté en raison, d'une part, de l'accroissement continuel du nombre d'étudiants et d'étudiantes et, d'autre part, de l'augmentation du tarif AHES pour l'année universitaire 2020/2021. Ces recettes supplémentaires ont cependant été partiellement jugulées par la baisse de l'intensité des études. Avec 17,9 % (année précédente 17,1 %) du produit d'exploitation), il s'agit d'une source de revenu importante pour la PHBern.

15. Produits de la recherche provenant de fonds de tiers

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Subventions de projets allouées par le Fonds national suisse	992	763
Autres subventions de projets	1'782	2'044
Total du produit de la recherche provenant de fonds de tiers	**2'774**	**2'807**

Par rapport à l'année précédente, la part du produit de la recherche provenant de fonds de tiers a baissé de KCHF 33 et représente 3,1 % du produit d'exploitation (année précédente 3,2 %).
Les subventions de projets allouées par le Fonds national suisse (FNS) ont augmenté au cours de l'année sous revue. Les autres projets ont généré moins de recettes. D'une manière générale, le montant correspondant varie légèrement d'une année à l'autre.

16. Produits divers / diminution de produits

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Taxes d'études	4'843	4'460
Produits issus de la formation continue	542	968
Produits provenant de la fourniture de services	1'450	1'720
Produits divers	526	355
Total des produits divers / diminution de produits	**7'361**	**7'503**

Par rapport à l'année précédente, les produits divers ont baissé de KCHF 142 et atteignent KCHF 7361, soit 8,3 % du produit d'exploitation (année précédente 8,5 %).
Au total, le nombre d'étudiants et étudiantes à la PHBern est en hausse ce qui entraîne une légère augmentation de 8,6 % du produit des taxes d'études à KCHF 4843. En raison de la pandémie de Corona, les offres de formation continue n'ont pas toutes pu être réalisées. Le produit a donc diminué en conséquence et passe de KCHF 426 à KCHF 542. La diminution de produit des services est notamment liée au CAS « Diriger une école » réalisé l'année précédente pour le compte d'un autre canton. L'augmentation des produits divers est due à un remboursement unique de charges.

17. Autres contributions à des tiers

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Bourses	94	95
Contributions versées aux propres établissements	2'955	3'070
Total des autres contributions à des tiers	**3'049**	**3'165**

Les bourses englobent notamment des contributions de mobilité versées aux étudiants et étudiantes et aux enseignants et enseignantes de la PHBern (KCHF 94). Dans les contributions versées aux propres établissements, la participation aux coûts de la bibliothèque vonRoll (KCHF 1590) constitue le poste le plus important. Pour le reste, le montant comptabilisé sous cette rubrique contient les dépenses pour l'achat de prestations d'études (dépendant des choix de disciplines) auprès de l'Université de Berne. L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) facture à la PHBern les prestations liées au certificat en pédagogie professionnelle. De plus, le montant comptabilisé sous cette rubrique contient aussi les coûts des prêts de médias, des médias électroniques ainsi que les dépenses pour le soutien au Kulturpromille. Le total de la rubrique correspond à 3,4 % des charges d'exploitation (année précédente : 3,6 %).
.

18. Charges de personnel

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Traitements	65'454	63'568
Assurances sociales (sans institutions de prévoyance)	5'380	5'178
Institutions de prévoyance	6'890	6'554
Autres charges de personnel	979	1'113
Total des charges de personnel	**78'703**	**76'413**

Avec 88,4 %, soit KCHF 78 703 (année précédente : 86,9 %, KCHF 76 413), les charges de personnel représentent de loin le poste de charges le plus important dans les charges d'exploitation. L'accroissement du nombre d'étudiants et étudiantes a entraîné une hausse subite des coûts fixes en raison de l'engagement d'enseignants supplémentaires. La rubrique « Traitements » augmente en outre chaque année en raison de l'augmentation des salaires. La provision constituée pour les primes de fidélité a augmenté de KCHF 74 et celle constituée pour la gestion flexible des horaires de KCHF 164. En 2020, une provision a en outre été constituée pour la première fois pour les congés de recherche et de formation. Suite à la pandémie de Corona et de la baisse des offres proposées qui en est résultée, les coûts des honoraires sont plus faibles au cours de l'exercice sous revue.
Les KCHF 6890 versés aux institutions de prévoyance se composent de KCHF 7752 versés sous la forme de cotisations et d'une réduction de KCHF 862 résultant de l'adaptation de la provision pour engagements de prévoyance (voir le point 12, Engagements de prévoyance).

19. Autres charges d'exploitation

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Charges liées aux bâtiments	2'086	2'212
Entretien, réparation et remplacement	329	295
Charges administratives	1'007	1'039
Charges informatiques	2'071	2'652
Autres charges	1'404	1'869
Total des autres charges d'exploitation	**6'897**	**8'067**

Les charges liées aux bâtiments comprennent les charges d'exploitation, les frais d'entretien, les petits investissements ainsi que les coûts de surveillance et de nettoyage. Les charges locatives ne sont par contre pas prises en compte sous cette rubrique car les locaux nécessaires sont mis gratuitement à disposition par le canton. Suite à la pandémie de Corona, les frais de nettoyage sont légèrement inférieurs à l'année précédente.
Les charges informatiques d'un montant de KCHF 2071 contiennent tous les frais de tiers liés à l'informatique. Au cours de l'exercice sous revue, les coûts pour des projets et le développement informatique sont plus faibles que l'année précédente.
En raison de la pandémie de Corona, différentes dépenses, par exemple pour des indemnités ou la publicité, n'ont pas été générées sous la rubrique « Autres charges ».

20. Amortissements

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Amortissements d'immobilisations corporelles	343	173
Amortissements d'immobilisations incorporelles	51	48
Total des amortissements	**394**	**221**

Les amortissements planifiés se montent à KCHF 394, montant qui a augmenté par rapport à l'année précédente en raison de l'activation de KCHF 1000 pour le rééquipement complet en ordinateurs portables des collaborateurs et collaboratrices. Aucun amortissement imprévu n'est à relever.

21. Résultat financier

Montants en KCHF	31.12.2020	31.12.2019
Charges financières	9	6
Produit financier	6	1
Total du résultat financier	**–3**	**–5**

Le résultat financier prend en compte les charges et les produits d'intérêts, les frais bancaires, les gains et les pertes de change sur devises étrangères ainsi que les produits issus d'escomptes de règlement.

4.6.3 Autres informations

Cautionnements, garanties et constitutions de gages en faveur de tiers (créances et engagements conditionnels)

Aucune créance conditionnelle ni aucun engagement conditionnel n'a été généré durant l'exercice 2020.

Transactions avec des parties liées
De par l'influence notable que le canton de Berne exerce en tant qu'organisme responsable de la PHBern, celui-ci est considéré comme une partie liée au sens de la norme RPC 15. Cela a pour conséquence que les transactions importantes doivent apparaître dans les comptes annuels. A ce jour, il s'agit des éléments suivants :

	Volumes des transactions	Autres conditions importantes
Mandat de prestations d'une durée de 4 ans conclu avec le Conseil-exécutif et la Direction de l'instruction publique de la culture avec la PHBern Subvention cantonale annuelle versée à la PHBern	KCHF 60 105 pour l'année 2020 (année précédente : KCHF 60 105)	Mandat de prestations établi pour une durée de 4 ans. Approbation chaque année de la tranche annuelle par le Conseil-exécutif
Achat de prestations par le canton de Berne	KCHF 400 Case Management KCHF 750 Contribution aux coûts pour les enseignants et enseignantes et les directions relevant du domaine des écoles spéciales KCHF 400 Crédit complémentaire Lehrplan 21 KCHF 300 Lehrplan 21 KCHF 145 Mesures de formation continue en langues étrangères TCHF 100 Bureau de contact manque de personnel enseignant	Accord individuel pour chaque prestation
Utilisation gratuite des biens immobiliers du canton de Berne pour la PHBern pour l'exercice de ses activités (locaux scolaires et administratifs)	20 622 m2 (année précédente : 21 558 m2) Les frais des locaux mis à disposition se chiffrent à environ KCHF 7525, sans les charges liées aux bâtiments citées au point 19.	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne
Conventions de prestations conclues avec le canton de Berne sur la fourniture de prestations informatiques pour les applications liées à la gestion du personnel	Ne peut pas être chiffré	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne
Conventions de prestations conclues avec le Contrôle des finances du canton de Berne sur la fourniture de prestations de révision	Ne peut pas être chiffré	Mise à disposition gratuite par le canton de Berne

L'attribution de mandats et d'expertises ainsi que l'achat de prestations auprès de la PHBern par des offices du canton de Berne ne sont pas considérés comme des transactions significatives avec des parties liées.

Sont considérées comme autres parties liées au sens du guide comptable de la PHBern toutes les participations supérieures à 20 % ainsi que tous les membres du conseil de l'école et de la direction de l'école.

Evénements postérieurs à la date du bilan
Les présents comptes annuels ont été approuvés le 30 mars 2021 par le conseil de l'école. Aucun fait marquant susceptible d'avoir une influence sur ces comptes n'a été enregistré après la date de clôture du bilan au 31 décembre 2020.
Les effets de la pandémie de Coronavirus sur l'exercice financier 2021 ne peuvent pas être estimés de manière fiable pour l'instant. Sur la base des expériences faites en 2020 et de l'évolution du nombre d'étudiants et d'étudiantes, on peut supposer qu'il y aura à nouveau une augmentation significative des effectifs et des coûts fixes correspondants.

Berne, le 30 mars 2021

Prof. Martin Schäfer
Recteur

4.7 Rapport de l'organe de révision

Rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels de la Haute école pédagogique au 31.12.2020

À l'attention du Conseil-exécutif du canton de Berne

En notre qualité d'organe de révision selon l'art. 50b de la Loi sur la Haute école pédagogique germanophone (LHEP, RSB 436.91), nous avons effectué l'audit des comptes annuels ci-joints de la Haute école pédagogique, comprenant le bilan, le compte de profits et pertes, le tableau de financement, le tableau de variation des fonds propres et l'annexe (pages 27 à 49) pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2020. Cette attestation se réfère à la version allemande du rapport financier annuel.

Responsabilité du Conseil de l'école
La responsabilité de l'établissement des comptes annuels, conformément aux Swiss GAAP RPC et aux dispositions légales de la Haute école pédagogique, incombe au Conseil de l'école. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement et la présentation des comptes annuels afin que ceux-ci ne contiennent pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre, le Conseil de l'école est responsable du choix et de l'application de méthodes comptables appropriées, ainsi que des estimations comptables adéquates.

Responsabilité de l'organe de révision
Notre responsabilité consiste, sur la base de notre audit, à exprimer une opinion sur les comptes annuels. Nous avons effectué notre audit conformément à la Loi cantonale sur le Contrôle des finances et aux Normes d'audit suisses (NAS). Ces normes requièrent de planifier et réaliser l'audit pour obtenir une assurance raisonnable que les comptes annuels ne contiennent pas d'anomalies significatives.

Un audit inclut la mise en oeuvre de procédures d'audit en vue de recueillir des éléments probants concernant les valeurs et les informations fournies dans les comptes annuels. Le choix des procédures d'audit relève du jugement de l'auditeur, de même que l'évaluation des risques que les comptes annuels puissent contenir des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lors de l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en compte le système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, pour définir les procédures d'audit adaptées aux circonstances, et non pas dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité de celui-ci. Un audit comprend, en outre, une évaluation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, du caractère plausible des estimations comptables effectuées ainsi qu'une appréciation de la présentation des comptes annuels dans leur ensemble. Nous estimons que les éléments probants recueillis constituent une base suffisante et adéquate pour former notre opinion d'audit.

Opinion d'audit
Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2020 donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les Swiss GAAP RPC et sont conformes à la Loi sur la Haute école pédagogique germanophone et à l'ordonnance.

Rapport sur d'autres dispositions légales

Nous attestons que nous remplissons les exigences légales d'indépendance conformément à la Loi sur le Contrôle des finances (LCCF ; RSB 622.1) et qu'il n'existe aucun fait incompatible avec notre indépendance.

Conformément à la Norme d'audit suisse 890, nous attestons qu'il existe un système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, défini selon les prescriptions du Conseil de l'école. Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis.

Berne, le 30 mars 2021

Contrôle des finances du canton de Berne

L. Benninger
expert réviseur agréé
réviseur responsable

A. Wäcken
expert réviseur agréée

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	733/2021
Date de la séance du CE :	16 juin 2021
Direction :	Direction de l'instruction publique et de la culture
N° d'affaire :	2020.BKD.54036
Classification :	Non classifié

Comptes annuels 2020 de la Haute école pédagogique germanophone (PHBern). Approbation

1. Objet

Depuis le 1er janvier 2014, le financement de la PHBern est assuré au moyen du système de subventionnement. Les comptes annuels de la PHBern sont intégrés au rapport de gestion et approuvés par le Conseil-exécutif.

2. Bases légales

- Articles 47, alinéa 1, lettre *a*, 50 et 50b, alinéa 3 loi du 8 septembre 2004 sur la Haute école pédagogique germanophone (LHEP ; RSB 436.91)
- Articles 48b et 48g de l'ordonnance du 13 avril 2005 sur la Haute école pédagogique germanophone (OHEP ; RSB 436.911)

3. Recommandation du Contrôle des finances

Les comptes annuels 2020 de la PHBern ont été révisés par le Contrôle des finances du canton de Berne, qui recommande leur approbation.

4. Proposition de la Direction de l'instruction publique et de la culture

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif approuve les comptes 2020 de la PHBern.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Direction de l'instruction publique et de la culture

Pièce jointe
– Comptes annuels 2020 de la PHBern (extrait du rapport de gestion 2020 de la PHBern, pp. 24-45)

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	734/2021
Date de la séance du CE :	16 juin 2021
Direction :	Direction de l'instruction publique et de la culture
N° d'affaire :	2020.BKD.54035
Classification :	Non classifié

Rapport de gestion 2020 de la Haute école pédagogique germanophone (PHBern). Prise de connaissance

1. Objet

Les tâches, objectifs et directives concernant la Haute école pédagogique germanophone (PHBern) sont définis dans la loi du 8 septembre 2004 sur la Haute école pédagogique germanophone (LHEP ; RSB 436.91), dans la Stratégie de la formation du canton de Berne, dans le mandat de prestations du 6 décembre 2017 attribué par le Conseil-exécutif à la PHBern pour les années 2018 à 2021 (ACE 1338/2017), ainsi que dans le mandat de prestations confié le 14 juin 2017 par la Direction de l'instruction publique et de la culture à la PHBern pour les années 2018 à 2021 dans les domaines de la formation continue et des services.

Le Conseil-exécutif constate, à l'intention du Grand Conseil, que la PHBern a fourni de bonnes prestations en 2020. Le rapport de gestion de l'année sous revue montre qu'elle a accompli avec succès ses tâches et a atteint ses objectifs. Il convient de mentionner tout particulièrement les points suivants :

- Lors de l'année académique 2020-2021, 3083[1] étudiants et étudiantes (date de référence : 15 octobre 2020) étaient immatriculés à la PHBern dans les filières de formation initiale (filières des degrés préscolaire et primaire, des degrés secondaires I et II et de l'enseignement spécialisé) (année précédente : 2848 étudiants et étudiantes). La croissance par rapport à 2019 est donc de 8,3 pour cent. Le nombre d'étudiants et d'étudiantes a fortement augmenté à l'Institut des degrés préscolaire et primaire, à l'Institut de pédagogie curative (ce qui est très réjouissant au vu des besoins en enseignants et enseignantes spécialisés) et à l'Institut du degré secondaire I. Seul l'institut du degré secondaire II a connu un recul. Proportionnellement, la hausse du nombre d'étudiants et d'étudiantes est en particulier due aux centres de didactique des disciplines.

- Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), près de 22 800[2] étudiants et étudiantes étaient immatriculés dans les hautes écoles pédagogiques de Suisse au semestre d'automne 2020. D'après les données utilisées par l'OFS[3], la croissance par rapport à 2019 s'élève à 5,7 pour cent pour l'ensemble du pays et à 7,4 pour cent pour la PHBern. A l'instar de l'année précédente, la PHBern est la troisième plus grande haute école pédagogique du pays.

[1] Etudiants et étudiantes des filières ordinaires, y compris étudiants et étudiantes des formations postgrades et des formations complémentaires qui ne suivent pas de filière ordinaire en parallèle, ainsi qu'étudiants et étudiantes des centres de didactique des disciplines.
[2] Etat : 26 mars 2021
[3] L'OFS ne tient pas compte des formations suivantes : formations cantonales qui ne sont pas reconnues par la CDIP, formations complémentaires, filières d'études proposées en coopération (centres de didactique des disciplines, filières bilingues).

- Le nombre d'étudiants et d'étudiantes d'autres cantons dans les filières de formation initiale de la PHBern (1016 au 15 octobre 2020, exception faite du centre de didactique des disciplines « Sport », du centre de didactique des disciplines « Sciences naturelles, humaines, sociales et développement durable » et de la filière bilingue de l'Institut des degrés préscolaire et primaire [immatriculation à l'école partenaire]) est, comme les années passées, bien supérieur à celui des étudiants et étudiantes bernois qui fréquentent ces mêmes filières dans des hautes écoles pédagogiques d'autres cantons (388 au 15 octobre 2020).

- Pour le canton de Berne, il n'a jamais été aussi important que la PHBern aide les écoles à pourvoir les postes vacants en proposant des modèles d'études variés et individuels. Les autres efforts que la PHBern consent pour remédier à la pénurie d'enseignants et d'enseignantes ou pour en minimiser les conséquences sont aussi très précieux pour le système bernois de formation.

- La PHBern a relevé de manière exemplaire les défis liés à la pandémie de coronavirus. Grâce au télétravail et à l'enseignement à distance, elle a réussi à fournir toutes ses prestations pendant la période de fermeture des établissements scolaires et universitaires. Une évaluation qu'elle a menée auprès de ses étudiants et étudiantes, de ses enseignants et enseignantes et de ses autres collaborateurs et collaboratrices a montré que les personnes interrogées avaient des avis contrastés sur la manière dont la PHBern avait géré la situation, mais qu'elles étaient dans l'ensemble satisfaites ou très satisfaites. Il convient également de souligner que, depuis le début de la pandémie, les étudiants et étudiantes de la PHBern ont assumé un grand nombre de remplacements pour décharger les directions d'école et le corps enseignant du canton de Berne.

- La PHBern a indiqué que, en raison de la pandémie, l'introduction des nouveaux plans d'études pour les filières formant à l'enseignement au degré primaire, au degré secondaire I et au degré secondaire II prenait du retard (report du semestre d'automne 2022 au semestre d'automne 2023). Lors de l'élaboration de ces plans d'études, une attention particulière est portée aux thèmes suivants : individualisation et flexibilisation, et hétérogénéité et inclusion. Ces évolutions correspondent aux priorités que le Conseil-exécutif a définies pour la PHBern dans le mandat de prestations pour les années 2018 à 2021.

- Au vu des besoins dans le secteur professionnel de l'enseignement, la filière de bachelor « Degré primaire + », qui est proposée par la PHBern depuis l'année académique 2020-2021 sous la forme d'un projet pilote, est une chose positive. Cette formation permet d'acquérir des connaissances et compétences approfondies dans le domaine de l'enseignement spécialisé en marge de la filière initiale formant à l'enseignement au degré primaire (à l'instar du master S1+, qui existe déjà depuis quelques années).

- L'ancrage de la filière bilingue, une offre commune à la HEP-BEJUNE et à la PHBern, est aussi très réjouissant. Cette formation est proposée depuis l'année académique 2018-2019 sur mandat du Conseil-exécutif afin de promouvoir le bilinguisme et enregistre une hausse constante du nombre d'étudiants et d'étudiantes germanophones depuis l'année académique 2020-2021.

- Il convient par ailleurs de souligner les efforts consentis par la PHBern pour créer un réseau consacré à la transition numérique. Ce dernier s'attaque aux défis liés à la transition numérique au sein de la PHBern et dans le quotidien professionnel des enseignants et enseignantes. Le Conseil-exécutif avait déjà fait de ce sujet un objectif du mandat de prestations en cours et l'inclura aussi dans le prochain mandat de prestations.

- Sur mandat de la Direction de l'instruction publique et de la culture, la PHBern a facilité l'accès à ses filières d'études pour les personnes titulaires d'une maturité professionnelle ou d'une maturité spécialisée orientation Santé ou Travail social. A partir de juin 2021, ces personnes ne devront passer qu'une version réduite de l'examen complémentaire d'admission (selon l'orientation de leur maturité).

La PHBern répond ainsi à une demande formulée depuis plusieurs années par le Grand Conseil, suite à l'abrogation des facilités d'accès générales (admission sans examen aux hautes écoles pédagogiques) en raison de prescriptions fédérales. Il s'agit d'une mesure essentielle pour lutter contre la pénurie d'enseignants et d'enseignantes.

- Dans les domaines de la formation continue et des services, la PHBern a une nouvelle fois mis l'accent sur sa large palette d'offres en lien avec l'introduction du Lehrplan 21.
  Il convient également de mentionner les diverses offres de conseil de la PHBern, qui contribuent notamment à faire en sorte que les enseignants et enseignantes restent dans le métier.
  De manière générale, le canton de Berne constate avec satisfaction que la vaste offre de formations continues et de services de la PHBern est toujours sollicitée et très appréciée.

- Durant l'exercice 2019, les coûts annuels par équivalent plein temps d'un étudiant ou d'une étudiante suivant une formation initiale à la PHBern (valeur moyenne de l'ensemble des filières de formation initiale) se situaient de nouveau en deçà de la moyenne nationale.
  Si l'on considère les coûts des différentes filières d'études séparément, les coûts liés à la filière formant à l'enseignement spécialisé et à la filière formant à l'enseignement au degré secondaire II, qui relèvent de petits instituts, étaient supérieurs à la moyenne nationale de l'ensemble des filières de formation initiale, à l'instar des années précédentes. Les effectifs estudiantins dans ces filières ont de fortes répercussions sur les coûts moyens.
  En ce qui concerne la filière formant à l'enseignement spécialisé, les coûts étaient supérieurs d'environ 21,5 pour cent à la valeur moyenne de l'ensemble des filières de formation initiale, ce qui représente toutefois une baisse d'environ 3 points par rapport à 2018. Le montant élevé de ces coûts est notamment dû à la hausse du nombre d'étudiants et d'étudiantes à l'Institut de pédagogie curative, une tendance qui se poursuit fort heureusement.
  En ce qui concerne la filière formant à l'enseignement au degré secondaire II, les coûts étaient supérieurs d'environ 14,7 pour cent à la moyenne de l'ensemble des filières de formation initiale (+ 6,6 points environ par rapport à 2019). Ce résultat est dû au recul constant des effectifs estudiantins dans cette filière (ce qui est souhaitable au vu de la saturation du marché du travail).

- Les comptes de la PHBern bouclent sur un déficit de 355 000 francs (2019 : bénéfice de 152 000 francs). Ce chiffre est inférieur de 507 000 francs à celui de l'exercice précédent, mais est bien meilleur que les chiffres prévus par la planification financière et par les estimations. Les recettes supplémentaires liées aux contributions perçues au titre de l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES), l'augmentation des salaires (y c. prestations sociales) et les économies réalisées pour les autres charges d'exploitation constituent les principaux changements dans le compte de résultats par rapport à l'année précédente. Dans le cadre du programme d'allégement 2018, l'augmentation annuelle de la contribution cantonale de 1 pour cent a été suspendue pour 2020, mais les frais de personnel et de matériel ont baissé en raison de la pandémie de coronavirus, comme plusieurs offres n'ont pas pu être proposées.

- La contribution cantonale annuelle a représenté 67,8 pour cent des revenus totaux de la PHBern en 2020 (68,3 % l'année précédente). Les autres revenus de l'école proviennent en particulier des contributions perçues au titre de l'AHES et, par exemple, d'autres contributions (notamment contributions versées pour des formations continues financées par objet qui ont été organisées sur mandat de la Direction de l'instruction publique et de la culture).

- Au 31 décembre 2020, la PHBern affiche un capital propre négatif (CHF – 9,233 mio). Le budget 2021 ainsi que la planification financière à moyen terme de la PHBern prévoient un déficit, bien que les coûts de formation liés aux filières de formation initiale soient inférieurs à la moyenne nationale. Le déficit prévu s'explique encore une fois par l'utilisation de ressources pour financer des projets de développement et d'investissement.

Le 4 novembre 2020, le Conseil-exécutif a décidé de ne plus viser un refinancement du capital propre de la PHBern en une fois, mais de mettre l'accent sur la stabilisation de ce capital par un financement durable de l'école, en vue du nouveau mandat de prestations qui débutera en 2022. A l'avenir, la PHBern recevra donc une contribution cantonale qui lui permettra de stabiliser son capital propre négatif et, à moyen terme, de le faire passer en positif. Dans le cadre du processus de planification (budget 2021/PIMF 2022-2024), il a ainsi été prévu que la contribution versée par le canton à la PHBern augmenterait de 2 millions de francs à partir de 2022 ; les ressources correspondantes ont déjà été inscrites au budget 2021 et au plan intégré mission-financement 2022-2024. Lors de l'élaboration du nouveau mandat de prestations, la Direction de l'instruction publique et de la culture déterminera par ailleurs s'il est possible de réduire les prestations de la PHBern.

- A l'été 2021, la Direction de l'instruction publique et de la culture présentera au Conseil-exécutif, dans le cadre d'une affaire à discuter, les principaux éléments du nouveau mandat de prestations pour les années 2022 à 2025 ainsi que les nouvelles modalités de financement de la PHBern. Elle est en train d'élaborer un modèle de plausibilité qui se fonde, pour les filières de formation initiale, sur les principes fixés dans l'AHES en ce qui concerne l'adaptation des tarifs et du système (p. ex. utilisation de coûts de référence) et qui se réfère aussi, pour les formations continues et les services, à des valeurs comparatives suisses récoltées par l'OFS.

- La Direction de l'instruction publique et de la culture a examiné la mise en œuvre du mandat de prestations 2018-2021 (pour l'année académique 2019-2020) lors de l'entretien de controlling annuel du 8 décembre 2020 avec la PHBern. Elle a constaté que cette dernière s'acquittait de manière irréprochable de son mandat législatif et qu'elle avait en majorité atteint ou dépassé les objectifs fixés dans le mandat de prestations confié par le Conseil-exécutif et la Direction de l'instruction publique et de la culture. Le comité interdirectionnel de coordination du controlling des hautes écoles a étudié le rapport de gestion de la PHBern le 28 avril 2021.

2. Bases légales

- Articles 47, alinéa 1, lettre *a*, 50 et 50b de la loi du 8 septembre 2004 sur la Haute école pédagogique germanophone (LHEP ; RSB 436.91)

- Article 48, alinéa 3 de l'ordonnance du 13 avril 2005 sur la Haute école pédagogique germanophone (OHEP ; RSB 436.911)

3. Proposition

Sur proposition de la Direction de l'instruction publique et de la culture,

il est arrêté ce qui suit :

Le Grand Conseil prend connaissance du rapport de gestion 2020 de la PHBern.

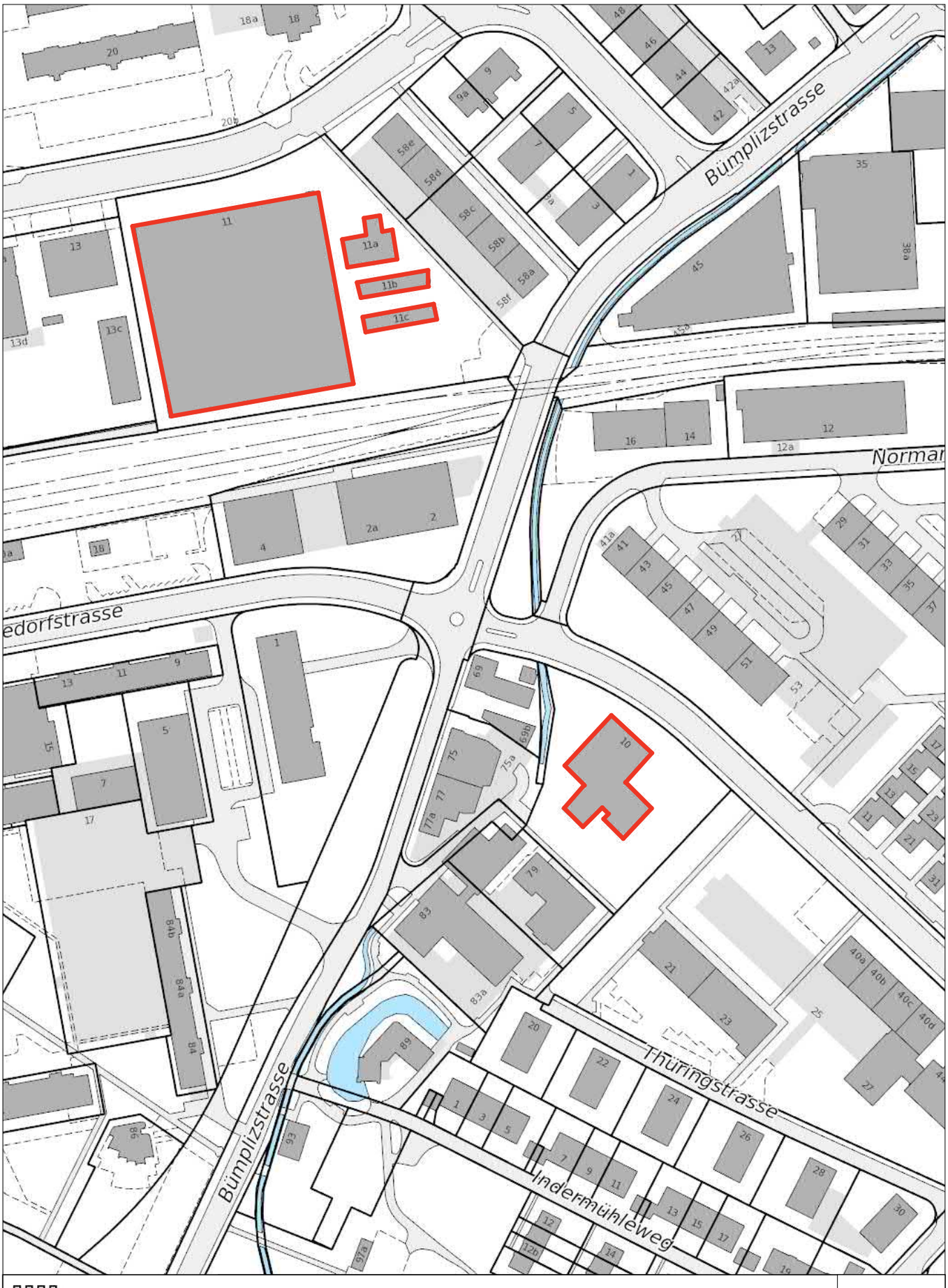
Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Grand Conseil
– Direction de l'instruction publique et de la culture

Pièce jointe
– Rapport de gestion 2020 de la PHBern



Stadt Bern

Massstab 1:2000

Gedruckt: 08.02.2021

Die Daten haben nur informativen Charakter. Rechtsverbindliche Auskünfte erteilen die zuständigen Behörden.

Quelle: Geodaten Stadt Bern, Amt für Geoinformation des Kantons Bern

https://www.bern.ch/themen/planen-und-bauen/geodaten-und-plane

Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Date de la séance du CE :	31 mars 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.5282
Classification :	Non classifié

Berne, BFH, Schwabstrasse 10, Haute école des arts de Berne, HKB, remise en état et adaptations spécifiques à l'exploitation, crédit d'engagement pour la réalisation

1. Objet

Le crédit demandé de 3,45 millions de francs (coût total 3,7 millions de francs, moins les frais d'étude de projet déjà approuvés de 0,25 million de francs) doit permettre de financer les travaux spécifiques à l'exploitation en vue du regroupement de la filière d'étude Master of Contemporary Arts Practice (MA CAP) de la Haute école des arts de Berne à la Schwabstrasse 10 ainsi que les travaux de remise en état sur le bâtiment.

Les travaux doivent être réalisés en deux étapes sans interruption de l'exploitation, pendant les vacances semestrielles de 2022 et 2023.

2. Classe(s) d'immobilisations et durée d'utilisation standard (durée d'amortissement)

Classe d'immobilisations	Montant en CHF	Durée d'utilisation
1P222203 Enseignement, formation et recherche, gros œuvre	85 000	80
1P222203 Enseignement, formation et recherche, second œuvre	3 147 000	25

3. Répartition entre les investissements générant une plus-value et ceux préservant la valeur

Dépenses d'investissement totales	Dont inv. générant une plus-value	Dont inv. préservant la valeur	Réserve en %
3 232 000	2 036 160	1 195 840	13

Explications sur les différents sous-totaux

Les travaux de décontamination, qui s'élèvent à 468 000 francs, font partie des coûts totaux de 3,7 millions de francs et sont à la charge du compte de résultats, mais ne sont pas inclus dans les dépenses d'investissement de 3 232 000 francs.

4. Lien avec le plan d'investissement

Dépenses d'investissement par année

En mio. CHF	Total	Années précédentes	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Années suivantes
Selon le présent arrêté	3,23	0	0,01	0,28	1,53	1,41			
Selon le plan d'investissement du 19.08.2020									

Le projet 19.0556 a été inscrit dans le plan d'investissement intégré dans le poste collectif « Projets d'investissement / remises en état entre zéro et cinq millions du coût total par projet ».

5. Explication des répercussions sur le compte de résultats

Charges d'amortissement annuelles (sur toute la durée d'utilisation)

Classe d'immobilisations	Montant
1P222203 Enseignement, formation et recherche, gros œuvre	1062.50
1P222203 Enseignement, formation et recherche, second œuvre	125 880

Les éléments de construction à remplacer sont amortis et n'entraînent pas de charges d'amortissement extraordinaires.

Coûts induits à la charge du compte de résultats faisant suite à la dépense d'investissement

Description	Année	Montant
Aucun		
Total en CHF		

Cf. chiffre 4.3 du rapport

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	415/2021
Date de la séance du CE :	31 mars 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.5282
Classification :	Non classifié

Berne, BFH, Schwabstrasse 10, Haute école des arts de Berne, HKB, remise en état et adaptations spécifiques à l'exploitation, crédit d'engagement pour la réalisation

1. Objet

Le crédit demandé de 3,45 millions de francs (coût total 3,7 millions de francs, moins les frais d'étude de projet déjà approuvés de 0,25 million de francs) doit permettre de financer les travaux spécifiques à l'exploitation en vue du regroupement de la filière d'étude Master of Contemporary Arts Practice (MA CAP) de la Haute école des arts de Berne à la Schwabstrasse 10 ainsi que les travaux de remise en état sur le bâtiment. Les travaux doivent être réalisés en deux étapes sans interruption de l'exploitation, pendant les vacances semestrielles de 2022 et 2023.

2. Bases légales

- Loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB ; RSB 435.411), article 49c
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT ; RSB 152 221 191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Montant du crédit déterminant, nature et qualification juridique de la dépense

Niveau des prix : octobre 2020, indice des prix de la construction de l'Espace Mittelland : 124,5 points.

Coûts totaux (réserve de 13 % comprise)		**CHF**	**3 700 000**
dont :			
Mesures de sécurité (séismes et substances nocives)		CHF	802 000
Réfection de l'enveloppe du bâtiment		CHF	1 318 000
Réfection des installations techniques		CHF	885 000
Adaptations spécifiques à l'exploitation		CHF	695 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP		**CHF**	**3 700 000**
déduction faite des dépenses déjà approuvées pour l'étude de projet (autorisation de dépenses de la DTT du 18 septembre 2020)	–	CHF	250 000

02|00|F|v00

Crédit à approuver **CHF 3 450 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 151 OFP).

4. Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion des biens immobiliers

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera en principe relayé par les paiements ci-après, inscrits au budget et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics et des transports.

Compte	Désignation	Exercice		
504200	Réfection et entretien de biens-fonds (PA)	2020	CHF	15 000
504200	Réfection et entretien de biens-fonds (PA)	2021	CHF	277 000
314400	Gros entretien des terrains bâtis / bâtiments (PA)	2022	CHF	468 000
504200	Réfection et entretien de biens-fonds (PA)	2022	CHF	1 532 000
504200	Réfection et entretien de biens-fonds (PA)	2023	CHF	1 408 000
Total			**CHF**	**3 700 000**

5. Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les informations figurent dans l'annexe « Complément d'information sur l'autorisation de dépenses ».

6. Référendum financier

Le présent arrêté est soumis à la votation populaire facultative et doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Grand Conseil

Pièces jointes :
Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Rapport

Date de la séance du CE :	31 mars 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.5282
Classification :	Non classifié

Berne, BFH, Schwabstrasse 10, Haute école des arts de Berne, HKB, remise en état et adaptations spécifiques à l'exploitation, crédit d'engagement pour la réalisation

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire 2
3.1 Contexte 2
3.2 Mesures et procédure 3
3.3 Alternatives et conséquences en cas de refus 3

4. Répercussions sur les finances et le personnel 4
4.1 Vue d'ensemble des coûts 4
4.2 Financement 4
4.3 Répercussions sur le personnel et coûts induits 4
4.4 Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements 4
4.5 Coûts d'investissement attendus, économies et écart par rapport au plan cantonal d'investissement 5

5. Calendrier 5

6. Proposition 5

1. Synthèse

Le bâtiment de la Schwabstrasse 10 à Berne a été construit en 1971/1972 comme bâtiment scolaire pour les cours de dessin de l'école professionnelle. Il est utilisé depuis 2014 par la Haute école des arts de la Haute école spécialisée bernoise (BFH-HKB) pour une partie de sa filière d'étude Master of Contemporary Arts Practice (MA CAP). La filière doit être regroupée à la Schwabstrasse et le bail du site décentralisé de la Waisenhausplatz résilié. Diverses adaptations spécifiques à l'exploitation sont nécessaires en vue du regroupement, comme des mesures d'isolation acoustique et la pose de nouveaux câblages.

En raison de l'âge du bâtiment, des remises en état des installations techniques et de l'enveloppe du bâtiment ainsi que des mesures de renforcement parasismique et de décontamination sont prévues parallèlement aux adaptations spécifiques à l'exploitation. Les travaux de remise en état représentent la majeure partie des coûts du projet et sont indispensables au bon fonctionnement et au maintien de la valeur du bâtiment.

Le crédit demandé de 3,45 millions de francs (coût total de 3,7 millions de francs, moins les frais d'étude de projet déjà approuvés de 0,25 million de francs) doit permettre de réaliser les travaux prévus.

Les travaux auront lieu en deux étapes sans interruption de l'exploitation, pendant les vacances semestrielles de 2022 et 2023.

L'arrêté ci-joint est soumis à la votation populaire facultative et doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille officielle du canton de Berne.

2. Bases légales

- Loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB ; RSB 435.411), article 49c
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT ; RSB 152 221 191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

Le bâtiment de la Schwabstrasse 10 appartient au canton et doit servir à long terme de site pour la Haute école des arts de Berne (HKB), un département de la Haute école spécialisée bernoise (BFH). Celle-ci offre aux étudiants et étudiantes un apprentissage individualisé et est très active dans la recherche. Première école d'arts transdisciplinaire de Suisse, elle propose un large éventail de filières de bachelor et de master.

Le site principal de la HKB se trouve à la Fellerstrasse 11 à Berne, à proximité immédiate de la Schwabstrasse 10. Les deux sites doivent être maintenus après l'emménagement dans le campus de la BFH à Berne. Le bâtiment de la Schwabstrasse a été conçu à l'origine comme bâtiment scolaire pour les cours de dessin de l'école professionnelle. Il est utilisé depuis 2014 par la filière Contemporary Arts

Practice (MA CAP) de la HKB. Le MA CAP est un cursus pluridisciplinaire unique en Suisse composé de quatre orientations : Fine Arts, Sound Arts, Ecriture/Traduction littéraire et Performance Art.

Une partie de la filière MA CAP est aujourd'hui hébergée dans un bâtiment loué à la Waisenhausplatz. La filière doit maintenant être regroupée à la Schwabstrasse 10 et le bail des ateliers de la Waisenausplatz être résilié. Cela permettra de promouvoir de manière optimale l'objectif de ce cursus, à savoir la collaboration interdisciplinaire. Diverses adaptations spécifiques à l'exploitation, principalement au niveau de l'aménagement intérieur, sont nécessaires en vue du regroupement à la Schwabstrasse.

Le bâtiment, conçu en 1971/1972 par l'architecte Werner Küenzi, s'inspire de l'architecture de l'école du pied sud du Jura.

Le bâtiment a vieilli et, après une cinquantaine d'années d'utilisation, certaines parties du bâtiment sont arrivées à la fin de leur cycle de vie. L'enveloppe du bâtiment et la structure porteuse notamment (protection incendie et résistance aux séismes) ainsi que des parties des installations techniques ne sont plus conformes aux exigences actuelles en matière de sécurité. Depuis 2002, des mesures architecturales mineures ont été réalisées afin d'améliorer le confort thermique et de renforcer la résistance aux séismes. Le bâtiment doit maintenant être entièrement rénové pour les 20 prochaines années et être adapté aux exigences spécifiques à l'exploitation.

3.2 Mesures et procédure

Une densification des surfaces et quelques réagencements de l'espace permettront d'intégrer le domaine d'étude Performance du MA CAP dans le bâtiment.
Les principales mesures prévues sont les suivantes. :

– Séparation des espaces avec cloisons mobiles
– Raccordements supplémentaires pour les installations techniques (électricité, LAN / WLAN / audio)
– Mesures acoustiques (dont certaines avec des exigences élevées) sur les parois et les plafonds
– Adaptation au niveau de l'aération, de l'éclairage et de l'électricité
– Installation de douches et de radiateurs supplémentaires
– Adaptation et extension des installations anti-bruit et anti-incendie

Les mesures d'entretien et de remise en état prévues portent sur les points suivants :

– Décontamination des plafonds à tous les étages
– Amélioration de la sécurité parasismique
– Remplacement des fenêtres (amélioration du confort thermique / respect des exigences énergétiques)
– Remplacement des raccordements sanitaires et électriques
– Diverses mesures d'entretien comme le remplacement des pare-soleil, la rénovation des installations sanitaires et des travaux de peinture intérieurs.

Afin de pouvoir garantir la poursuite des activités de l'école, les travaux se dérouleront sur deux ans pendant les vacances semestrielles de 2022 et 2023 après consultation avec la HKB.

3.3 Alternatives et conséquences en cas de refus

En cas de refus, les mesures de sécurité et d'entretien urgentes comme la décontamination, le renforcement parasismique, la protection incendie, le respect des exigences énergétiques ainsi que le remplacement des installations sanitaires et électriques ne pourraient pas être réalisées. La réfection est indispensable pour préserver la substance du bâtiment, indépendamment de son utilisation. Sans adaptation spécifique à l'exploitation, il ne serait pas possible de regrouper le MA CAP sur un site ni d'exploiter les

synergies. Le bail des surfaces de la Waisenhausplatz ne pourrait pas être résilié. La réalisation simultanée des travaux de réfection et des adaptations spécifiques à l'exploitation est économiquement avantageuse et permet de limiter les restrictions au niveau de l'exploitation.

4. Répercussions sur les finances et le personnel

4.1 Vue d'ensemble des coûts

Niveau des prix : octobre 2020, indice des prix de la construction de l'Espace Mittelland : 124,5 points.

Coûts totaux (réserves de 13 % comprises)		**CHF**	**3 700 000**
dont :			
Mesures de sécurité (séismes et substances nocives)		CHF	802 000
Réfection de l'enveloppe du bâtiment		CHF	1 318 000
Réfection des installations techniques (sanitaires, installations électriques, aération)		CHF	885 000
Adaptations spécifiques à l'exploitation		CHF	695 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP		**CHF**	**3 700 000**
déduction faite des dépenses déjà approuvées pour l'étude de projet (autorisation de dépenses de la DTT du 18 septembre 2020)	–	CHF	250 000
Crédit à approuver		**CHF**	**3 450 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 151 OFP).

4.2 Financement

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté et inscrit au budget et au plan financier de la Direction des travaux publics et des transports.

4.3 Répercussions sur le personnel et coûts induits

Ce projet n'a pas de répercussions sur le personnel et n'entraîne pas de coûts induits. Le regroupement permettra d'exploiter les synergies dans l'exploitation (conciergerie, nettoyage du bâtiment). L'équipement spécifique à l'exploitation et les frais de déménagement d'un montant d'environ 345 000 francs seront financés par les fonds propres de la HKB.

4.4 Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les informations figurent dans l'annexe « Complément d'information sur l'autorisation de dépenses ».

4.5 Coûts d'investissement attendus, économies et écart par rapport au plan cantonal d'investissement

Les coûts totaux pour la remise en état et les adaptations spécifiques aux utilisateurs sont estimés à 3,7 millions de francs, dont 3,2 millions de francs concernent le compte des investissements. Les moyens sont inscrits dans le plan d'investissement intégré du 19 août 2020 dans le poste collectif « Projets d'investissement / remises en état entre zéro et cinq millions du coût total par projet ».

Les aménagements intérieurs ne nécessitent pas de réévaluation (dépréciation).

Le bail du site de la Waisenhausplatz doit être résilié à la fin des travaux. Les économies annuelles s'élèvent à environ 43 000 francs.

5. Calendrier

Les travaux doivent être réalisés en deux étapes en 2022 et 2023.

Appel d'offres, permis de construire	septembre 2021
Début des travaux, 1re étape	juin 2022
Mise en service, 1re étape	septembre 2022
Début des travaux, 2e étape	juin 2023
Mise en service, 2e étape	septembre 2023

6. Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexes
– Projet d'arrêté
– Plan de situation

Annexes supplémentaires à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)
– Devis

Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.3882
Classification :	Non classifié

Berne, Université de Berne, nouveau bâtiment de formation en médecine ; crédit d'engagement pour la préparation et l'organisation d'un concours

1. Objet

Le crédit demandé de 1 300 000 francs doit permettre de préparer et d'organiser un concours pour la réalisation d'un bâtiment de formation en médecine pour l'Université de Berne sur le périmètre d'évolution 03 du site de l'Ile. Le projet lauréat servira de base pour l'étude de projet ultérieure et l'attribution du mandat à l'équipe de planification.

Le résultat du concours doit être publié d'ici le printemps 2024 et sera suivi de l'étude de projet. Le début des travaux est prévu pour 2027.

2. Classe(s) d'immobilisations et durée d'utilisation standard (durée d'amortissement)

Classe d'immobilisations	Montant en CHF	Durée d'utilisation
Immobilisation en cours de construction	1 300 000	

3. Répartition entre les investissements générant une plus-value et ceux préservant la valeur

Les informations sur les investissements générant une plus-value et ceux préservant la valeur ainsi que sur la durée d'utilisation seront indiquées dans le crédit de réalisation.

Dépenses d'investissement totales	Dont inv. générant une plus-value	Dont inv. préservant la valeur	Réserve en %

4. Lien avec le plan d'investissement

Dépenses d'investissement par année

En mio. CHF	Total	Années précé-dentes	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Années suivantes
Selon le présent arrêté	245	0	0	0	0,15	0,35	0,80		
Selon le plan d'investissement du 21.08.2020	156	0	0	0,20	2,50	6,00	6,50	4,00	136,80

Les chiffres indiqués sont les coûts nets estimés (coûts totaux moins les subventions fédérales). Concernant les écarts entre le plan d'investissement et l'autorisation de dépenses, voir les explications figurant au chiffre 4.5 du rapport.

5. Explication des répercussions sur le compte de résultats

Charges d'amortissement annuelles (sur toute la durée d'utilisation)

Les informations sur les charges d'amortissement annuelles seront indiquées dans les crédit de réalisation.

Classe d'immobilisations	Montant

Coûts induits à la charge du compte de résultats faisant suite à la dépense d'investissement

Description	Année	Montant
Total en CHF		

6. Explications et commentaires

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	586/2021
Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.3882
Classification :	Non classifié

Berne, Université de Berne, nouveau bâtiment de formation en médecine ; crédit d'engagement pour la préparation et l'organisation d'un concours

1. Objet

1.1 Crédit demandé

Le crédit demandé de 1 300 000 francs doit permettre de préparer et d'organiser un concours pour la réalisation d'un bâtiment de formation en médecine pour l'Université de Berne sur le périmètre d'évolution 03 du site de l'Ile. Le projet lauréat servira de base pour l'étude de projet ultérieure et l'attribution du mandat à l'équipe de planification.
Le résultat du concours doit être publié d'ici le printemps 2024 et sera suivi de l'étude de projet. Le début des travaux est prévu pour 2027.

1.2 Inscription des moyens dans le plan d'investissement intégré

Les moyens supplémentaires nécessaires pour exploiter le potentiel du périmètre d'évolution, estimés à 89 millions de francs, doivent être inscrits dans le plan d'investissement intégré de 2021.

2. Bases légales

- Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE ; RS 414.20)
- Loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11), article 63
- Ordonnance du 27 novembre 2002 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'instruction publique et de la culture (Ordonnance d'organisation INC, OO INC ; RSB 152 221 181), article 12
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT ; RSB 152 221 191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Montant du crédit déterminant, nature et qualification juridique de la dépense

Niveau des prix au 1er avril 2020, indice des prix de la construction dans l'Espace Mittelland, 125,2 points

Coûts totaux pour la préparation et l'organisation d'un concours portant sur l'étude et la réalisation (honoraires et prix du concours compris)	**CHF**	**1 300 000**
dont :		
Préparation du concours		370 000
Organisation du concours		430 000
Prix du concours		500 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP	**CHF**	**1 300 000**
Crédit à approuver	**CHF**	**1 300 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 151 OFP).

Le projet a été annoncé en vue d'un financement fédéral. La préparation et l'organisation du concours ne donnent toutefois pas droit à des subventions.

4. Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion des biens immobiliers

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera en principe relayé par les paiements ci-après, inscrits au budget et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics et des transports :

Compte	**Désignation**	**Exercice**		
504000	Acquisition et construction de biens-fonds (PA)	2022	CHF	150 000
504000	Acquisition et construction de biens-fonds (PA)	2023	CHF	350 000
504000	Acquisition et construction de biens-fonds (PA)	2024	CHF	800 000
Total			**CHF**	**1 300 000**

5. Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Ces informations figurent dans l'annexe « Complément d'information sur l'autorisation de dépenses ».

6. Réserve relative à la priorisation des investissements dans le bâtiment

Le crédit demandé est subordonné aux résultats de la priorisation des investissements dans le bâtiment pour la période 2022-2031.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil

Pièce jointe
– Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Rapport

Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.3882
Classification :	Non classifié

Berne, Université de Berne, nouveau bâtiment de formation en médecine ; crédit d'engagement pour la préparation et l'organisation d'un concours

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire 3
3.1 Rappel 3
3.2 Besoins en matière d'exploitation 4
3.3 Nouveau bâtiment de formation en médecine 4
3.4 Concours 6
3.5 Prescriptions concernant le concours et suite de la procédure 6
3.6 Alternatives et conséquences en cas de refus 7

4. Répercussion sur les finances 7
4.1 Récapitulatif des coûts 7
4.2 Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice 7
4.3 Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements 8
4.4 Coûts d'investissement et économies attendus 8
4.5 Ecart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII) 8

5. Calendrier 9

6. Proposition 9

1. Synthèse

En vue de renforcer le site médical bernois, la Faculté de médecine de l'Université de Berne doit être agrandie et regroupée sur le site de l'Ile. La décision d'augmenter le nombre de places de formation en médecine humaine à l'Université de Berne entraîne des besoins accrus en locaux, que les bâtiments existants ne permettent pas de couvrir.

Une première étape d'aménagement prévoit la construction sur le site de l'Ile de deux nouveaux bâtiments destinés à l'Université. Un nouveau bâtiment dédié à la recherche et aux stages précliniques en médecine humaine, qui doit être construit à la Friedbühlstrasse dans le périmètre d'évolution 07, fait actuellement l'objet d'une étude de projet (cf. AGC du 25 novembre 2019). En outre, un bâtiment d'enseignement et d'étude pour la formation de base est prévu sur le périmètre d'évolution 03 du site de l'Ile, à l'angle de la Friedbühlstrasse et de la Freiburgstrasse. Il offrira aux étudiants et étudiantes en médecine (bachelor et master) des auditoires, des salles de séminaires, de travaux pratiques et de travaux en groupe, des espaces de travail ainsi qu'une bibliothèque.

Selon le plan de quartier en vigueur, l'octroi du permis de construire nécessite un concours. Le projet de construction du nouveau bâtiment de formation doit permettre d'exploiter au maximum le potentiel de surface du périmètre d'évolution. La poursuite du projet s'effectuera sur la base du projet lauréat.

Le crédit d'engagement demandé de **1 300 000 francs** porte sur la préparation et l'organisation de la procédure de concours pour le bâtiment prévu destiné à la formation en médecine.

Le bâtiment devrait être mis en service en 2033, sous réserve des décisions du Conseil-exécutif et du Grand Conseil concernant l'ordre de priorité des investissements nets dans le domaine du bâtiment.

2. Bases légales

- Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE ; RS 414.20)
- Loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11), article 63
- Ordonnance du 27 novembre 2002 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'instruction publique et de la culture (Ordonnance d'organisation INC, OO INC ; RSB 152 221 181), article 12
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT ; RSB 152 221 191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

Avec huit facultés, environ 18 000 étudiants et étudiantes et quelque 7000 collaborateurs et collaboratrices, l'Université de Berne a une vocation généraliste. En tant qu'organe responsable de l'Université de Berne, le canton de Berne doit mettre à disposition des locaux adéquats. La stratégie de développement de l'espace bâti de l'Université (stratégie 3012) affermit la position de l'Université implantée au cœur de la ville et est inscrite dans le plan directeur cantonal.

Le 8 mars 2015, le corps électoral de la Ville de Berne a approuvé un nouveau plan de quartier pour le site de l'Ile. Ce plan permet de continuer à développer le périmètre comme site de l'Hôpital universitaire et de la Faculté de médecine ainsi que de construire les nouveaux bâtiments nécessaires à cette dernière. Grâce au regroupement sur le même site de différents instituts et activités du domaine de la recherche et de l'enseignement ainsi que de la pratique clinique, des synergies pourront être exploitées et Berne pourra se distinguer des autres sites universitaires. Le regroupement favorisera la collaboration entre la Faculté de médecine et l'hôpital universitaire en matière de recherche, d'enseignement et de services.

Le Conseil-exécutif du canton de Berne s'est fixé pour objectif stratégique de renforcer le site médical bernois. Pour ce faire, la Faculté de médecine de l'Université de Berne, qui a déjà enregistré une croissance ces dernières années, doit continuer à se développer. Depuis le semestre d'automne 2018, l'Université de Berne a augmenté sa capacité d'accueil de 100 places d'étude par an, passant de 220 à 320 places. Une fois cet agrandissement achevé, la faculté de médecine deviendra la plus grande de Suisse. L'Université pourra ainsi bénéficier largement du financement initial octroyé par la Confédération pour l'augmentation du nombre de places de formation en médecine humaine et compter sur des financements supplémentaires à long terme pour la formation d'étudiants et d'étudiantes d'autres cantons (Accord intercantonal universitaire). Pour cela, l'accueil des étudiants et étudiantes supplémentaires doit notamment pouvoir être assuré par des travaux de construction.

Pendant les premières années de croissance, l'augmentation du nombre de places d'étude a pu être absorbée en premier lieu grâce à des optimisations d'exploitation dans les bâtiments existants. Toutefois, depuis l'augmentation à 100 places d'étude par an, les locaux actuels ne suffisent plus. Depuis 2018, le Renferhaus à la Morillonstrasse 79 est mis à la disposition de l'Université à titre de solution provisoire pour l'enseignement et l'apprentissage (cf. AGC du 22 mars 2017). Il a en outre été nécessaire de louer en 2019 l'ancien cinéma Alhambra à la Maulbeerstrasse, transformé en auditoire. Une partie des besoins en locaux supplémentaires ont ainsi rapidement pu être couverts. Pour une solution globale et durable, il est toutefois nécessaire de construire un nouveau bâtiment.

Lors de la session de novembre 2019, le Grand Conseil a été informé des besoins en locaux et du développement de la Faculté de médecine sur le site de l'Ile (rapport « Développement immobilier de l'aire de l'Hôpital de l'Ile et de la faculté de médecine de l'Université de Berne »). Le développement du site de l'Ile repose sur les bases stratégiques et les bases de planification que le canton de Berne a élaborées en collaboration avec le groupe de l'Ile. Le bâtiment de formation prévu pour la Faculté de médecine est conforme à ces principes.

Nous disposons désormais d'un aperçu des projets de construction de l'Université dans son ensemble. Le 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 (« Bauliche Entwicklung der Universität.nAktualisierung der räumlichen Entwicklungsstrategie 2012 und Übersicht der Bauprojekte bis 2035 ») de la Direction de l'instruction publique et de la culture, dont le Conseil-

exécutif a pris connaissance (ACE 791/2020), présente en détail les prévisions de croissance de l'Université, les besoins de cette dernière ainsi que les projets de construction nécessaires pour répondre à ces besoins.

Le 24 février 2021, le Conseil-exécutif a décidé de la suite de la procédure concernant le financement à moyen et long terme et la priorisation des investissements, après avoir examiné la question lors de plusieurs discussions et séances de réflexion. Les premiers résultats sont attendus pour le début de l'été ; ils devront ensuite être discutés avec une délégation du Grand Conseil et mis en œuvre dans le processus de planification financière 2022. Le présent crédit pour l'organisation du concours ne doit pas préjuger des résultats de la priorisation. Une fois que les dépenses auront été approuvées par le Grand Conseil, le Conseil-exécutif décidera, en tenant compte des résultats de la priorisation, dans quelle mesure des besoins en locaux complémentaires de l'Université pourront être pris en compte dans le projet de construction du bâtiment, ainsi que de la date d'organisation du concours et du calendrier des travaux.

3.2 Besoins en matière d'exploitation

La formation des étudiants et étudiantes en médecine est dispensée principalement sur le site Muesmatt. Celui-ci regroupe plusieurs bâtiments dans lesquels sont mis à disposition des salles de bibliothèque et d'étude, des auditoires, diverses salles de séminaire et de travaux de groupe ainsi que des infrastructures pour les travaux pratiques. Une partie de la formation en médecine a en outre déjà lieu sur le site de l'Ile, où divers bâtiments abritent des salles de séminaire et de travaux en groupe, des auditoires, des salles de cours et le centre de formation. De plus, comme mentionné plus haut, les sites UniZiegler (Renferhaus) et UniAlhambra sont utilisés comme solutions provisoires.

La dispersion de la formation sur différents sites et dans plusieurs bâtiments entraîne des contraintes supplémentaires pour le corps professoral et estudiantin, mais surtout pour l'exploitation. La plupart des bâtiments actuels ne répondent que de manière limitée aux exigences posées pour une formation en médecine moderne. Les locaux sont trop petits par rapport au nombre d'étudiants et étudiantes et quelques bâtiments abritant des instituts doivent être rénovés à moyen terme.

La surface utile principale de l'infrastructure actuelle pour la formation en médecine s'élève à environ 12 000 m^2. Les buts stratégiques définis par le Conseil-exécutif dans le mandat de prestations et la réussite du développement de la Faculté de médecine nécessitent des locaux supplémentaires, qui ne peuvent plus être hébergés dans les bâtiments existants. Les principaux facteurs sont, comme mentionné plus haut, l'augmentation du nombre de places d'étude ainsi que les nouvelles formes d'enseignement et d'apprentissage. Grâce à la surface utile principale d'environ 20 300 m^2 qui pourra être créée dans le nouveau bâtiment, les étudiants et étudiantes en médecine disposeront d'environ 8000 m^2 de surface supplémentaire pour leur formation, ce qui devrait permettre de couvrir une grande partie des besoins supplémentaires, voire des besoins d'utilisation complémentaires de l'Université.

Après l'emménagement dans le nouveau bâtiment de formation, les bâtiments libérés sur le site Muesmattareal pourront être utilisés à d'autres fins universitaires et les baux des locaux susmentionnés être résiliés.

3.3 Nouveau bâtiment de formation en médecine

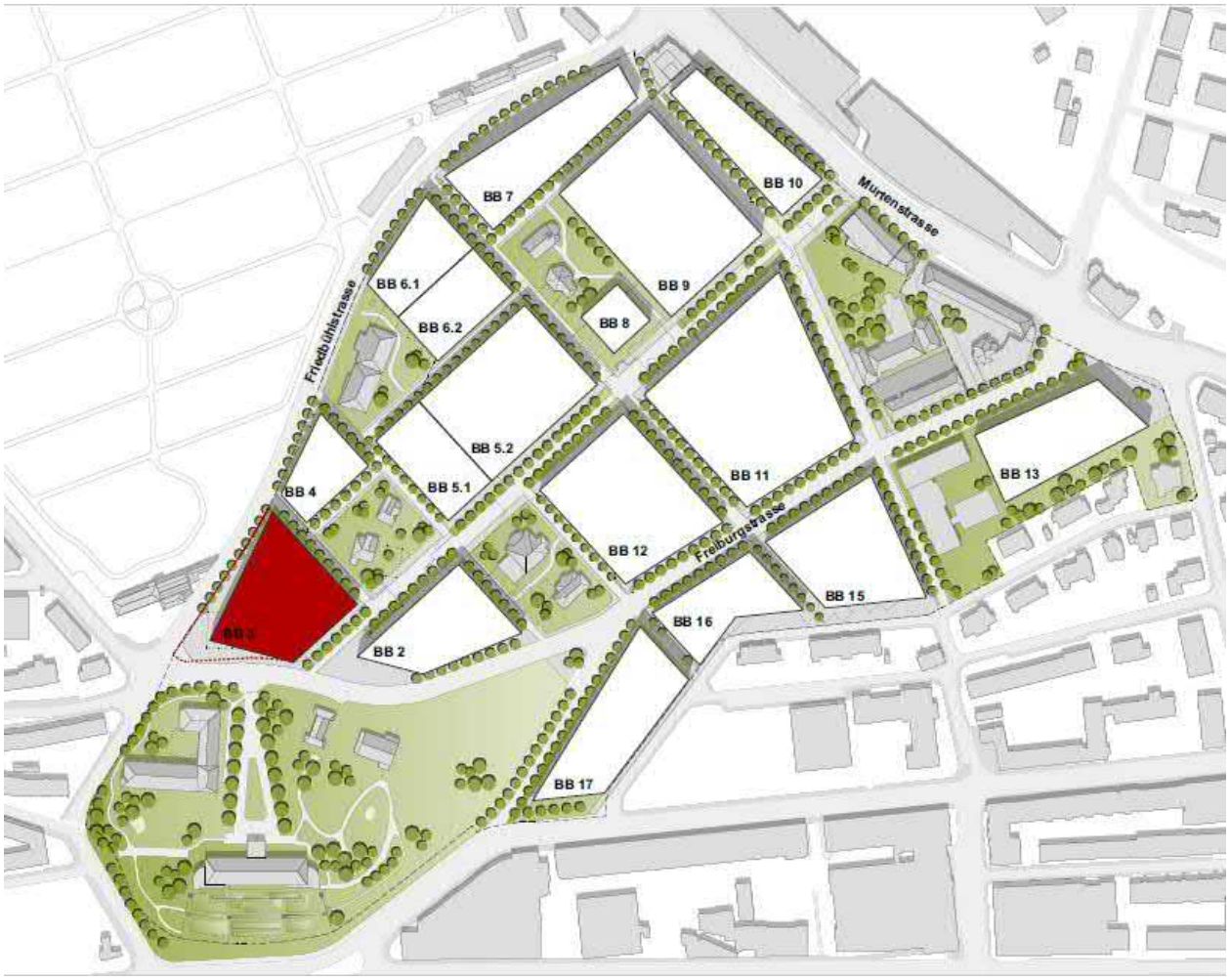
La concentration de la Faculté de médecine sur le site de l'Ile nécessite, en plus du centre de recherche et de formation en cours d'étude (périmètre d'évolution 07), la création d'un bâtiment de formation. Le site du futur bâtiment de formation (périmètre d'évolution 03) est idéalement situé aux abords de l'Hôpital

de l'Ile à l'angle de la Friedbühlstrasse et de la Freiburgstrasse. Le site est bien desservi par les transports publics et dispose de deux arrêts à proximité. En effet, la ligne de bus qui traverse le périmètre de l'Ile dessert directement le site et l'arrêt Loryplatz de la ligne de tram est situé à quelques minutes à pied. Le site est en outre facilement accessible à vélo.

Grâce à sa forme et à ses dimensions, le périmètre d'évolution 03 est particulièrement adapté pour un grand bâtiment compact, ce qui permet une disposition avantageuse de l'infrastructure de formation pour une exploitation efficace et économique.

Le bien-fonds appartient actuellement au groupe de l'Ile. Les négociations en cours entre le groupe de l'Ile et le canton de Berne, qui devraient aboutir à l'été 2021, prévoient qu'il passe aux mains du canton en 2026 au plus tard et qu'il soit affecté à la construction du bâtiment de formation. Les bâtiments actuels situés sur le périmètre d'évolution 03 seront alors démolis. En remplacement, le groupe de l'Ile disposera de ses propres bâtiments qui seront construits à un autre endroit.

L'illustration ci-dessous montre le futur site du bâtiment de formation dans le périmètre de l'Ile.



Masterplan du site de l'Ile : périmètre d'évolution 03 pour le bâtiment de formation en médecine

Le plan de quartier autorise pour le nouveau bâtiment une surface de plancher d'environ 26 000 m^2, soit un volume en surface d'environ 140 000 m^3. Pour le concours d'architecture, la surface utile principale à réaliser est fixée à environ 20 300 m^2. Cela permettra ainsi d'exploiter au maximum le potentiel de surface du périmètre d'évolution 03.

Selon la planification actuelle, le nouveau bâtiment de formation abritera des auditoires, des salles de séminaires et de travaux en groupe ainsi que des salles d'exercices pratiques et de simulation pour la formation de base en médecine. Le bâtiment disposera d'espaces de travail pour l'apprentissage individuel et en groupe ainsi qu'une bibliothèque de médecine. En outre, des salles pour le développement des aptitudes cliniques et des surfaces de laboratoire supplémentaire sont prévues. Une cantine avec salle à manger pouvant servir de salle d'étude ainsi que diverses infrastructures générales et des bureaux pour différentes unités organisationnelles assurant l'exploitation complètent le programme d'occupation relatif au futur bâtiment de formation. L'objectif est d'atteindre un degré de flexibilité élevé, car la méthodologie des études de médecine et les exigences posées aux locaux sont susceptibles de changer au cours des prochaines décennies. Les modifications ultérieures devront donc être réalisables autant que possible sans intervenir sur la structure du bâtiment.

3.4 Concours

Selon le plan de quartier, l'octroi du permis de construire nécessite un concours pour le périmètre d'évolution 03 du site de l'Ile.

Une telle procédure doit permettre la poursuite du projet qui, parmi plusieurs propositions adéquates, offre la meilleure solution pour ce chantier exigeant. La suite du traitement du projet s'effectuera sur la base du projet lauréat.

Un concours présente par ailleurs les avantages suivants :

– Elaboration à moindre coût de propositions variées par plusieurs équipes de planificateurs ayant différents points de vue et approches ;
– Définition, grâce au programme du concours, de consignes claires pour une construction efficace et économique ;
– Association de l'Université, en sa qualité de future utilisatrice, à un stade précoce à la procédure étant donné qu'elle fait partie du comité d'évaluation ;
– Contribution cantonale à la promotion économique (plateforme importante également pour les bureaux de planificateurs nouvellement créés, perspectives pour les jeunes architectes et les planificateurs).

3.5 Prescriptions concernant le concours et suite de la procédure

Le concours donnera une orientation claire sur la fonctionnalité et l'économicité en ce qui concerne aussi bien les coûts d'investissement que les coûts inhérents au cycle de vie du bâtiment sera donnée. Le bâtiment devra être durable et efficace du point de vue énergétique. En outre, la mise au concours se réfèrera expressément aux standards de construction cantonaux, soit le principe de séparation des systèmes (séparation des éléments de construction et grande flexibilité dans l'affectation des locaux) ainsi que les normes énergétiques prescrites par la loi (minimum Minergie P). Le canton encourage le recours au bois comme matériau de construction lorsque cela est possible et économiquement pertinent.

Le projet lauréat du concours servira de base à l'étude de projet pour laquelle une demande de crédit sera soumise ultérieurement au Grand Conseil. Le modèle de réalisation (avec divers prestataires ou une seule entreprise totale) sera défini dans le cadre de la mise au concours.

3.6 Alternatives et conséquences en cas de refus

En cas de refus, il ne serait pas possible de poursuivre le renforcement systématique du site médical bernois ni de tirer profit d'un regroupement sur le site de l'Ile. Le canton de Berne ne pourrait pas forcément tenir ses engagements envers la Confédération, à savoir couvrir entièrement et à long terme les besoins en locaux découlant de l'augmentation du nombre d'étudiants.

Il n'y a guère d'alternatives au nouveau bâtiment prévu. Sur le site de l'Ile, aucun autre bâtiment ou lot n'est disponible. Les lieux de formation et d'apprentissage des étudiants et étudiantes en médecine resteraient dispersés sur différents sites et il ne serait pas possible de combler entièrement les besoins supplémentaires en locaux. Les synergies découlant d'un regroupement resteraient inexploitées.

Sans un nouveau bâtiment de formation disposant d'une infrastructure d'enseignement et d'apprentissage moderne, le site universitaire de Berne deviendrait moins attrayant pour les étudiants et étudiantes en médecine ainsi que pour les collaborateurs et collaboratrices et le corps professoral. Cela aurait des conséquences négatives sur la compétitivité au niveau national et international de la faculté de médecine pour l'attribution de projets de recherche et l'obtention de fonds de tiers.

4. Répercussion sur les finances

4.1 Récapitulatif des coûts

Niveau des prix au 1er avril 2020, indice des prix de la construction dans l'Espace Mittelland, 125,2 points

Coûts totaux	**CHF**	**1 300 000**
dont :		
– Préparation du concours	CHF	370 000
– Organisation du concours	CHF	430 000
– Prix du concours	CHF	500 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP	**CHF**	**1 300 000**
Crédit à approuver	**CHF**	**1 300 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

L'arrêté ci-joint autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 151 OFP).

Le projet a été annoncé en vue d'un financement fédéral. La préparation et l'organisation du concours ne donnent toutefois pas droit à des subventions.

4.2 Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Les dépenses sont inscrites au budget et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics et des transports. Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera en principe relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté.

4.3 Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Ces informations figurent dans l'annexe « Complément d'information sur l'autorisation de dépenses ».

4.4 Coûts d'investissement et économies attendus

Le coût total du nouveau bâtiment destiné à la formation en médecine de l'Université de Berne est estimé à environ 307 millions de francs. La Confédération devrait participer aux coûts imputables au moyen de subventions à hauteur d'environ 62 millions de francs.

L'estimation des coûts se base sur les études préliminaires et a fait l'objet d'un contrôle de plausibilité avec les investissements standard de l'Office des immeubles et des constructions.

Le regroupement de l'infrastructure de formation dans le nouveau bâtiment permettra de créer des effets de synergie, qui entraîneront une réduction des frais d'exploitation. Les économies ne peuvent toutefois pas être chiffrées.

Après l'emménagement dans le nouveau bâtiment de formation en médecine, les locaux provisoires d'UniZielger à la Morillonstrasse 79 et d'UniAlhambra à la Maulbeerstrasse 3 seront libérés et les baux pourront être résiliés. Des économies d'environ 430 500 francs par an seront réalisées sur les loyers, charges comprises.

4.5 Ecart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII)

Les coûts nets (moins les subventions fédérales) de 156 millions de francs, pour une surface réalisable d'environ 12 700 m^2 SUP pour l'Université, sont inscrits dans le plan d'investissement intégré du 19 août 2020 (cf. rapport soumis lors de la séance du Grand Conseil du 25 novembre 2019 : Développement immobilier du site de l'Hôpital de l'Ile et de la faculté de médecine de l'Université de Berne). Depuis, il est apparu que le potentiel de surface est environ 60 % plus élevé que prévu et qu'un programme d'occupation de plus de 20 300 m^2 peut être défini pour le concours. Cela permet d'une part de disposer de surfaces à part entière au sous-sol, qui peuvent être utilisées par exemple pour des auditoires, et d'autre part de créer des surfaces de plancher supplémentaires, qui étaient initialement destinées à être détenues en copropriété avec le groupe de l'Ile. Entre-temps, le groupe de l'Ile s'est retiré du projet. Dès lors, le besoin en surface pour le nouveau bâtiment de formation en médecine peut être entièrement couvert, si bien qu'une répartition entre différents projets de construction n'est pas nécessaire. Des besoins d'utilisation complémentaires de l'Université pourraient en outre être intégrés dans le projets de construction. Ce projet étant de plus grande envergure, les coûts estimés sont, proportionnellement à la surface supplémentaire, également 60 % plus élevés et se montent à environ 245 millions de francs nets (coûts totaux de 307 millions de francs, moins les subventions fédérales attendues).

L'augmentation de 89 millions de francs des moyens inscrits dans le plan d'investissement intégré du 19 août 2020 sera approuvée par le Conseil-exécutif dans le cadre des décisions concernant le centre de formation en médecine. S'il s'avérait nécessaire d'adapter les moyens engagés pour le centre de formation en médecine afin de respecter la priorisation en cours des investissements dans le bâtiment, les modifications seraient intégrées au PII dans le cadre du processus de planification financière 2022.

5. Calendrier

La planification se présente actuellement comme suit :

Lancement du concours	printemps 2023
Soumission du crédit d'étude au Grand Conseil	novembre 2023
Soumission du crédit de réalisation au Grand Conseil	novembre 2025
Début des travaux	2027
Emménagement	2033

6. Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'adopter le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe :
– Projet d'arrêté

Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Date de la séance du CE :	28 avril 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2021.BVD.893
Classification :	Non classifié

Berne, Ostermundigenstrasse 99, site de remplacement pour l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS)
Crédit d'engagement pour le loyer, les charges, les adaptations spécifiques à l'exploitation, l'équipement et le déménagement.

1. Objet

Une surface de location de 1785 m^2 ainsi que trois places de stationnement extérieures seront louées à l'Ostermundigenstrasse 99 à Berne à partir du 1er mars 2022 pour l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI). Les dépenses périodiques à approuver pour le loyer et les charges s'élèvent à 366 587 francs par an. A cela viennent s'ajouter des dépenses uniques d'un montant total de 315 000 francs, à savoir 180 000 francs pour des adaptations de l'infrastructure TIC, le déménagement et l'équipement de nouveaux bureaux à la charge de la DSSI et 135 000 francs pour l'installation de cloisons vitrées au lieu de plaques de plâtre à la charge de la DTT, les coûts n'étant pas assumées par le bailleur.

2. Classe(s) d'immobilisations et durée d'utilisation standard (durée d'amortissement)

Classe d'immobilisations	Montant en CHF	Durée d'utilisation
Equipements dans des objets loués à des tiers	135 000	10

3. Répartition entre les investissements générant une plus-value et ceux préservant la valeur

Dépenses d'investissement totales	Dont inv. générant une plus-value	Dont inv. préservant la valeur	Réserve en %
135 000	135 000	0	

06|02|F|v00

Explications sur les différents sous-totaux

4. Lien avec le plan d'investissement

Dépenses d'investissement par année

En mio. CHF	Total	Années précéden-tes	2021	2022	2023	2024	2025	Années suivantes
Selon le présent arrêté	0.135				0.135			
Selon le plan d'investissement du 19.08.2020								

L'affaire ne figure pas dans le PII (plan d'investissement intégré) du 19 août 2020 en raison de la brièveté de l'échéance. Les moyens nécessaires pourront être compensés sur la base de changements intervenant dans d'autres domaines.

Explication des répercussions sur le compte de résultats

Charges d'amortissement annuelles (sur toute la durée d'utilisation)

Classe d'immobilisations	Montant
Equipements dans des objets loués à des tiers	13 500

Coûts induits à la charge du compte de résultats faisant suite à la dépense d'investissement

Description	Année	Montant
Total en CHF		

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	504/2021
Date de la séance du CE :	28 avril 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2021.BVD.893
Classification :	Non classifié

Berne, Ostermundigenstrasse 99, site de remplacement pour l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS)
Crédit d'engagement pour le loyer, les charges, les adaptations spécifiques à l'exploitation, l'équipement et le déménagement.

1. Objet

Une surface de location de 1785 m^2 ainsi que trois places de stationnement extérieures seront louées à l'Ostermundigenstrasse 99 à Berne à partir du 1er mars 2022 pour l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI). Les dépenses périodiques à approuver pour le loyer et les charges s'élèvent à 366 587 francs par an. A cela viennent s'ajouter des dépenses uniques d'un montant total de 315 000 francs, à savoir 180 000 francs pour des adaptations de l'infrastructure TIC, le déménagement et l'équipement de nouveaux bureaux à la charge de la DSSI et 135 000 francs pour l'installation de cloisons vitrées au lieu de plaques de plâtre à la charge de la DTT, les coûts n'étant pas assumés par le bailleur.

2. Bases légales

- Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1)
- Loi du 25 mars 2013 sur l'intégration (LInt ; RSB 124.1)
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (Ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152 221 191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Montant déterminant du crédit, nature et qualification juridique de la dépense

3.1 Loyer et frais accessoires (dépenses périodiques)

Niveau des prix : le loyer net se base sur l'indice suisse des prix à la consommation de l'Office fédéral de la statistique au moment de l'entrée en vigueur du contrat (état au 1er mars 2021, base décembre 2015 = 100 points).

Le loyer peut être adapté au renchérissement à raison de 80 % pour la première fois en janvier 2023.

Le loyer est indexé à 80 %.

Loyer, TVA comprise	CHF	321 974
Charges	CHF	44 613
Charges locatives annuelles	**CHF**	**366 587**
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'art. 147 al. 3 OFP	**CHF**	**366 587**

Le loyer est une dépense périodique et nouvelle au sens des articles 47 et 48, alinéa 1 LFP.

3.2 Adaptations spécifiques à l'exploitation, équipement et déménagement (dépenses uniques)

Les adaptations spécifiques à l'exploitation entrainent les dépenses uniques suivantes. Les dépenses de la DSSI sont comptabilisées dans le compte de résultats.

Coût total	**CHF**	**315 000**
Dont		
Cloisons vitrées (à la charge de la DTT)	CHF	135 000
Infrastructure TIC et mobilier (à la charge de la DSSI)	CHF	120 000
Déménagement (à la charge de la DSSI)	CHF	60 000
Total	**CHF**	**315 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.
Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (Art. 151 OFP).

3.3 Dépenses à approuver et montant déterminant

a)	Dépenses périodiques	CHF	366 587
b)	Dépenses uniques	CHF	315 000

Conformément à l'article 147, alinéa 3 OFP, les dépenses périodiques sont déterminantes pour l'organe compétent en matière d'autorisation de dépenses. Le Grand Conseil est compétent dans le cas présent.

Le présent arrêté autorise, outre les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP), les adaptations usuelles unilatérales du loyer et des charges par le bailleur pendant la procédure d'autorisation de dépenses en cours conformément au droit du bail. Le canton, en signant le contrat de bail, accepte les clauses d'adaptation qui y figurent généralement de nos jours.

4. Type de crédit/compte/groupe de produits/exercice comptable

4.1 Loyer et charges

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion des biens immobiliers

Le crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera relayé à partir du 1er mars 2022 par des paiements mensuels, est inscrit au budget de la DTT. Les versements seront portés aux comptes 316000 et 312000.

4.2 Adaptations spécifiques à l'exploitation, déménagement du mobilier et câblage TIC

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera en principe relayé par les paiements suivants, qui sont prévus dans le plan intégré mission-financement de la DTT et seront demandés par la DSSI pour le budget 2022 :

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion des biens immobiliers

Compte	**Désignation**	**Exercice**		
504700	Transformation de biens-fonds loués par le canton	2022	CHF	135 000
Total			**CHF**	**135 000**

Groupe de produits : 04.01.9185 04.01.9185 Soutien aux fonctions de direction, services généraux et prestations juridiques, unité 19006 (SG/OPHC/OJ).

Compte	**Désignation**	**Exercice**		
311000	Mobilier et appareils de bureau	2022	CHF	70 000
311300	Matériel (câblage TIC)	2022	CHF	50 000
313000	Prestations de tiers (déménagements)	2022	CHF	60 000
Total			**CHF**	**180 000**

5. Durée de validité

L'autorisation pour les dépenses périodiques est valable jusqu'au 29 février 2032, soit pendant dix ans.

6. Indications sur les frais d'investissement préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les informations figurent dans l'annexe « Complément d'information sur l'autorisation de dépenses ».

Au nom du Conseil-exécutif

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Direction des travaux publics et des transports

Rapport

Date de la séance du CE :	28 avril 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2021.BVD.893
Classification :	Non classifié

Berne, Ostermundigenstrasse 99, site de remplacement pour l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS)
Crédit d'engagement pour le loyer, les charges, les adaptations spécifiques à l'exploitation, l'équipement et le déménagement.

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire/du projet 3
3.1 Rappel 3
3.2 Objet loué 4
3.3 Loyer et rentabilité 5
3.4 Adaptation spécifique à l'exploitation, infrastructure TIC, équipement et déménagement 5
3.5 Tableau comparatif des surfaces 6
3.6 Délais 6

4. Répercussions financières 7
4.1 Aperçu des dépenses périodiques (à la charge de la DTT) 7
4.2 Aperçu des dépenses uniques 7
4.3 Dépenses à approuver et montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses 7
4.4 Financement 8

5. Autres solutions et conséquence d'un abandon du projet 8

6. Proposition 8

06|00|F|v00

1. Synthèse

Entre octobre 2019 et 2020, l'Office de la population (OPOP) de la Direction de la sécurité (DSE) ainsi que deux divisions de l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) ont emménagé dans un bâtiment à l'Ostermundigenstrasse 99b à Berne (2018.RRGR.146). Ce regroupement a permis, dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, d'optimiser les processus opérationnels entre les offices tout en tenant compte de la volonté politique concernant le retrait progressif de l'administration cantonale de la vieille ville de Berne.
Les unités restantes de l'OIAS, à savoir la direction et les divisions Famille, Insertion professionnelle, Aide sociale matérielle, Aide aux victimes et Etat-major, sont restées dans le bâtiment cantonal situé Rathausplatz 1 dans la vieille ville de Berne.

En vue d'exploiter des synergies supplémentaires au niveau de l'exploitation et de continuer à développer la collaboration entre les différents offices de l'OIAS, il est prévu que l'ensemble de l'office soit regroupé à l'Ostermundigenstrasse. Des locaux adjacents à ceux de l'Ostermundigenstrasse 99b pourront en outre être loués à l'Ostermundigenstrasse 99.

Les nouveaux locaux, d'une surface utile principale (SUP) de 980 m^2, ainsi que trois places de stationnement extérieures seront loués à partir du 1er mars 2022. Les aménagements locatifs nécessaires, à l'exception du câblage TIC, seront réalisés et financés par le propriétaire. L'ensemble des mesures de construction devront être terminées d'ici l'emménagement dans les locaux durant l'hiver 2021/2022.

Le déménagement concerne 77 collaborateurs et collaboratrices, soit 53 équivalents plein temps, qui travaillent actuellement à la Rathausplatz 1 sur une surface de 1018 m^2 SUP. Le changement de site entraînera une réduction de la SUP par collaborateur et collaboratrice de l'OIAS.

Le regroupement de l'OIAS sur le site de l'Ostermundigenstrasse donne à la DSSI la possibilité de loger dans les locaux libérés de la Rathausplatz 1 les collaborateurs et collaboratrices du Secrétariat général et de l'Office du pharmacien cantonal. L'immeuble situé Rathausgasse 1, qui appartient au canton, ne sera donc plus occupé. L'affectation ultérieure de la Rathausgasse 1 fait l'objet d'une réflexion stratégique, qui comprend aussi les options d'une cession en droit de superficie ou d'une vente. Il ne sera en outre plus nécessaire de louer l'immeuble situé Gerechtigkeitsgasse 52.

La demande de crédit comprend les dépenses périodiques de 366 587 francs pour le loyer et les charges (avec 3 places de stationnement) à partir du 1er mars 2022 et des dépenses uniques de 315 000 francs pour des adaptations spécifiques à l'exploitation (à la charge de la DTT) ainsi que pour le déménagement, le câblage TIC et l'équipement (à la charge de la DSSI).

L'autorisation de dépenses, conformément à la durée fixée du contrat, est limitée à dix ans, du 1er mars 2022 au 29 février 2032.

2. Bases légales

- Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1)
- Loi du 25 mars 2013 sur l'intégration (LInt ; RSB 124.1)
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (Ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152 221 191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

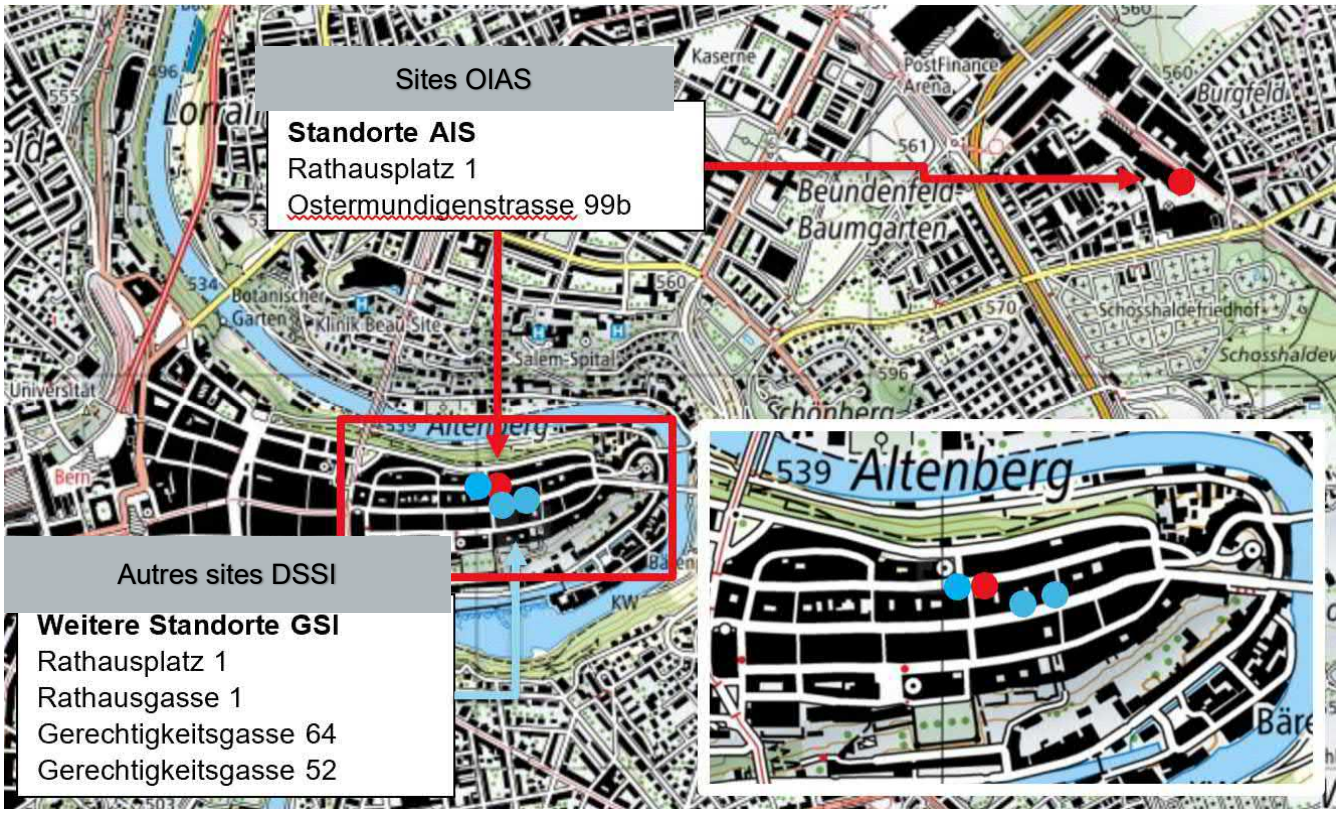
3. Description de l'affaire/du projet

3.1 Rappel

Dans le sillage de la restructuration du domaine de l'asile, une dizaine de postes de l'Office de la population (OPOP) ont été transférés à l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) au 1er juillet 2020. Le site de l'OIAS à la Rathausplatz 1 n'offrait toutefois aucune surface disponible pour de nouvelles places de travail. Pour renforcer la collaboration interdirectionnelle et exploiter les potentiels de synergie identifiés dans le cadre du projet « restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne », la division Asile nouvellement créée à l'OIAS a elle aussi intégré les nouveaux locaux de l'OPOP à la Ostermundigenstrasse 99b.

La division Finances et révision de l'OIAS a quant à elle déménagé à l'Ostermundigenstrasse 99b au printemps 2020. L'OIAS a ainsi pu réduire le nombre de ses sites à deux au lieu de trois.

Visualisation des sites actuels de la DSSI à Berne :



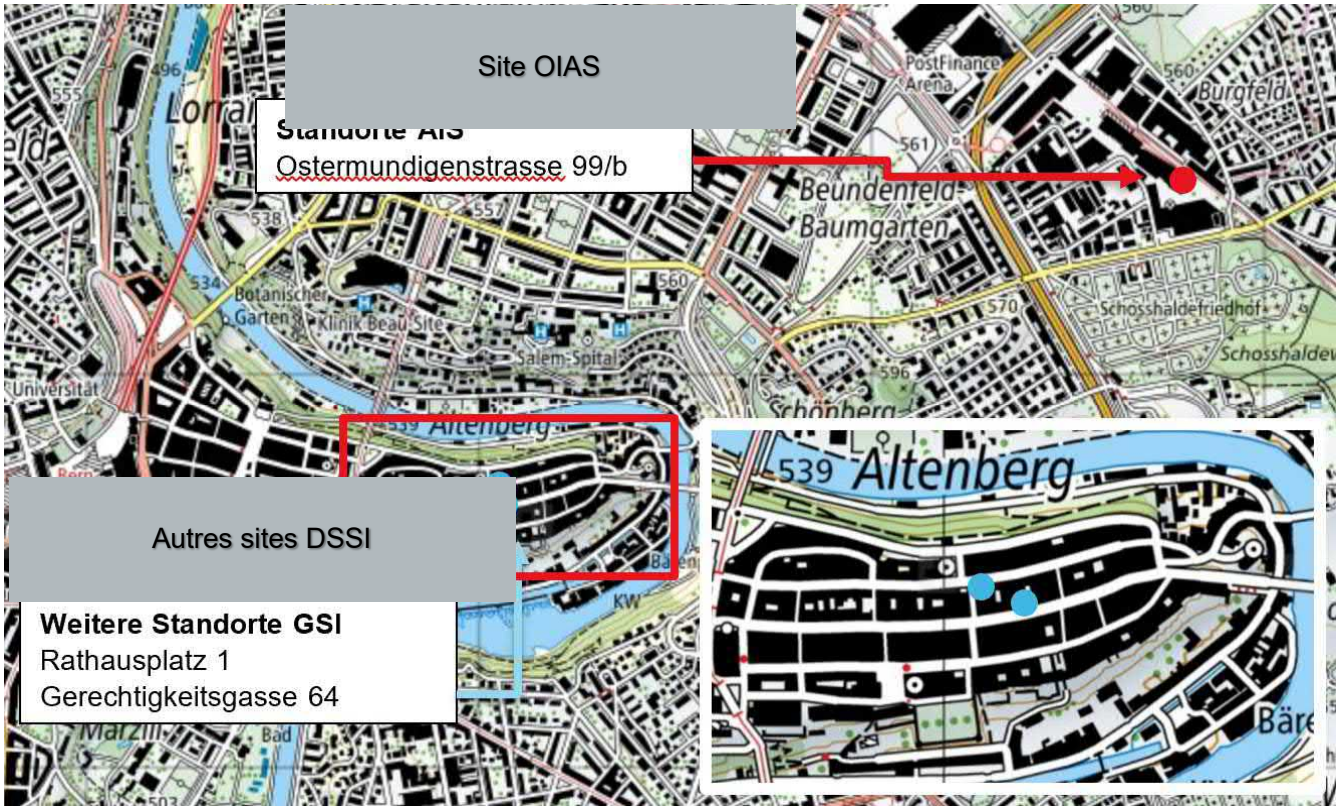
Une réorganisation de la DSSI est en cours depuis janvier 2021. Le nombre des offices de la Direction passera ainsi de sept à trois. L'OIAS sera renforcée par l'arrivée de 39 collaborateurs et collaboratrices supplémentaires de l'ancien Office des personnes âgées et des personnes handicapées (OPAH) et de l'ancien Office des hôpitaux (ODH).

La location des locaux de l'Ostermundigenstrasse 99 permet l'intégration de ces nouvelles équipes et le regroupement de toutes les unités de l'office sur un même site. Outre un meilleur pilotage de l'office, cette solution rend aussi possible, grâce à l'agencement des locaux, une meilleure maîtrise des coûts d'exploitation et de gestion. Le déménagement à l'Ostermundigenstrasse 99 concerne 77 collaborateurs

et collaboratrices, soit 53 équivalents plein temps, qui travaillent actuellement dans les locaux cantonaux situés Rathausplatz 1.

Après ce transfert, le site de la Rathausplatz 1 continuera à être utilisé par la DSSI. Les surfaces libérées après le départ de l'OIAS permettent de concentrer la Direction dans la vieille ville de Berne sur deux sites aux lieu de quatre. Les équipes du Secrétariat général et de l'Office du pharmacien cantonal emménageront à la Rathausplatz 1. L'immeuble situé Rathausgasse 1, qui appartient au canton, ne sera plus occupé et pourra faire l'objet d'une cession en droit de superficie ou d'une vente. Une réflexion stratégique est en cours. L'immeuble situé Gerechtigkeitsgasse 52 ne devant plus être loué, il en résulte une économie de près de 44 110 francs par an.

Visualisation des futurs sites de la DSSI à Berne :



3.2 Objet loué

L'immeuble situé à l'Ostermundigenstrasse 99 ainsi que les locaux loués à l'Ostermundigenstrasse 99b appartiennent à la société REIBer Sàrl c/o REInvest Capital S, dont le siège est à Genève. Le bâtiment, construit en 1953, a été entièrement rénové pour Swisscom en 2007 et transformé en immeuble de bureaux. La surface de location de 1784,50 m^2 est située au premier étage. La surface déjà louée et la nouvelle surface sont adjacentes et peuvent être reliées entre elles.

Avec l'arrêt « Waldeck » de la ligne de bus 10 tout près de l'immeuble, le site est bien desservi par les transports publics. La gare d'Ostermundigen est à 7 minutes à pied. Des places de stationnement pour les bicyclettes sont disponibles en nombre suffisant devant le bâtiment et trois places de stationnement extérieures pour véhicules ont été louées.

3.3 Loyer et rentabilité

Le contrat de bail a été signé le 22 décembre 2020 sous réserve de l'approbation par l'organe compétent en matière financière. Il a été conclu pour une durée fixe de dix ans avec option de prolongation pour une durée fixe supplémentaire de deux fois cinq ans et avec plus tard la possibilité de le reconduire pour une durée indéterminée.

Le bâtiment avec les surfaces de bureaux agrandies sera mis à la disposition par le bailleur. Le canton se chargera du nouveau câblage TIC. Les travaux d'extension réalisés par le bailleur ne sont soumis à aucune obligation d'amortissement ni obligation de déconstruction. Les frais du câblage TIC sont à la charge de la DSS. La DTT n'assume aucuns frais d'aménagement.

Des frais annuels de location de 321 974 francs (TVA comprise) et des charges de 44 613 francs seront facturés à partir du 1er mars 2022.

Selon l'Immo-Monitoring 2020/1 du cabinet Wüest & Partner AG, le prix de location au mètre carré de SUP (bureaux) pour un objet situé à cet endroit est de l'ordre de 240 francs (grand centre de Berne, quartier 4 Kirchenfeld/Schosshalde, objet médian 50 %). Le prix de location de 198 francs par mètre carré de SUP entièrement aménagé (bureaux) pour l'Ostermundigenstrasse 99 se situe donc dans un segment de prix plutôt bas.

Des prix au mètre carré moins élevés peuvent être négociés pour les locaux annexes et les aires de circulation qui ne font pas partie de la surface utile principale (SUP). Sur l'ensemble des surfaces, le prix de location passe à 179 francs par mètre carré. Le nouveau site est donc nettement plus avantageux que la solution actuelle. A la Gerechtigkeitsgasse 52, le prix de location est de 253 francs par mètre carré. L'immeuble situé Rathausgasse 1 appartenant au canton, il n'est pas possible de procéder à une comparaison directe des prix. La situation du bâtiment étant analogue à celle de la Gerechtigkeitsgasse, il est réaliste de tabler sur un loyer standard équivalent.

Le regroupement spatial de l'OIAS sur un site central apporte de nets avantages au niveau de l'exploitation. De plus, le nombre de sites de la DSSI dans la vieille ville de Berne peut ainsi passer de quatre à deux.

Le projet correspond à l'orientation de la motion Leuenberger (2014.RRGR.1205) « Concentration décentralisée de l'administration cantonale », qui demandait en 2015 de :

1. reloger les administrations, à l'exception des branches de l'administration en contact étroit avec le public, dans des bâtiments fonctionnels en périphérie ou dans l'agglomération, et
2. vendre les bâtiments ainsi libérés au centre de Berne.

Cette demande fait partie des tâches permanentes de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) compétent. Les bâtiments situés Münstergasse 32, Herrengasse 13 et Herrengasse 9-11 ont ainsi déjà pu être vendus.

Avec le projet de concentration des postes de travail de l'OIAS en dehors de la vieille ville, le bâtiment situé Rathausgasse 1 sera également disponible pour une réaffectation ou une vente.

3.4 Adaptation spécifique à l'exploitation, infrastructure TIC, équipement et déménagement

Le canton prend en charge trois quarts des coûts supplémentaires de 180 000 francs (TVA comprise) pour l'installation de cloisons vitrées au lieu de plaques de plâtre pour la séparation des locaux, ce qui

permettra un éclairage naturel des surfaces intérieures. Cette mesure engendre des coûts à hauteur de 135 000 francs, à la charge de la DTT.

La DSSI assumera des dépenses uniques de l'ordre de 120 000 francs pour le mobilier et le câblage TIC ainsi que 60 000 francs pour le déménagement. Les déménagements des immeubles situés Rathausgasse 1 et Gerechtigkeitsgasse 52 sont également pris en compte. Des salles de réunions, une infirmerie et la cafétéria agrandie devront être meublées à la Ostermundigenstrasse 99.

3.5 Tableau comparatif des surfaces

La surface louée à l'Ostermundigenstrasse est d'environ 980 m^2 SUP. Cela correspond à une optimisation des surfaces de près de 40 m^2 SUP par rapport au site actuel de la Rathausplatz 1 (1018 m^2 SUP). La SUP par collaborateur ou collaboratrice de l'OIAS passe ainsi de 13,2 m^2 à 12,7 m^2.

Sites OIAS	**SUP existante**	**Nouvelle SUP**
Rathausplatz 1	1018 m^2	-
Ostermundigenstrasse 99 b	551 m^2	551 m^2
Ostermundigenstrasse 99	-	977 m^2
Total	**1569 m^2**	**1528 m^2**
Différence		**-41 m^2**

Avec l'emménagement de l'OIAS à l'Ostermundigenstrasse 99, environ 1080 m^2 de SUP sont libérées dans l'immeuble cantonal situé Rathausplatz 1. Suite à ces transferts, les immeubles situés en vieille ville de Berne utilisés par la DSSI ne sont plus au nombre de quatre, mais seulement de deux. La surface totale utilisée par la DSSI à Berne passe ainsi de 4413 m^2 à 4525 m^2 SUP, soit une augmentation de 112 m^2.
Un étage entier a pu être loué à l'Ostermundigenstrasse 99, ce qui offre des avantages pour l'utilisation et l'exploitation future. Etant donné la configuration des lieux, une optimisation supplémentaire des surfaces dans le sens d'une répartition ou d'une séparation n'est possible ni à l'Ostermundigenstrasse 99 ni au Rathausplatz 1.

Sites DSSI	**SUP actuelle**	**Nouvelle SUP**
Rathausplatz 1	1415 m^2	1415 m^2
Rathausgasse 1	764 m^2	-
Gerechtigkeitsgasse 52	102 m^2	-
Gerechtigkeitsgasse 64	1582 m^2	1582 m^2
Ostermundigenstrasse 99 b	551 m^2	551 m^2
Ostermundigenstrasse 99	-	977 m^2
Total	**4413 m^2**	**4525 m^2**
Différence		**+ 112 m^2**

3.6 Délais

Les aménagements locatifs par la propriétaire débuteront pendant l'hiver 2021/2022, les adaptations de l'infrastructure TIC seront réalisées en janvier et février 2022 afin que les nouveaux locaux puissent être disponibles au 1er mars 2022.

4. Répercussions financières

4.1 Aperçu des dépenses périodiques (à la charge de la DTT)

Niveau des prix : le loyer net se base sur le futur indice suisse des prix à la consommation de l'Office fédéral de la statistique à la date de l'entrée en vigueur du contrat (état au 1er mars 2021, base décembre 2015 = 100 points).

Le loyer peut être adapté au renchérissement à raison de 80 % pour la première fois en janvier 2023.

Loyer, TVA comprise	CHF	321 974
Frais accessoires	CHF	44 613
Coûts annuels totaux pour la location	**CHF**	**366 587**
Montant du crédit déterminant pour l'autorisation de dépenses selon les articles 47 et 147, alinéa 3 LFP	**CHF**	**366 587**

Les loyers sont des dépenses périodiques et nouvelles au sens des articles 47 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise, outre les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP), les adaptations usuelles unilatérales du loyer et des frais accessoires par le bailleur pendant la procédure d'autorisation de dépenses en cours conformément au droit du bail. Le canton, en signant le contrat de bail, accepte les clauses d'adaptation qui y figurent généralement de nos jours.

4.2 Aperçu des dépenses uniques

Niveau des prix au 1er octobre 2020, indice des prix de la construction pour l'Espace Mittelland (124,5 points)

Coût total	**CHF**	**315 000**
Dont		
Coûts supplémentaires pour les cloisons vitrées (à la charge de la DTT)	CHF	135 000
Infrastructure TIC et mobilier (à la charge de la DSSI)	CHF	120 000
Déménagement (à la charge de la DSSI)	CHF	60 000
Total	**CHF**	**315 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (Art. 151 OFP).

4.3 Dépenses à approuver et montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses

a)	Dépenses périodiques	CHF	366 587
b)	Dépenses uniques	CHF	315 000

Conformément à l'article 147, alinéa 3 OFP, les dépenses périodiques sont déterminantes pour l'organe compétent en matière d'autorisation de dépenses. Le Grand Conseil est compétent dans le cas présent.

4.4 Financement

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté. Les dépenses sont inscrites dans le budget et le plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics et des transports et seront proposées au budget dans le cadre de la planification en cours par la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration.

5. Autres solutions et conséquence d'un abandon du projet

Si le projet devait être abandonné, les équipes de l'OIAS continueraient à être séparées géographiquement. Les synergies offertes par le regroupement sur un même site ne pourraient ainsi pas être exploitées. Les locaux situés Rathausplatz 1 n'étant pas libérés, une réduction à deux sites au lieu de quatre dans la vieille ville ne serait pas réalisable pour la DSSI. Il ne pourra alors pas être tenu compte de la demande de délocaliser les unités administratives en dehors de la vieille ville de Berne.

6. Proposition

Pour les raisons exposées, nous vous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièce jointe
– Projet d'arrêté

Annexes supplémentaires à l'attention de la CIAT
– Contrat de location
– Plans
– Devis

Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.7761
Classification :	Non classifié

Wabern, Seftigenstrasse 310/312, nouveau site de la Collection cantonale d'œuvres d'art, crédit d'engagement pour la location, les aménagements locatifs et l'équipement

1. Objet

A partir du 1er octobre 2021, des locaux d'une superficie 1133 m^2 seront loués à la Seftigenstrasse 310 / 312 à Köniz Wabern pour la Collection cantonale d'œuvres d'art.

Le crédit demandé comprend des dépenses annuelles périodiques pour le loyer et les frais accessoires d'un montant de 149 467 francs et des dépenses uniques en 2021 et 2022 pour les aménagements locatifs (y compris démantèlement à titre de provision) de l'ordre de 1 250 000 francs (à la charge de la DTT) ainsi que pour l'équipement spécifique à l'utilisateur et les préparatifs liés au déménagement à hauteur de 435 000 francs (à la charge de l'INC).

2. Classe(s) d'immobilisation et durée d'utilisation standard (durée d'amortissement)

Classe d'immobilisation	Montant en CHF	Durée d'utilisation
Transformations de biens-fonds loués 1P211005101	1 250 000	10 ans

3. Répartition entre les investissements générant une plus-value et ceux préservant la valeur

Dépenses d'investissement totales	Dont inv. générant une plus-value	Dont inv. préservant la valeur	Réserve en %
CHF 1 250 000	CHF 1 250 000	0	

Explications sur les différents sous-totaux

Aménagements locatifs spécifiques à l'utilisateur

06|02|F|v00

4. Lien avec le plan d'investissement

Dépenses d'investissement par année

en mio. CHF	Total	Années précédentes	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Années suivantes
Selon le présent arrêté	1,25			0,08	1,17				
Selon le plan d'investissement intégré du 19.08.2020									

L'affaire – Nouveau site de la Collection des œuvres d'art du canton de Berne - figure dans le poste collectif du plan d'investissement intégré du canton pour les projets de moins de 5 millions de francs.

Les dépenses à la charge de la Direction de l'instruction publique et de la culture ne figurent pas encore dans la planifiation (état août 2020). Elles sont inscrites dans le processus de planification actuellement en cours.

5. Explications des répercussions sur le compte de résultats

Charges d'amortissement annuelles (sur toute la durée d'utilisation)

Classe d'immobilisations	Montant
Transformations de biens-fonds loués 1P211005101 (durée d'amortissement : 10 ans)	125 000

Coûts induits à la charge du compte de résultats faisant suite à la dépense d'investissement

Description	Année	Montant
Total en CHF		

6. Explications et commentaires

Aucune explication

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	588/2021
Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.7761
Classification :	Non classifié

Wabern, Seftigenstrasse 310/312, nouveau site de la Collection cantonale d'œuvres d'art, crédit d'engagement pour la location, les aménagements locatifs et l'équipement

1. Objet

A partir du 1er octobre 2021, des locaux d'une superficie de 1133 m^2 seront loués à la Seftigenstrasse 310 / 312 à Köniz Wabern pour la Collection cantonale d'œuvres d'art.

Le crédit demandé comprend des dépenses annuelles périodiques pour le loyer et les frais accessoires d'un montant de 149 467 francs et des dépenses uniques en 2021 et 2022 pour les aménagements locatifs (y compris démantèlement à titre de provision) de l'ordre de 1 250 000 francs (à la charge de la DTT) ainsi que pour l'équipement spécifique à l'utilisateur et les préparatifs liés au déménagement à hauteur de 435 000 francs (à la charge de l'INC).

2. Bases légales

– Loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11), article 2, alinéa 1, lettre *c,* article 4, alinéa 1, article 5, article 7, alinéas 1 et 3, article 29, alinéa 1 et article 35, alinéa 3
– Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (Ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152.221.191), article 14
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Nature et qualification juridique des dépenses, montant déterminant du crédit

3.1 Dépenses périodiques pour le loyer et les frais accessoires

Niveau des prix : le loyer brut se base sur l'indice suisse des prix à la consommation en octobre 2020. Il peut être adapté chaque année à 100 % à l'indice suisse des prix à la consommation actuel.

Loyer annuel	CHF	149 467
dont		
Loyer net de l'objet principal	CHF	120 540
Loyer net de la place de stationnement	CHF	1 440
Acompte pour les charges	CHF	16 800
TVA 7.7 %	CHF	10 687
Total à approuver	**CHF**	**149 467**

Les loyers sont des dépenses périodiques et nouvelles au sens des articles 47 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise, outre les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP), les adaptations usuelles unilatérales du loyer et des frais accessoires par les bailleurs pendant la procédure d'autorisation de dépenses en cours conformément au droit du bail. Le canton, en signant le contrat de bail, accepte les clauses d'adaptation qui y figurent généralement de nos jours.

Les locaux doivent être loués pour une première durée ferme de dix ans, jusqu'au 30 septembre 2031, avec deux options de prolongation pour une durée ferme supplémentaire de cinq ans chacune (au total jusqu'au 30 septembre 2041). La location pourra ensuite être prolongée pour une durée indéterminée.

3.2 Dépenses uniques pour aménagements locatifs, équipement et préparatifs liés au déménagement

Niveau des prix du 1er octobre 2020, indice des prix de la construction pour l'Espace Mittelland, 124,5 points, TVA comprise.

Coûts totaux		**CHF**	**1 685 000**
dont			
Aménagements locatifs, y compris réserve (à la charge de la DTT OIC)		CHF	1 220 000
Démontage sous forme de provision (à la charge de la DTT OIC)		CHF	30 000
Equipement et préparatifs liés au déménagement (à la charge de l'INC)		CHF	435 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP		**CHF**	**1 685 000**
Déduction faite des préparatifs liés au déménagement déjà autorisés (à la charge de l'INC)	–	CHF	105 000
Crédit à approuver		**CHF**	**1 580 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (Art. 151 OFP).

Dépenses à approuver

a)	Dépenses périodiques	CHF	149 467
b)	Dépenses uniques	CHF	1 580 000

Conformément à l'article 147, alinéa 3 OFP, les dépenses uniques sont déterminantes pour l'organe compétent en matière d'autorisation de dépenses. Le Grand Conseil est compétent dans le cas présent.

4. Nature du crédit/ Compte/ Groupe de produits/ Exercice

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, relayé en principe par les paiements ci-dessous, qui sont inscrits dans leur totalité au budget et au plan de financement de la DTT et partiellement au budget et au plan de financement de l'IN. Il est prévu d'intégrer les moyens supplémentaires de l'INC dans la planification en cours.

4.1 Loyer et frais accessoires

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion immobilière

4.2 Aménagements locatifs (y compris provision pour démontage)

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion immobilière

Compte	Désignation	Année		
504700	Office des immeubles et des constructions, transformations de biens-fonds loués (y compris frais de démontage)	2021	CHF	80 000
504700	Office des immeubles et des constructions, transformations de biens-fonds loués	2022	CHF	1 170 000

4.3 Equipement et préparatifs liés au déménagement

Groupe de produits 08.11.9100 Culture

Compte	Désignation	Année		
313000	Prestations de tiers	2021	CHF	65 000
310100	Matériel d'exploitation/fournitures	2021	CHF	40 000
506100	Office de la culture, biens meubles/machines/véhicules	2021	CHF	30 000
506100	Office de la culture, biens meubles/machines/véhicules	2022	CHF	300 000

5. Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les informations figurent dans l'annexe « Complément d'information sur l'autorisation de dépenses ».

6. Durée de validité

L'autorisation des dépenses périodiques (loyer brut) est limitée à dix ans correspondant à la première durée ferme de location, soit du 1er octobre 2021 au 30 septembre 2031.

7. Délais

Début de location	1er octobre 2021
Etude et réalisation des aménagements locatifs	octobre 2021 à juin 2022
Remise à l'utilisateur et mise en place de la climatisation	juillet 2022 à septembre 2022
Emménagement	à partir d'octobre 2022

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil

Pièce jointe
– Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Rapport

Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.7761
Classification :	Non classifié

Wabern, Seftigenstrasse 310/312, nouveau site de la Collection cantonale d'œuvres d'art, crédit d'engagement pour la location, les aménagements locatifs et l'équipement

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire/du projet 3
3.1 Rappel 3
3.1.1 Mission de la Collection cantonale d'œuvres d'art 3
3.1.2 Surfaces utilisées actuellement 4
3.2 Besoins 4
3.3 Objet loué 5
3.4 Aménagements locatifs (à la charge de la DTT) 6
3.5 Equipement spécifique à l'utilisateur (à la charge de l'INC) 7
3.6 Loyer et rentabilité / Conformité au prix du marché 7
3.7 Surfaces libérées 7
3.8 Délais 8

4. Répercussions financières 8
4.1 Aperçu des dépenses périodiques (loyer et frais accessoires) 8
4.2 Aperçu des dépenses uniques (aménagements locatifs et équipement) 8
4.3 Financement 9

5. Proposition 10

1. Synthèse

La Collection cantonale d'œuvres d'art fait partie de la Section Encouragement des activités culturelles de la Direction de l'instruction publique et de la culture. Elle documente la création artistique bernoise depuis un siècle et compte actuellement près de 5500 œuvres, peintures, dessins, photographies, gravures et sculptures. Elle fait donc partie du patrimoine culturel du canton de Berne qui est conservé et perpétué grâce aux acquisitions. La conservation de la collection est rentable car 40 % des œuvres sont placées dans des bâtiments administratifs, des écoles et des établissements affiliés au canton. Elle est ainsi plus accessible que, par exemple, les musées dont en général 5 % seulement des œuvres sont présentées au public.

La Collection d'œuvres d'art se trouve aujourd'hui à la Fellerstrasse 11 à Berne. C'est surtout la capacité de stockage qui, depuis plusieurs années, n'est plus suffisante pour l'ensemble de la collection. Une partie des œuvres est déjà entreposée dans deux dépôts extérieurs loués à cette fin, mais l'entreposage ne répond plus suffisamment aux exigences de conservation et l'espace de travail disponible est très limité.

La Collection cantonale d'œuvres d'art (extrapolation de la croissance comprise) nécessite près de 1000 m^2 au total de salles de dépôt et d'exposition, de locaux de travail et de locaux techniques. Il n'existe aucune propriété appropriée, ce qui explique qu'il faille louer de nouveaux locaux aux numéros 310/312 de la Seftigenstrasse. Une fois les œuvres transférées dans le nouveau site, il sera possible de renoncer à la location des deux dépôts externes. L'arrêt de la location de la Tannackerstrasse 7 permettra d'économiser quelque 14 000 francs par an.

L'objet loué répond en tous points aux besoins de la Collection d'œuvres d'art. Le rez-de-chaussée offre de nombreux avantages : rampes de livraison pour camions, pas de piliers de séparation, espaces de travail avec lumière naturelle et hauteur sous plafond de 4,25 m. L'agencement prévu des locaux, la hauteur libre sous plafond et les surfaces adaptées disponibles permettront d'optimiser les processus opérationnels dans les sections de prêt et d'entretien des collections, et de mettre en place un stockage adéquat pour les œuvres d'art. La plus grande partie des aménagements locatifs relève du domaine des installations techniques.

La demande de crédit comprend les dépenses périodiques de 149 467 francs pour le loyer et les charges à partir du 1er octobre 2021 et des dépenses uniques de 1 580 000 francs en 2021 et 2022 pour des mesures de construction (y compris d'éventuels démontages ultérieurs) ainsi que des coûts d'équipement spécifique à l'utilisateur.

L'emménagement dans les nouveaux locaux est prévu à partir d'octobre 2022.

2. Bases légales

- Loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11), article 2, alinéa 1, lettre *c,* article 4, alinéa 1, article 5, article 7, alinéas 1 et 3, article 29, alinéa 1 et article 35, alinéa 3
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (Ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152 221 191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Description de l'affaire/du projet

3.1 Rappel

3.1.1 Mission de la Collection cantonale d'œuvres d'art

La Collection cantonale d'œuvres d'art a pour mission de documenter en permanence la création artistique du canton de Berne et de la conserver comme bien culturel. Le mandat de documenter la création artistique du canton de Berne avec une sélection représentative d'œuvres d'art confère à la Collection des œuvres d'art un caractère unique puisqu'aucun musée bernois n'a un tel mandat. La collection actuelle est le résultat de dizaines d'années de promotion de l'art. Dès les années 1920, le canton a commencé à acquérir des œuvres créées par des artistes bernois. Les achats sont effectués sur proposition de la Commission des arts visuels du canton de Berne. La collection compte actuellement près de 5500 œuvres : il s'agit principalement de tableaux, de dessins, de photographies, de gravures et de sculptures, et aussi de quelques œuvres d'art numériques.

La Collection cantonale des œuvres d'art bénéficie d'une visibilité relativement grande. Près de 40 % des œuvres sont actuellement prêtées et placées dans des locaux de l'administration. Encourager l'accessibilité de la collection est en effet une préoccupation centrale depuis le début. L'impact que cette accessibilité a sur les œuvres est pris en compte et l'INC, pour sa part, accorde une grande importance à la visibilité des œuvres. La Collection des œuvres d'art organise aussi, sur demande, des expositions dans les espaces publics des entités administratives. Enfin, les employés et employées de l'administration ont la possibilité d'emprunter des œuvres d'art pour leur espace de travail dans l'administration cantonale contre une modeste contribution.

Depuis 2017, il est possible de connaître l'emplacement et l'état des œuvres placées dans des bâtiments administratifs en interrogeant une application numérique simple. Cette solution a permis d'augmenter considérablement la protection contre les pertes sans accroître les coûts. La solution pragmatique bernoise est un exemple pour d'autres collections cantonales ou municipales.

Des œuvres de grande importance se trouvent en prêt permanent dans des musées bernois (près de 5 %) qui offrent des conditions de conservation et de sécurité hautement professionnelles. De plus, des œuvres sont prêtées à des musées suisses ou étrangers qui exposent ainsi des œuvres au grand public dans un contexte plus large.

Le déménagement est l'occasion de photographier toutes les œuvres qui ne sont pas en prêt pour alimenter la banque de données, ouvrant de fait un nouveau potentiel d'accès numérique de la collection.

La valeur de la collection tend à s'accroître. Des noms aussi connus que Cuno Amiet, Max Buri, Franz Gertsch, Ferdinand Hodler, Meret Oppenheim, Markus Raetz, Viktor Surbek, etc. y sont représentés. Leurs œuvres ont pour la plupart été acquises à l'époque à un prix modéré, directement dans l'atelier de l'artiste. Ces œuvres exceptionnelles ont acquis énormément de valeur. La Collection cantonale est en outre en possession d'œuvres d'artistes contemporains qui connaissent depuis un succès international (Silvia Gertsch, Stefan Guggisberg, Thomas Hirschhorn, Albrecht Schnider, etc.).

De même, la valeur idéelle, historique et culturelle de la Collection est très grande pour le canton de Berne : elle représente l'image et la chronologie de la création artistique dans le canton de Berne depuis les années 1920. Elle est aussi, avec la Collection d'art de la Confédération, le reflet de la création artistique suisse qui a été marquée par des Bernois et des Bernoises pendant des décennies. La Collection

vise d'abord à documenter le patrimoine culturel du canton de Berne, la vente d'œuvres et d'objets n'étant pas la priorité.

Chaque année, près de 70 œuvres de différentes dimensions sont achetées. Les décisions d'achat tiennent compte de facteurs comme le besoin de place, le coût et le travail de conservation et la possibilité de placement dans des locaux accessibles au public, afin d'équilibrer les coûts et les revenus.

3.1.2 Surfaces utilisées actuellement

La Collection d'œuvres d'art occupe aujourd'hui une surface totale d'environ 350 m^2. Dans l'immeuble appartenant au canton à la Fellerstrasse 11 à Berne, la collection dispose d'une surface d'environ 190 m^2, qui a cependant atteint depuis longtemps les limites de ses capacités. Des parties de la collection sont entreposées provisoirement dans deux dépôts extérieurs : le premier comprend près de 60 m^2 de l'entrepôt grande hauteur (emballage compact maximal temporaire) loué au Service archéologique cantonal (SAB) dans un immeuble situé à la Brünnenstrasse 66 ; le second occupe 100 m^2 à la Tannackerstrasse 7, également en location.

Le premier sous-sol à la Fellerstrasse 11 sert d'entrepôt pour stocker les œuvres, pour réceptionner les nouvelles arrivées, pour réceptionner et réparer les œuvres restituées endommagées, et sert aussi d'atelier pour de petits travaux de conservation et/ou de restauration, et de dépôt de matériel. Le rez-de-chaussée comprend aussi un bureau avec lumière naturelle.

3.2 Besoins

Comme la place manque, les œuvres ne peuvent plus être stockées conformément à la mission conservatoire de la collection, et, de plus, l'atelier est trop petit. Les conditions climatiques dans les locaux actuels ne sont pas non plus propices à la conservation de biens culturels. La situation va encore s'aggraver parce que la collection est destinée à s'accroître.

C'est pour pouvoir remplir la mission première de la Collection d'œuvres d'art du canton de Berne (documentation de la création artistique bernoise sous forme d'acquisitions auprès d'une sélection d'artistes, conservation correcte des œuvres d'art, réalisation de mesures conservatoires, transmission sous forme de prêts d'œuvres d'art, réparation d'éventuels dommages des œuvres restituées) qu'il est nécessaire de disposer d'une surface d'environ 1000 m^2 (incluant la croissance à prévoir). La plus grande partie est réservée aux dépôts d'exposition des œuvres destinées aux prêts. Sont également inclus un local de quarantaine pour les œuvres contaminées, un local de photographie, une station d'emballage pour les prêts et un local avec deux postes de travail pour la préparation des œuvres aux fins de prêt et pour la restauration des œuvres restituées endommagées.

La part de nouvelle surface destinée aux œuvres non prêtées actuellement en stock (stock Fellerstrasse/Tannackerstrasse et entrepôt du SAB) totalise 550 m^2. Environ 130 m^2 sont nécessaires aux ateliers pour les tâches de conservation de la collection (voir plus haut). L'augmentation de la surface par rapport à aujourd'hui tient compte d'une part du transfert du stock actuel entreposé dans un espace trop étroit pour convenir aux directives de conservation et de protection contre l'incendie, et de l'amélioration de la situation des postes de travail ; d'autre part, il faut réserver de l'espace pour les acquisitions qui seront effectuées d'ici à 2030. Cette croissance du stock requiert, selon les extrapolations, près de 240 m^2. La nouvelle infrastructure d'archives doit être durable et éviter un nouveau déménagement, parce qu'un déménagement a un impact réel sur les œuvres et nécessite beaucoup de ressources.

Les livraisons nécessitent également un sas qui permet de déposer les œuvres directement dans le local de quarantaine afin de protéger la collection d'éventuels parasites, moisissures, etc.

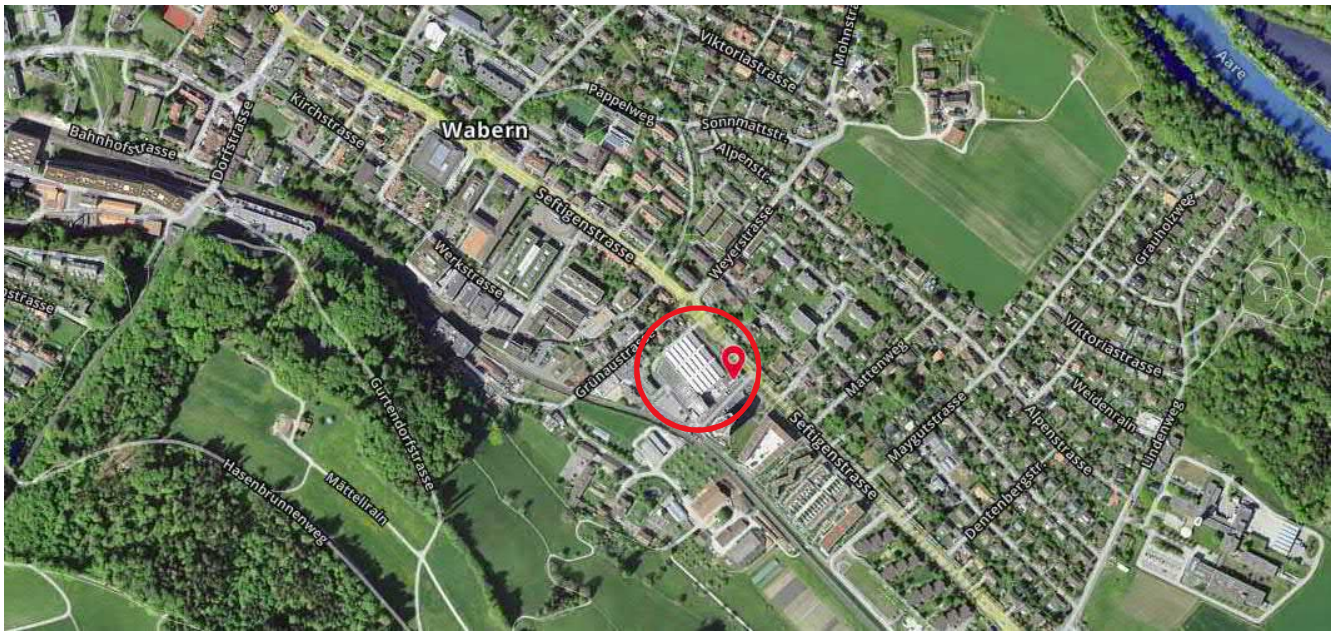
3.3 Objet loué

Le nouveau site de la Collection des œuvres d'art se trouve à Köniz, plus précisément à Wabern à la Seftigenstrasse 310/312. L'immeuble commercial et administratif comporte en sa partie sud un rez-de-chaussée surélevé et un sous-sol avec garage souterrain et bénéficie d'une bonne desserte. La station de Wabern, terminus de la ligne de tram, se situe à environ 200 m.

La recherche d'un dépôt plus grand, adapté et sûr pour cet objectif a pris plusieurs années. La location des locaux à la Seftigenstrasse offre un objet qui correspond en tous points aux besoins de la Collection d'œuvres d'art en termes de locaux. La surface louée est située en rez-de-chaussée surélevé et s'inscrit dans la halle sans piliers d'une ancienne imprimerie bénéficiant d'une hauteur sous plafond d'environ 4,25 m. La superficie est de 1133 m^2, dont 911 m^2 peuvent être utilisés exclusivement pour la collection et 222 m^2 correspondent aux accès communs et aux surfaces de livraison.

La collection disposera d'environ 560 m^2 de plus qu'aujourd'hui (locaux externes loués compris), ce qui permet un stockage adéquat des œuvres d'art.

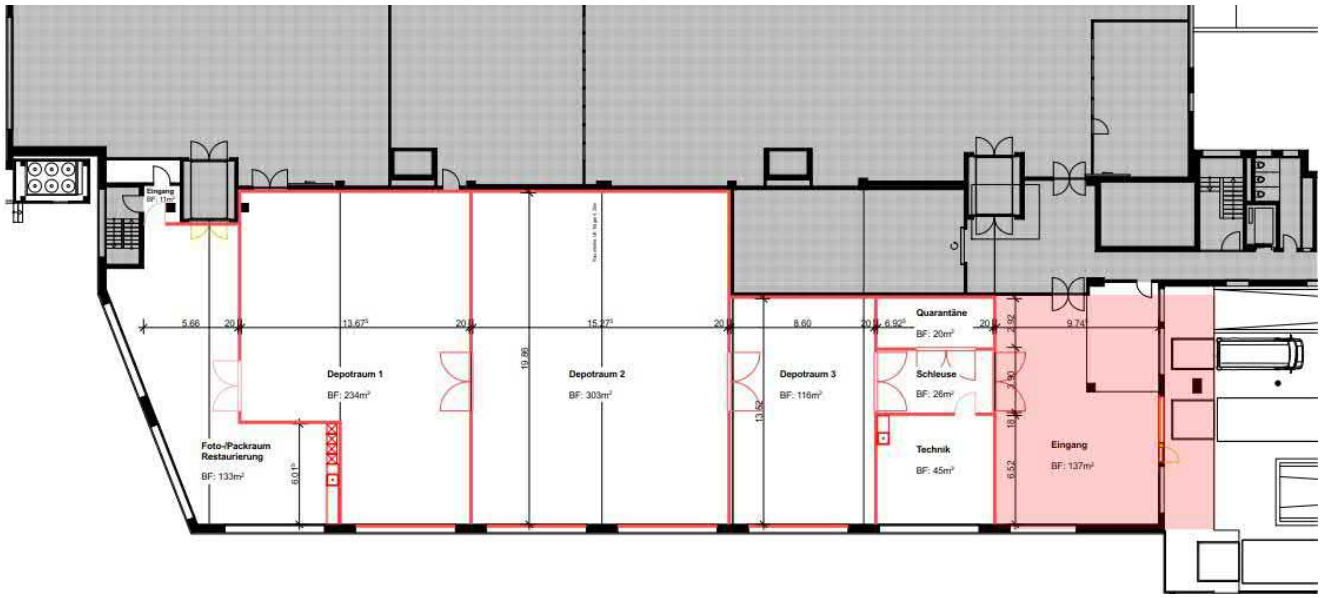
Visualisation du site à la Seftigenstrasse 310/312 à Wabern



La desserte passe par l'entrée des marchandises côté sud, équipée de trois plateformes de levage pour camions. Les locaux sont aussi accessibles par le garage souterrain et par un monte-charge.
Le garage souterrain comprend une place de stationnement qui peut également être louée. Les locaux de travail sont accessibles par l'escalier situé sur le côté ouest.

Les toilettes se trouvent dans l'espace mitoyen avec la surface voisine et leur utilisation est partagée.

Plan du nouveau site de la Collection des œuvres d'art



911 m² de surface réservée exclusivement à la Collection des œuvres d'art

222 m² de surface d'accès et de livraison partagée

3.4 Aménagements locatifs (à la charge de la DTT)

Une grande partie des coûts des aménagements locatifs concerne les installations techniques et la réalisation de la climatisation nécessaire à l'archivage des biens culturels. Seule la production de froid peut être obtenue à partir du système mis en place par le propriétaire. La régulation de la température est assurée par des radiateurs, le système d'extraction local est connecté au système de ventilation.

La surface louée est en conformité avec la protection contre les incendies. Le système de détection d'incendie en place est complété si nécessaire et relié au réseau cantonal. Les locaux seront sécurisés avec un système d'alarme et un dispositif de fermeture électronique. Des capteurs d'eau seront installés dans le local de dépôt. L'ensemble des murs mitoyens avec les surfaces voisines seront isolés thermiquement. Le local de dépôt sera également isolé thermiquement des autres locaux.

La surface de dépôt sera divisée en trois pour des raisons techniques de prévention contre l'incendie. Les équipements techniques de stockage seront modulés en fonction des objets à stocker. Des raccordements d'eau et des eaux usées sont en outre nécessaires pour les travaux de restauration des œuvres. Une kitchenette sera installée pour le personnel. La section de restauration des œuvres sera équipée pour deux postes de travail.

Afin de pouvoir stocker des œuvres de très grandes dimensions, l'entrée actuelle du bâtiment sera élargie pour atteindre 3,95 m. L'accès principal à l'espace loué et aux portes communicantes peut être ouvert sur toute sa hauteur.

L'agencement des espaces, la hauteur libre sous plafond et les surfaces adaptées disponibles permettront d'optimiser les processus opérationnels dans les sections de prêt et d'entretien des collections.

3.5 Equipement spécifique à l'utilisateur et préparatifs liés au déménagement (à la charge de l'INC)

Les locaux de dépôt seront équipés du mobilier habituel pour conserver et présenter des œuvres d'art. Les différents types d'œuvres d'art seront pris en compte pour choisir la technique de stockage. Les peintures sans verre de protection et les œuvres de grand format seront stockées et présentées sur des porte-grille à tableaux coulissantes. Les porte-grille existantes peuvent être transférées au nouveau site, mais l'installation doit être considérablement augmentée. Les œuvres sous verre, comme les graphiques, les aquarelles et les dessins, ainsi que les petites sculptures et les objets tridimensionnels seront stockés dans des rayonnages à clayettes, en partie avec barres filetées, qui seront installés à cette fin. Les objets très grands ou très lourds seront stockés sur des rayonnages pour charges lourdes. Une autre surface est réservée aux grands objets sur palettes. Les œuvres sans cadre et/ou très fragiles seront stockées horizontalement dans des meubles à plans qu'il est prévu d'acquérir.

Dans le local de quarantaine, dans le sas (préparations) et dans les ateliers, il est possible de réutiliser des éléments des installations actuelles. Les ateliers seront en outre équipés de grandes tables de travail réglables en hauteur, de meubles à plans supplémentaires, d'une grande table d'emballage, de porte-rouleaux pour le matériel d'emballage, de chariots à œuvres d'art, d'un mur de photos et d'armoires pour le matériel. Enfin, un bon éclairage est nécessaire dans la zone de travail.

En prévision du déménagement, les œuvres doivent être préparées pour le transport. L'exiguïté des lieux et la surcharge des entrepôts ont causé des dommages qui doivent être réparés. De plus, de nombreux objets en bois et en papier doivent au préalable être traités contre les parasites afin qu'aucun organisme nuisible de la Fellertrasse ne soit introduit dans les nouveaux entrepôts. C'est à cette fin que l'Office de la culture a autorisé une dépense de 105 000 francs au titre de prestations de services de tiers ainsi que de matériel d'exploitation et fournitures.

3.6 Loyer et rentabilité/Conformité au prix du marché

Le contrat de bail a été signé le 31 mars 2021 sous réserve de l'approbation par l'organe compétent en matière financière. Les locaux doivent être loués à partir du 1er octobre 2021 pour une première durée ferme de dix ans, jusqu'au 30 septembre 2031, avec deux options de prolongation pour une durée ferme supplémentaire de cinq ans chacune (au total jusqu'au 30 septembre 2041), et avec plus tard la possibilité de reconduire le bail pour une durée indéterminée. Le loyer annuel se monte à 149 467 francs, TVA et charges comprises.

Le coût de la location au m^2 est de 110 francs par an. L'objet peut être qualifié d'optimal en termes de loyer par rapport aux surfaces de stockage et commerciales de la région de Berne. Les autres offres recueillies variaient entre 120 et 200 francs/m^2/an. La qualité des locaux et leur emplacement n'étaient toutefois en rien comparables. La moyenne du loyer net des surfaces commerciales en rez-de-chaussée avec lumière naturelle se situe autour de 160 francs/m^2/an.

3.7 Surfaces libérées

L'immeuble cantonal de la Fellerstrasse 11 est le siège de la Haute école des arts de Berne (HKB) de la Haute école spécialisée bernoise (BFH) pour les arts visuels et design. Le besoin supplémentaire de surfaces que fait valoir la HKB, notamment pour la recherche et pour les expositions, doit être couvert par des mesures transitoires jusqu'à ce qu'un éventuel agrandissement des locaux soit réalisé. Ces mesures consistent en permutations internes et en transformations dans l'immeuble, et englobent aussi les locaux que la Collection des œuvres d'art y occupe. La Collection des œuvres d'art libérera ces locaux de la

Fellerstrasse d'ici à l'été 2022. Pendant la phase de déménagement, seuls seront possibles les présentations d'œuvres d'art qui seront ciblées et feront l'objet d'une demande préalable.

Les surfaces temporairement utilisées louées au Service archéologique à la Brünnenstrasse 66 lui seront rendues au moment de l'emménagement dans les nouveaux locaux de la Seftigenstrasse pour qu'il l'utilise selon sa fonction initiale. Par ailleurs, la location des locaux de stockage de la Tannackerstrasse sera résiliée en respectant le délai de congé au 31 octobre 2022. L'économie ainsi réalisée se monte à 14 000 francs par an.

3.8 Délais

Début de la location	1er octobre 2021
Aménagements locatifs	octobre 2021 à juin 2022
Remise à l'utilisateur et réglage de la climatisation	juillet 2022 à septembre 2022
Emménagement	à partir d'octobre 2022

4. Répercussions sur les finances et sur le personnel

4.1 Aperçu des dépenses périodiques (loyer et frais accessoires)

Niveau des prix : le loyer brut se base sur l'indice suisse des prix à la consommation de l'Office fédéral de la statistique en septembre 2020. Il peut être adapté chaque année à 100 % à l'indice suisse des prix à la consommation actuel.

Loyer annuel	CHF	149 467
dont		
Loyer net de l'objet principal	CHF	120 540
Loyer net de la place de stationnement	CHF	1 440
Acompte pour les charges	CHF	16 800
TVA 7,7 %	CHF	10 687
Total à approuver	**CHF**	**149 467**

Les loyers sont des dépenses périodiques et nouvelles au sens des articles 47 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise, outre les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP), les adaptations usuelles unilatérales du loyer et des frais accessoires par les bailleurs pendant la procédure d'autorisation de dépenses en cours conformément au droit du bail. Le canton, en signant le contrat de bail, accepte les clauses d'adaptation qui y figurent généralement de nos jours.

4.2 Aperçu des dépenses uniques (aménagements locatifs et équipement)

Niveau des prix du 1er octobre 2020, indice des prix de la construction pour l'Espace Mittelland, 124,5 points, TVA comprise.

Coûts totaux	**CHF**	**1 685 000**

dont			
Aménagements locatifs y compris réserve (à la charge de la DTT OIC)		CHF	1 220 000
Démontage sous forme de provision (à la charge de la DTT OIC)		CHF	30 000
Equipement et préparatifs liés au déménagement (à la charge de l'INC)		CHF	435 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP		**CHF**	**1 685 000**
Déduction faite des préparatifs liés au déménagement déjà autorisés (à la charge de l'INC)	–	CHF	105 000
Crédit à approuver		**CHF**	**1 580 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (Art. 151 OFP).

Dépenses à approuver et montant déterminant

a)	Dépenses périodiques	CHF	149 467
b)	Dépenses uniques	CHF	1 580 000

Conformément à l'article 147, alinéa 3 OFP, les dépenses uniques sont déterminantes pour l'organe compétent en matière d'autorisation de dépenses. Le Grand Conseil est compétent dans le cas présent.

4.3 Financement

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté. Les dépenses sont inscrites dans le budget et le plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics et des transports ou de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC).

4.4 Répercussions sur le personnel

Le nouvel emplacement n'a aucune répercussion sur le personnel. Le manque de place des locaux actuels a occasionné du travail supplémentaire ces dernières années. Les nouveaux locaux permettront d'optimiser les processus opérationnels et de normaliser la charge de travail.

Le déménagement de la collection nécessite d'anticiper le contrôle des œuvres et les éventuelles réparations et traitements antiparasitaires indispensables pour éviter respectivement d'endommager les œuvres pendant le transport et d'introduire des organismes nuisibles dans les nouveaux locaux. Le personnel nécessaire est prévu dans l'état des postes. Ces frais de personnel concernent la période entre juin 2020 et décembre et s'élèvent au total à 430 000 francs. Des ressources supplémentaires en personnel seront nécessaire en 2024 et en 2025 pour le transfert des œuvres d'art des locaux externes vers le nouveau site et leur installation sur ce dernier. Les frais de personnel s'élèveront à 125 000 francs par an (250 000 francs au total). Ces coûts sont intégrés au plan de financement 2024 et 2025.

5. Antrag

6. Proposition

Pour les raisons exposées, nous vous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièce jointe
– Projet d'arrêté

Annexe supplémentaire à l'attention de la CIAT
– Contrat de location

Liste des projets d'investissement majeurs

La liste ci-dessous présente les projets de construction de routes dont les dépenses nouvelles nettes dépassent 500 000 francs et qui ne doivent pas être approuvés séparément au moyen d'un crédit d'objet au sens de l'article 55 LR.

Lorsque des oppositions, des recours ou d'autres circonstances retardent le déroulement du projet, il est possible d'avancer des projets de deuxième priorité, voire de les réaliser si les travaux sont prêts à commencer. La liste n'est donc pas exhaustive.

Abréviations et explications pour le tableau

RC	Tronçon de route cantonale
AIC	Arrondissement d'ingénieur en chef
N°	Numéro de projet
Niv.	Niveau (selon le système de classification par niveaux)
E	Effet de soutien sur un programme de pôle de développement économique (PDE)
R	Concordance avec une mesure dans une conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU)
CHF	Ordre de grandeur des coûts totaux

RC	AIC	Communes(s)	Projet	N°	Niv.	E / R	CHF
6	I	Interlaken	Nouveau giratoire Waldrandkreuzung	210.20078	3		> 0,5 mio
6	I	Steffisburg	Réfection du giratoire Stucki	210.20113	3	x	> 2 mio
6	I	Steffisburg, Thoune	Réfection du giratoire Kyburg	210.20114	3	x	> 2 mio
6	I	Thoune	Réfection du débouché dans la Klosestrasse	210.20147	3		> 0,5 mio
6	I	Spiez	Transformation de l'Oberlandstrasse	210.10213	3	x	> 2 mio
6	I	Schattenhalb	Réfection de la traversée de Willigen	210.20304	3	x	> 2 mio
11	I	Erlenbach im S.	Réfection de la traversée de Latterbach	210.10500	3	x	> 2 mio
11	I	Därstetten	Réfection de la traversée de Reichenbach	210.10502	3	x	> 2 mio
11	I	Därstetten	Suppression du passage à niveau	210.10517	4	x	> 0,5 mio
11	I	Erlenbach im S.	Elargissement de la Simmentalstrasse Stalden	210.20053	3		> 2 mio
11	I	Innertkirchen	Réfection de la traversée Gadmen - Obermad	210.20136	3	x	> 2 mio
221	I	Wilderswil	Correction de la route Chrummeney - Zweilütschinen	210.10149	3	x	> 2 mio
221	I	Hilterfingen	Réfection du carrefour Chartreuse	210.10335	3		> 0,5 mio
221	I	Uetendorf	Nouvelle bande cyclable Seftigen - Uetendorf	210.10525	3	x	> 2 mio
221	I	Matten bei Interlaken	Réfection de la traversée	210.20120	3	x	> 2 mio
221	I	Gündlischwand	Elargissement de la route Pass. à niveau BOB - Lindimatta	210.20158	3		> 2 mio
221	I	Grindelwald	Suppression du passage à niveau de Burglauenen	210.20182	4	x	> 0,5 mio
221.1	I	Heimberg, Uetendorf	Nouvelle bande cyclable Aarebrücke	210.20294	3	x	> 2 mio
221.1	I	Uetendorf	Réfection de la traversée	210.20306	3	x	> 2 mio
222	I	Lauterbrunnen	Réfection de la place de la gare de Lauterbrunnen	210.20189	3	x	> 2 mio
223.1	I	Adelboden	Correction de l'arrêt de bus Mineralquelle	210.20080	3		> 0,5 mio
1109	I	Beatenberg	Remplacement du pont sur le Sundgraben (Sagigraben)	210.20142	3		> 10 mio
1111	I	Hasliberg	Extension Wysstanne - Twing	210.10350	3	x	> 2 mio
1111	I	Hasliberg	Remplacement du pont Alpbach (objet 10409)	210.20301	3		> 10 mio
1113	I	Spiez	Correction de la route Seeholzwald	210.20109	3		> 2 mio
1135	I	Thierachern, Uebeschi	Réfection de la route Thierachern - Uebeschi	210.20259	3		> 0,5 mio
div.	I	Thoune	Gestion du trafic de la région de Thoune	250.xxxxx	3	x	> 2 mio
1	II	Berne	Desserte PDE Ausserholligen	220.10383	4	x	> 2 mio
6	II	Allmendingen	Passage piétons et raccordement à la route	220.07106	3		> 0,5 mio
6	II	Wichtrach	Mesures pour la traversée	220.10441	3		> 0,5 mio
6	II	Kiesen, Oppligen	Augmentation de la capacité du giratoire Emmentalstr.	220.10471	4	x	> 0,5 mio
10	II	Ferenbalm	Transformation du carrefour Dorfstrasse Ferenbalm	220.10449	3		> 0,5 mio
10	II	Bowil	Eléments modérateurs de trafic et trottoir Bowil	220.10459	3	x	> 0,5 mio
10	II	Grosshöchstetten	Nouveaux éléments modérateurs de trafic Dorfstr., Hofmatt	220.10466	3	x	> 0,5 mio
10	II	Muri bei Berne	Extension du carrefour Melchenbühlplatz	220.10496	4	x	> 2 mio
10	II	Zäziwil	Passage piétons Schorachgässli	220.20116	3		> 0,5 mio

RC	AIC	Communes(s)	Projet	N°	Niv.	E / R	CHF
12	II	Köniz	Réfection Freiburgstrasse Niederwangen	220.20097	3	x	> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection Freiburgstrasse Hohliebi	220.20098	3		> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection Freiburgstrasse Thörishaus Ost	220.20099	3	x	> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection Freiburgstrasse Thörishaus Dorf	220.20100	3	x	> 2 mio
183	II	Riggisberg	Entrée ouest avec chemin pour piétons Murimoos - Dorf	220.10283	3		> 0,5 mio
183	II	Schwarzenburg	Nouveau trottoir Thunstrasse	220.10463	3		> 0,5 mio
221	II	Seftigen	Réfection de la traversée	220.10225	3		> 2 mio
221	II	Thurnen	Sécurité routière Mühlethurnen	220.10438	3	x	> 0,5 mio
221	II	Toffen	Sécurité routière de la traversée	220.10440	3		> 0,5 mio
221	II	Kehrsatz	Transformation contournement	220.10482	3	x	> 2 mio
221	II	Berne	Réfection Seftigenstrasse Berne/Köniz	220.20090	3	x	> 10 mio
221	II	Köniz	Réfection Seftigentrasse, Kleinwabern	220.20224	3	x	> 0,5 mio
221.2	II	Rubigen	Sécurité routière Rubigen - Beitenwil	220.10455	3	x	> 2 mio
221.2	II	Rubigen	Correction Belpstrasse	220.10461	3	x	> 10 mio
228	II	Zäziwil	Réfection Thunstrasse	220.10443	3		> 0,5 mio
228	II	Konolfingen, Münsingen	Sécurité routière Tägertschi - Konolfingen	220.10480	3	x	> 2 mio
228	II	Konolfingen, Mirchel	Réfection Evacuation des eaux Konolfingen - Mirchel	220.10507	3		> 2 mio
229	II	Konolfingen	Transformation Kreuzplatz	220.10430	3	x	> 2 mio
229	II	Konolfingen	Réfection Thunstrasse	220.10432	3		> 0,5 mio
229	II	Konolfingen	Carrefour Stalden	220.10433	3		> 0,5 mio
229	II	Oberdiessbach	Réfection de la traversée	220.10439	3	x	> 2 mio
229	II	Konolfingen	Réfection Burgdorfstrasse	220.10451	3		> 2 mio
230	II	Wattenwil	Chemin pour piétons / piste cyclable Mettlen - Blumenstein	220.03086	3		> 0,5 mio
232	II	Schwarzenburg	Bande cyclable Häusere - Hoehe	220.10457	3		> 0,5 mio
232	II	Köniz	Réfection de la Könizstrasse	220.20102	3	x	> 2 mio
233	II	Neuenegg	Réfection de la Laupenstrasse, Senseried - Louelem	220.10326	3		> 0,5 mio
234	II	Berne, Ostermundigen	Nouveau passage sur voie Bolligenstrasse Nord	220.02030	3		> 2 mio
234	II	Stettlen	Réfection de la traversée de Stettlen	220.10435	3	x	> 2 mio
234	II	Stettlen	Mesures pour le trafic cycliste Flurweg - Strassacker	220.10481	3	x	> 0,5 mio
234	II	Berne	Correction Bolligenstrasse Sud, Berne	220.10524	3		> 0,5 mio
234	II	Stettlen, Vechigen	Itinéraire cyclable prioritaire Worblental	220.20215	3	x	> 2 mio
235	II	Wohlen bei Bern	Mesures pour le trafic cycliste Wohlen - Illiswil	220.10467	3	x	> 0,5 mio
235.5	II	Wohlen bei Bern	Chemin pour piétons / piste cyclable Riedhus - Uettligen	220.10470	3		> 0,5 mio
235.6	II	Wohlen bei Bern	Sécurité des cyclistes Uettligenfeld	220.10469	3	x	> 0,5 mio
1201	II	Ferenbalm, Laupen	Sécurité des cyclistes et des piétons Gümmenen-Laupen	220.10448	3	x	> 2 mio
1201	II	Laupen	Elargissement de la Murtenstrasse	220.10452	3		> 0,5 mio
1203	II	Guggisberg	Places d'évitement Guggersbach	220.10412	3		> 0,5 mio
1221	II	Kehrsatz	Transformation Bern- / Belpstrasse	220.10477	3	x	> 0,5 mio
1221	II	Kehrsatz	Déplacement Zimmerwaldstrasse	220.20234	4	x	> 10 mio
1225	II	Uttigen	Transformation de la traversée	220.10489	3		> 0,5 mio
1258	II	Kriechenwil, Laupen	Nouveau chemin pour piétons Saanebrücke - Kriechenwil	220.10472	3		> 0,5 mio
div.	II	Berne	Gestion du trafic Wabern - Berne Sud	250.10216	4	x	> 2 mio
5	III	Gléresse	Piste cyclable La Neuveville - Douanne (réaffectation voie ferrée de Gléresse)	230.xxxxx	4	x	> 2 mio
6	III	Biel/Bienne	Chemin pour piétons Reuchenettestrasse	230.03035	3		> 10 mio
6	III	Biel/Bienne	Mesures de gestion du trafic Reuchenettestrasse	230.20168	3		> 2 mio
6	III	Biel/Bienne	Passage pour cyclistes Bernstrasse	230.20440	3	x	> 0,5 mio
6	III	Schüpfen	Piste cyclable Schüpfen - Kosthofen	230.20442	3	x	> 2 mio
12	III	Bätterkinden	Sécurité des cyclistes Bätterkinden - Lohn	230.20443	3	x	> 0,5 mio

Projets d'annexe au Crédit-cadre d'investissement routier 2022-2025 – Liste des investissements majeurs

RC	AIC	Communes(s)	Projet	N°	Niv.	E / R	CHF
22	III	Büren a. A., Dotzigen	Büren - Dotzigen, mesures Trafic cycliste (CRTU LV-Ü.8.33)	230.10868	3	x	> 0,5 mio
22	III	Aarberg	Réfection de la Lyssstrasse	230.10869	3	x	> 2 mio
22	III	Aarberg	Réfection de la « Post-Areal »	230.20222	3	x	> 0,5 mio
22	III	Büetigen	Sécurité des cyclistes Büetigen	230.20424	3	x	> 0,5 mio
235	III	Bellmund, Hermrigen, Märzligen	Itinéraire cyclable Hermrigen - Bellmund (CRTU B11.02)	230.10645	3	x	> 2 mio
235	III	Port	Réfection de la Huebstrasse	230.20252	3		> 0,5 mio
235.1	III	Biel/Bienne	Réfection du giratoire Orpundplatz	230.20251	3	x	> 0,5 mio
235.3	III	Studen (BE)	Réfection passage pour piétons/arrêt de bus Büetigenstr.	230.20234	3		> 0,5 mio
237.1	III	Sutz-Lattrigen	Mesures Sutz / Lattrigen (CRTU LV-Ü1.1+3)	230.10691	3	x	> 2 mio
237.1	III	Nidau	Réfection giratoire Ipsachstrasse	230.20133	3		> 2 mio
237.1	III	Mörigen	Sécurité des cyclistes Mörigen - Gerolfingen	230.20436	3	x	> 2 mio
237.1	III	Sutz-Lattrigen	Transformation entrée de la localité	230.20437	3	x	> 0,5 mio
237.1	III	Sutz-Lattrigen	Sécurité des cyclistes Ipsach-Sutz (à l'extérieur de la localité)	230.20439	3	x	> 2 mio
248.4	III	Petit-Val	Correction Châtelat - Le Pichoux	230.07613	3		> 0,5 mio
252	III	Rapperswil, Wengi	Sécurité des cyclistes Wengi - Rapperswil	230.20215	3	x	> 0,5 mio
1310	III	Diessbach bei Büren	Elément modérateur de trafic Est	230.10802	3		> 0,5 mio
1341	III	Jegenstorf	Münchringen - Jegenstorf Mesure mobilité douce	230.10649	3		> 0,5 mio
div.	III	Biel/Bienne	Mesures de gestion du trafic Solothurnstr. Ouest (BN3 et 4)	230.20167	3		> 2 mio
div.	III	Plusieurs communes	Gestion du trafic axe Ouest	250.xxxxx	4	x	> 2 mio
div.	III	Plusieurs communes	Gestion du trafic Nidau - Ipsach - Port	250.xxxxx	4	x	> 2 mio
1	IV	Hindelbank	Réfection de la Dorfstrasse	240.20107	3	x	> 2 mio
1	IV	Roggwil	Réfection Mumenthalstrasse - Kaltenherberge	240.20109	3	x	> 2 mio
1	IV	Langenthal	Prolong. bande cyclable, giratoire Hard – pass. à niveau asm	240.20115	3	x	> 0,5 mio
1	IV	Hindelbank	Réfection de la Kirchbergstrasse	240.20127	3	x	> 2 mio
1	IV	Herzogenbuchsee	Nouvelle piste cyclable Oberönz	240.20144	3	x	> 0,5 mio
10	IV	Trub, Trubschachen	Nouvel itinéraire cyclable Steinbach - Kröschenbrunnen	240.20123	3	x	> 2 mio
10	IV	Langnau i. E.	Réfection Gerbeplatz - Bärau	240.20131	3	x	> 2 mio
10	IV	Langnau i. E.	Réfection de la traversée de Bärau	240.20219	3		> 0,5 mio
23	IV	Lützelflüh	Réfection de la traversée de Grünenmatt	240.20046	3		> 0,5 mio
23	IV	Berthoud	Sécurité routière Kirchbergstrasse - Gare	240.20092	3	x	> 2 mio
23	IV	Berthoud	Réaménagement du réseau routier Château - Hôpital	240.20093	3	x	> 2 mio
23	IV	Huttwil	Réfection de la Bernstrasse	240.20121	3	x	> 2 mio
229.4	IV	Schangnau	Nouveau trottoir Räbenbrücke - Schangnau	240.20041	3		> 2 mio
229.4	IV	Schangnau	Nouveau trottoir Schangnau - Wald	240.20042	3		> 0,5 mio
240	IV	Bettenhausen, Thörigen	Réfection traversées	240.20033	3	x	> 0,5 mio
240	IV	Bleienbach, Thörigen	Elargissement Thörigen - Bleienbach	240.20039	3		> 2 mio
240	IV	Berthoud, Wynigen	Liaison cyclable Bickigen - Grafenscheuren	240.20259	3	x	> 2 mio
244	IV	Niederbipp	Réfection de l'Aarwangenstrasse, Holzhäusern	240.20074	3	x	> 2 mio
244	IV	Langenthal	Réfection de la Ringstrasse	240.20116	3	x	> 2 mio
244	IV	Huttwil	Réfection de la Langenthalstrasse	240.20120	3	x	> 2 mio
245	IV	Berthoud, Oberburg	Réfection du carrefour de Pleer	240.20096	3	x	> 2 mio
245	IV	Oberburg	Réfection de la traversée de Rohrmoos	240.20098	3	x	> 2 mio
1238	IV	Rüderswil	Réfection de la traversée de Schwanden	240.20133	3		> 0,5 mio
1421	IV	Lützelflüh	Transformation du carrefour Waldhaus	240.20132	3		> 0,5 mio

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	703/2021
Date de la séance du CE :	9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.3200
Classification :	Non classifié

Crédit-cadre d'investissement routier 2022-2025

1. Objet

En vertu de l'article 52 de la loi sur les routes, les investissements dans les routes cantonales (pistes cyclables comprises) sont approuvés par un crédit-cadre ou des crédits d'objet. Le présent crédit-cadre d'investissement (CCI) routier 2022–2025 chiffre le montant total (brut) que le Conseil-exécutif ou le service compétent de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) est autorisé à engager pendant cette période pour des investissements dans les routes et pistes cyclables cantonales. Le crédit-cadre se base sur le plan du réseau routier (PRR).

Les projets qui, conformément à l'article 55 LR, doivent être approuvés individuellement par le Grand Conseil au moyen de crédits d'objet ne sont pas compris dans le présent crédit-cadre.

2. Bases légales

- Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11), notamment les articles 52 à 55
- Ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes (OR ; RSB 732.111.1)
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) ; articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (ordonnance d'organisation DTT ; OO DTT ; RSB 152.221.191), article 12
- Ordonnance de Direction du 9 janvier 2020 sur la délégation de compétences de la Direction des travaux publics et des transports (ODél DTT ; RSB 152.221.191.1), article 7

3. Montant déterminant du crédit, nature et qualification juridique de la dépense

Crédit-cadre brut à approuver **CHF 280 000 000**

Il s'agit de dépenses nouvelles uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

02|00|F|v00

4. Groupe de produits / nature du crédit / compte / exercice

Groupe de produits : Infrastructures (n° 09.09.9100)

Crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP versé sous la forme d'un crédit-cadre au sens de l'article 53 LFP.
Les paiements seront effectués sur la base des arrêtés d'exécution conformément au chiffre 5 du présent arrêté et inscrits comme suit dans le plan financier 2022–2025 et les années suivantes :

Compte	Exercice		Montant
1579 50100 Construction de routes cantonales	2022	CHF	17 631 000
	2023	CHF	31 971 000
	2024	CHF	47 132 000
	2025	CHF	43 416 000
	2026	CHF	37 243 000
	2027	CHF	31 672 000
	2028	CHF	27 523 000
	2029	CHF	16 113 000
	2030	CHF	13 236 000
	2031	CHF	8 633 000
	2032	CHF	5 430 000
Total		**CHF**	**280 000 000**

Les subventions communales seront encaissées sur le compte 1579 611000, les remboursements des communes et les subventions d'investissement versées par la Confédération pour la construction de routes sur le compte 1579 630000.

5. Organe compétent pour l'utilisation du crédit-cadre

Le crédit-cadre est libéré par des arrêtés d'exécution.

Le Conseil-exécutif est compétent pour décider de l'utilisation des fonds. Il autorise à chaque fois la libération du crédit-cadre selon les budgets approuvés. Dans les limites des compétences définies aux articles 152 et 153 OFP et à l'article 7 ODél DTT, la Direction des travaux publics et des transports ainsi que l'Office des ponts et chaussées sont habilités à approuver ce type d'arrêtés.

La Direction des travaux publics et des transports peut autoriser les frais d'étude relatifs à des projets figurant dans le crédit-cadre d'investissement routier (y compris la procédure en matière d'établissement des plans de routes et l'acquisition de terrains en prévision de réalisations futures) pour autant que les coûts ne dépassent pas un million de francs.

Pour tout crédit d'étude impliquant des coûts supérieurs à ce montant, la décision revient au Conseil-exécutif.

Il appartient également à ce dernier de décider d'une éventuelle prolongation de la durée de validité du crédit-cadre.

6. Durée de validité du crédit-cadre

Les fonds provenant du crédit-cadre peuvent être libérés entre le 1er janvier 2022 et le 31 décembre 2025. Des moyens peuvent également être engagés après la fin de la durée de validité ordinaire du CCI 2022–2025 pour la réalisation ultérieure de projets routiers pour lesquels des ressources avaient été allouées pour la première fois avant fin 2025.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE :	9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.3200
Classification :	Non classifié

Crédit-cadre d'investissement routier 2022-2025

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Bases légales 3

3. Financement des projets de routes cantonales 3
3.1 Modèle en niveaux 3
3.2 Synergie entre plan du réseau routier et crédit-cadre d'investissement 5
3.3 Principes applicables en matière d'investissement 5
3.4 Investissements dans le réseau des routes cantonales 7

4. Domaine de validité, libération et rapport 8
4.1 Ampleur du CCI routier 8
4.2 Durée de validité du CCI routier 8
4.3 Organe compétent pour décider de l'utilisation du crédit-cadre 8
4.4 Rapport à la CIAT sur l'utilisation des ressources 9

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, les TIC et les locaux 9
5.1 Montant du crédit-cadre 9
5.2 Répartition par niveaux et arrondissements d'ingénieur en chef (AIC) 9
5.3 Liste des projets d'investissement majeurs 10
5.4 Nature du crédit / Compte / Exercice 10
5.5 Indications sur les frais d'investissement préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements 10
5.6 Ecart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré 10
5.7 Répercussions sur le personnel 10
5.8 Coûts induits 10

6. Place dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 11

7. Répercussions sur les communes 11

8. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 11

9. Proposition 11

1. Synthèse

En vertu de l'article 52, alinéa 3 de la loi sur les routes, le Grand Conseil a approuvé en septembre 2013 un premier crédit-cadre d'investissement (CCI) routier. L'actuel et second CCI routier 2018–2021 arrive à échéance à la fin de l'année et doit être remplacé par un nouveau CCI pour les années 2022–2025.

Dans le même temps, le nouveau plan du réseau routier (PRR) 2022–2037 sera soumis au Grand Conseil pour qu'il en prenne connaissance.

Le crédit-cadre d'investissement routier s'appuie sur le PRR, c'est-à-dire la planification à long terme des routes cantonales. Il tient compte des bases et des planifications déterminantes en la matière au niveau cantonal, telles que la stratégie de la mobilité globale, la stratégie économique 2025, le plan directeur cantonal et les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Il détermine le volume des investissements à moyen terme pour les infrastructures routières cantonales. Les projets visant à instaurer un niveau de sécurité routière suffisant et à garantir la qualité de la desserte (aménagement/nouvelle construction) sont considérés comme des investissements au sens de la loi sur les routes. Le Grand Conseil est compétent pour décider de ces investissements dans le réseau de routes cantonales par le biais du CCI routier.

En revanche, les dépenses pour le gros entretien, les réparations, la remise en état et le renouvellement complet de composantes entières d'une route comme les ponts, les revêtements de chaussée et les dispositifs de balisage sont financées au moyen du crédit-cadre pour le gros entretien, lequel est approuvé par le Conseil-exécutif.

Les investissements relatifs aux routes cantonales sont régis par une hiérarchisation stricte des projets, ces derniers étant tous coordonnées entre eux conformément aux objectifs d'effet de la loi sur les routes. La priorité d'un projet est établie en fonction de l'urgence de la mesure et de la marge de manœuvre disponible qui est représentée dans le modèle de classification (voir chiffre 3.1). La priorité des projets est définie pour chaque niveau notamment en fonction de la nécessité d'agir et du rapport coût/efficacité.

Par le crédit-cadre d'investissement routier 2022–2025, le Grand Conseil approuve un **cadre financier brut d'environ 280 millions de francs** que le canton peut utiliser pour assumer ses engagements en matière d'investissements dans le réseau de routes cantonales pendant la durée du crédit-cadre et dont il pourra ensuite se servir pour la réalisation des travaux selon les différents calendriers de projet . Il appartient au Conseil-exécutif ou au service compétent de la Direction des travaux publics et des transports de libérer les ressources financières nécessaires à chaque projet. Ils tiennent compte pour cela des subventions forfaitaires et des subventions spécifiques aux projets octroyées par la Confédération et des tiers. L'approbation du budget annuel par le Grand Conseil demeure réservée. Le CCI 2022–2025 demandé est légèrement inférieur au deuxième CCI routier 2018–2021, qui prévoyait des investissements à hauteur de 297 millions de francs. Compte tenu du budget et des ressources humaines disponibles, seuls les projets d'investissement majeurs pourront être financés avec le crédit demandé. Le besoin financier pour le maintien de la valeur de la chaussée, des ponts, des murs de soutènement et autres ouvrages d'art reste élevé et sera financé au moyen du crédit-cadre pour le gros entretien. Etant donné qu'il s'agit de nouvelles constructions, les mesures de réaménagement routier des tronçons Berthoud–Oberburg–Hasle et Aarwangen seront approuvées par des crédits d'objet séparés du Grand Conseil. Ces deux derniers projets ne peuvent être financés que grâce aux importantes subventions fédérales et au Fonds cantonal de couverture des pics d'investissement.

L'approbation du CCI routier relève de la compétence exclusive du Grand Conseil.

2. Bases légales

– Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11), notamment les articles 52 à 55
– Ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes (OR ; RSB 732.111.1)
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) ; articles 42 ss
– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss
– Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (ordonnance d'organisation DTT ; OO DTT ; RSB 152.221.191), article 12
– Ordonnance de Direction du 9 janvier 2020 sur la délégation de compétences de la Direction des travaux publics et des transports (ODél DTT ; RSB 152.221.191.1), article 7

3. Financement des projets de routes cantonales

3.1 Modèle en niveaux

Le modèle en niveaux répartit les projets en quatre catégories :

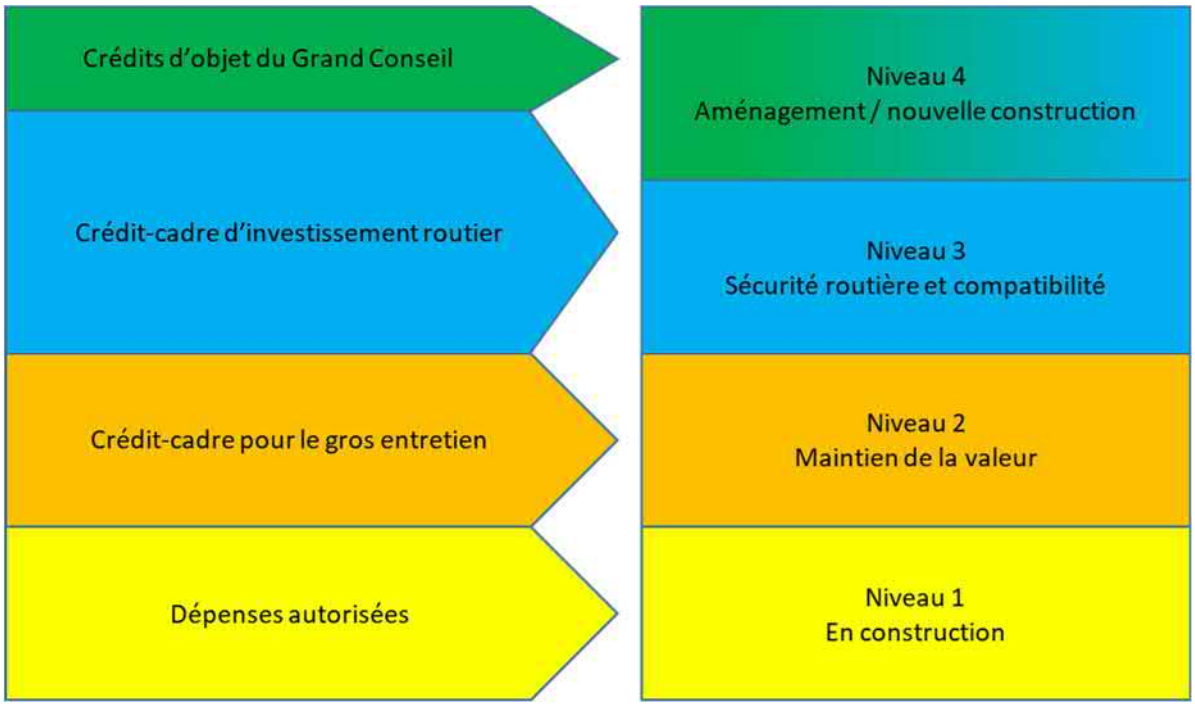
Le niveau 1 comprend les projets en construction pour lesquels il n'existe aucune marge de manœuvre. Ceux-ci doivent être mis en œuvre rapidement conformément au calendrier.

Une petite marge de manœuvre est possible pour les projets de maintien de la valeur et de réduction du bruit (niveau 2) : leur contenu est en grande partie prescrit, mais il est possible de décaler jusqu'à un certain point leur mise en œuvre, à condition de garantir la sécurité de l'exploitation et l'économicité. En raison de l'âge avancé de nombreux ponts, d'importantes mesures de remise en état sont prévues, ce qui restreint davantage encore la marge de manœuvre.

Une marge de manœuvre limitée est accordée pour les mesures visant à combler les lacunes en matière de sécurité routière et de compatibilité (niveau 3). Il s'agit à ce niveau de remédier d'urgence aux zones accidentogènes connues (notamment les carrefours), de sécuriser davantage les tronçons routiers dangereux et la traversée des routes pour les piétons et les cyclistes. Suite à l'adoption du train de mesures Via sicura par la Confédération, les cantons se voient contraints d'accorder une attention accrue à la sécurité routière. La mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés (aménagement avec délai légal des arrêts de bus) génère quant à elle des investissements au niveau 3. Si possible, ces mesures seront réalisées parallèlement aux projets de réaménagement des traversées de localité ou de travaux de réfection des canalisations, ceci afin de réduire les impacts négatifs pour la population riveraine et les commerces locaux.

Le niveau 4 comprend les mesures destinées à accroître la capacité des routes par leur élargissement ou la construction de nouveaux tronçons (contournements). De telles mesures sont envisageables uniquement lorsque les conditions de trafic requises ne peuvent être assurées autrement, notamment par une gestion adéquate du trafic. Les projets de niveau 4 sont ceux pour lesquels la marge de manœuvre est la plus importante.

Les projets de routes cantonales sont financés par les canaux suivants :



Les dépenses autorisées (en jaune ci-dessus) comprennent les projets de tous niveaux qui sont actuellement en cours (niveau 1). Leur montant total, correspondant au coût des projets en construction, évolue constamment en fonction de l'approbation des nouveaux crédits, de l'avancement des travaux et du décompte des projets achevés.

Les mesures de maintien de la valeur (niveau 2, en orange ci-dessus) sont financées par le biais du crédit-cadre pour le gros entretien. Il s'agit de dépenses autorisées par le Conseil-exécutif pour la remise en état et le rétablissement de l'état antérieur de composantes entières d'une route comme les ponts, les murs de soutènement, les revêtements de chaussée, les installations d'évacuation des eaux, les dispositifs de balisage ou l'éclairage (art. 56 LR). Le Conseil-exécutif arrête en règle générale ce crédit-cadre tous les deux ans. Le crédit-cadre 2020–2021 s'élève à environ 133 millions de francs. Le montant des dépenses autorisées, qui est prélevé sur ce crédit-cadre dépend de l'état des éléments de l'installation, de l'avancement des projets et des ressources financières et humaines disponibles. Les investissements de ces dernières années ont permis pour l'essentiel de maintenir les indices de l'état des chaussées au même niveau et l'état actuel d'environ 80 % des routes cantonales se situe actuellement entre moyen et bon. Des mesures s'imposent notamment pour de nombreux ouvrages d'art (ponts, murs de soutènement, tunnels) dont l'âge (entre 40 et 60 ans) est critique. Une réduction des moyens destinés au maintien de la valeur augmenterait le risque que les travaux ne s'accumulent et ne soient répercutés sur les générations futures.

Les investissements sont approuvés par le Grand Conseil soit individuellement par un crédit d'objet (en vert), soit globalement par un crédit-cadre (en bleu). Sont considérés comme investissements les nouvelles routes, les pistes cyclables cantonales ainsi que les éléments de route tels que les trottoirs, les bandes cyclables et les îlots pour piétons. Les investissements nécessitent un permis de construire ordinaire sous la forme d'un plan de route approuvé. Il s'agit de projets destinés à combler les lacunes en matière de sécurité routière et de compatibilité (niveau 3), ou de mesures visant à garantir une qualité de desserte suffisante sur les autres routes cantonales (aménagement et nouvelle construction, niveau 4).

Les projets individuels dont les coûts nets sont supérieurs à deux millions de francs, et qui apportent une augmentation substantielle de capacité pour le trafic individuel motorisé ou qui équivalent à une nouvelle

construction, requièrent un crédit d'objet (en vert) du Grand Conseil. Cela concerne plusieurs projets du niveau 4.

Les projets qu'il est prévu de financer avec le crédit-cadre 2022–2025 et dont les coûts bruts sont supérieurs à 500 000 francs figurent dans la « Liste des projets d'investissement majeurs ». L'expérience a montré que, pendant la durée du crédit-cadre, des modifications d'échéances dues à des oppositions et des recours entraînent des changements dans le déroulement du projet qui peuvent entraîner des dépenses. Les projets ne peuvent ainsi être hiérarchisés définitivement qu'une fois que les plans de route sont disponibles. La liste des projets, qui montre l'état de planification début 2021, n'est donc pas exhaustive.

3.2 Synergie entre plan du réseau routier et crédit-cadre d'investissement

Le plan du réseau routier (PRR) est renouvelé tous les huit ans et porte sur les 16 années à venir. Le Conseil-exécutif a adopté le premier PRR 2014-2029 en 2013 et le Grand Conseil en a pris acte. Le deuxième PRR 2022–2037 sera soumis au Grand Conseil en même temps que le présent CCI routier 2022–2025.

Le crédit-cadre d'investissement routier complète le plan du réseau routier en assurant le financement à moyen terme de tous les investissements sur les routes et les pistes cyclables cantonales, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas approuvés au moyen de crédits d'objet. Selon la loi sur les routes, les mesures dont les coûts sont supérieurs à 2 millions de francs pour un projet de construction, d'extension ou de déconstruction de routes cantonales ne peuvent être approuvées par le biais du CCI que si les travaux sur le tronçon concerné figurent dans le plan du réseau routier.

Le crédit-cadre d'investissement a fait ses preuves pour les petits et moyens investissements dans le réseau de routes cantonales. De nombreuses mesures ont pu être réalisées ou entreprises dans les délais. Cet instrument permet de décharger le Grand Conseil des affaires relatives à la construction de routes non sensibles sur le plan politique, ce qui a également des effets positifs sur la charge administrative. Seuls les projets de construction de routes complexes et de grande envergure sont encore soumis au Grand Conseil.

Pour la période 2014–2017, le CCI s'élevait à 267 millions de francs, dont près de 146 millions étaient engagés. Le CCI routier pour la période 2018–2021 s'élève à 297 millions de francs, crédit complémentaire compris ; mi-mars 2021, 211 millions étaient engagés.

La présente demande de crédit-cadre 2022–2025 tient compte des deux premiers CCI routiers ainsi que de la mise en œuvre des différents projets routiers.

Les besoins en matière d'aménagement et de réaménagement routiers continuent à augmenter. En raison de facteurs non prévisibles comme des retards dans le déroulement des projets à la suite d'oppositions ou de recours, il faut à nouveau s'attendre à ce que certains projets d'investissement majeurs ne puissent pas être mis en œuvre dans leur intégralité. Dans ce cas, la priorité sera donnée à d'autres projets.

3.3 Principes applicables en matière d'investissement

L'actuel réseau de routes cantonales relie entre elles les communes, les régions et les agglomérations et assure la liaison vers les routes nationales et communales. Par conséquent, les routes cantonales doi-

vent répondre à une multitude d'exigences et de besoins. Toutefois, les moyens nécessaires à l'élimination des points faibles constatés dépassent les ressources financières disponibles. Une hiérarchisation stricte des différents types de projet est nécessaire. Le système de planification par niveaux selon le chiffre 3.3.1 PRR s'applique donc :

– Achever les projets en construction (niveau 1) : les projets autorisés doivent être achevés rapidement conformément aux programmes de construction. L'accélération des travaux entraîne des coûts supplémentaires ainsi que le retard, l'abandon ou l'interruption d'autres projets.

– Maintenir la capacité opérationnelle (niveau 2) : pour assurer les fonctions importantes qu'il remplit vis-à-vis de la population et de l'économie, le réseau de routes cantonales doit être sûr et en état de fonctionner. Toutes les composantes des routes, telles que chaussées, ponts, murs de soutènement, tunnels, installations d'évacuation des eaux, dispositifs de sécurité, mais aussi leurs équipements (protection contre les chutes, éclairage, signalisation et marquage, etc.) sont soumises à un processus de vieillissement et les dégâts s'accumulent au fil du temps. La portance des fondations des routes et des ouvrages d'art en est également fragilisée au point que le risque de défaillance, tel qu'un effondrement, augmente rapidement. Afin de garantir en tout temps le respect des dispositions légales en matière de sécurité routière, les routes cantonales et leurs composantes doivent impérativement faire périodiquement l'objet de remises en état ou de reconstructions en fonction du type et de la date de construction, du volume de trafic ainsi que des conditions géologiques et climatiques. Dans le cadre des travaux de maintien de la valeur, les routes sont, dans la mesure du possible et si cela n'est pas disproportionné, également adaptées aux nouvelles normes et prescriptions légales.

– Si les travaux de maintien de la valeur ne sont pas effectués en temps voulu, il faut s'attendre, outre les impacts négatifs en termes de sécurité, à un surcoût considérable lors de la remise en état ultérieure.

– Si les travaux de maintien de la valeur ne sont pas réalisés du tout, les réglementations en matière de circulation, telles que les limitations du poids des véhicules et les fermetures de routes, entre autres, sont alors inévitables pour des raisons de sécurité. Par ailleurs, le canton, propriétaire de l'installation, encourt des risques en termes de responsabilité.

– Combler les lacunes en matière de sécurité routière et de compatibilité (niveau 3) : les conditions de trafic observées au quotidien et la banque de données sur les accidents montrent qu'il est nécessaire d'intervenir à maints endroits. Une analyse standard des points faibles est alors effectuée dans chaque cas pour déterminer le besoin d'intervenir. Il s'agit souvent des mesures suivantes : éliminer les points dangereux dus à l'augmentation du trafic, modérer le trafic, réaménager les carrefours ou encore aménager l'espace routier pour renforcer la compatibilité du trafic avec les nouvelles affectations des zones urbanisées (affectation comme centre urbain) et les exigences liées au trafic cycliste.

– Aménager et transformer les routes (niveau 4) : la stratégie de la mobilité du canton de Berne repose avant tout sur le principe selon lequel les problèmes de capacité sur les routes doivent en premier lieu être résolus par des mesures organisationnelles (régulation du flux de trafic, systèmes de guidage, etc.). Pour autant, il n'est pas toujours possible d'éviter l'aménagement ou la construction d'une route, ce qui engendre des dépenses d'investissement élevées alors que ces solutions ne se révèlent souvent efficaces qu'aux heures de pointe (le matin et le soir dans les agglomérations, les week-ends de forte circulation en direction des zones touristiques).

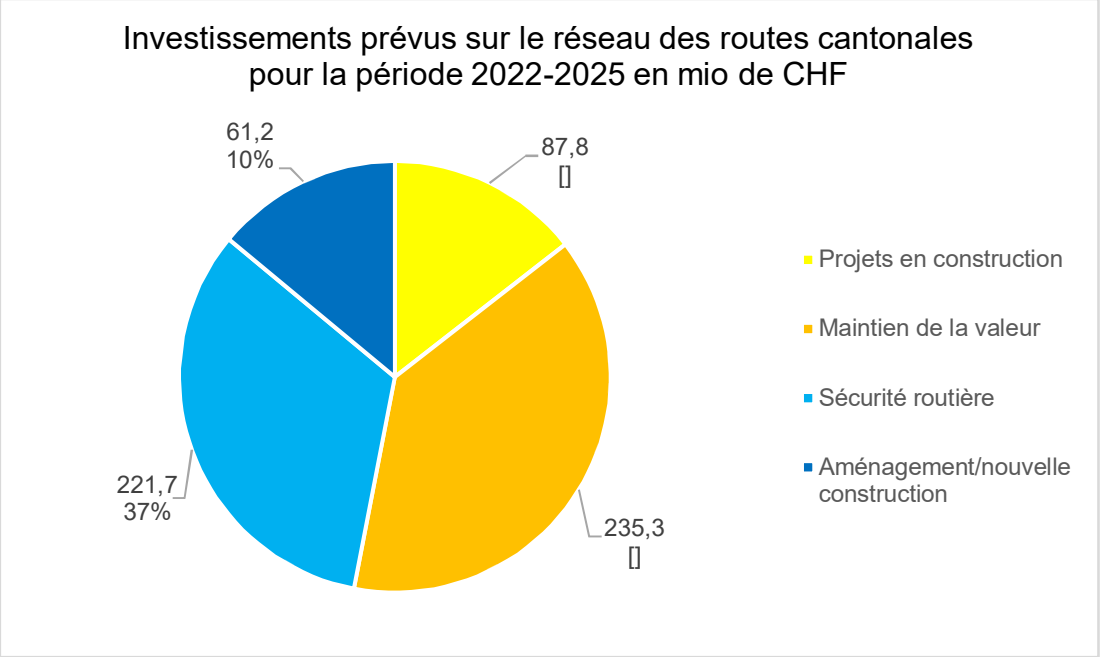
Les priorités sont définies pour chaque niveau notamment en fonction de la nécessité et du rapport coût/efficacité. S'agissant du maintien de la valeur, la définition des priorités repose sur l'évaluation de l'état des routes et des ouvrages d'art ; s'agissant des autres domaines, elle repose sur les CRTU ainsi que sur les analyses de points faibles et sur des études de corridors relatives à certains tronçons.

Le CCI routier comprend avant tout des mesures de niveau 3 et, et, dans une moindre mesure, de niveau 4. Le processus standard pour les routes cantonales a été rigoureusement suivi pour déterminer les mesures appropriées. Il repose sur le principe suivant : les situations similaires appellent des solutions de même ordre et il est possible, pour chaque projet, de combler autant que faire se peut les lacunes tout en limitant au maximum les coûts. Les ressources financières sont ainsi utilisées de manière ciblée là où elles permettent d'obtenir le meilleur rapport coût-utilité (devoir d'utilisation économe des fonds).

3.4 Investissements dans le réseau des routes cantonales

Le total des investissements prévus dans le réseau de routes cantonales pour les années 2022–2025 s'élève à environ 600 millions de francs. Ainsi, le montant de la planification sectorielle est supérieur à celui du plan financier actuel. Ce dépassement, opportun, tient compte des modifications considérables que les projets routiers sont susceptibles de subir au fil du temps quant à leur ampleur et à leur calendrier (p. ex. retards dus aux oppositions et aux éventuels recours). Ce procédé a fait ses preuves ces dernières années en permettant une utilisation plus souple des investissements inscrits au budget pour les routes cantonales.

Le graphique ci-dessous présente, par niveau, les investissements prévus sur le réseau de routes cantonales pour la période 2022–2025.



Le montant total de près de 600 millions de francs destiné aux investissements prévus sur le réseau de routes cantonales pour les années 2022 à 2025 est presque identique à celui d'il y a quatre ans, pour la période 2018 à 2021.

4. Domaine de validité, libération et rapport

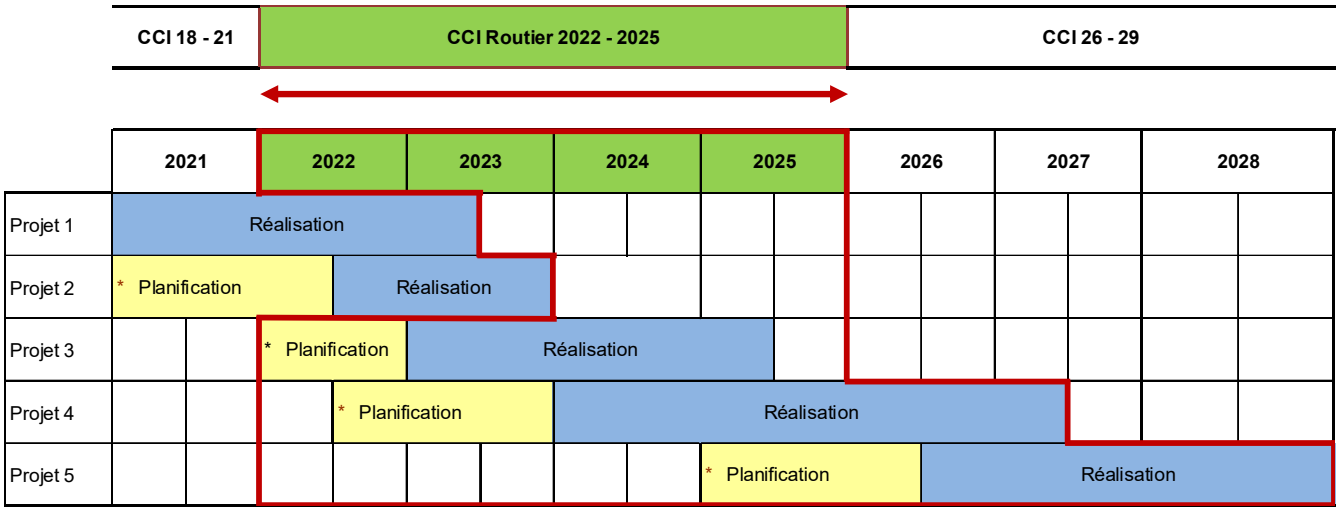
4.1 Ampleur du CCI routier

Le CCI routier alloue des ressources aux :

a. Projets prévus dans le PRR dont le coût net est supérieur à deux millions de francs et qui ne doivent pas être approuvés individuellement par le Grand Conseil conformément à l'article 55 LR (pas d'augmentation substantielle de capacité pour le trafic individuel motorisé, ni de nouvelle construction) ;
b. Projets d'un coût net inférieur ou égal à deux millions de francs.

4.2 Durée de validité du CCI routier

En règle générale, les moyens alloués à un projet de construction de route sont autorisés par deux arrêtés d'exécution. Les frais d'études sont d'abord autorisés, puis les dépenses pour la réalisation (travaux) le sont seulement une fois que le plan du réseau routier a été approuvé. Entre les deux, selon la taille et la complexité du projet, plusieurs années s'écoulent parfois de telle sorte que dans l'intervalle, la durée de validité d'un crédit-cadre de quatre ans arrive souvent à échéance.



* Premier arrêté d'exécution

Pour qu'un projet de construction routière puisse entièrement être financé en l'espace d'un seul crédit-cadre, il faut, s'agissant du CCI routier 2022–2025, que des ressources aient été libérées une première fois et qu'il soit financé jusqu'à son achèvement avant l'échéance de la durée de validité de quatre ans (31 décembre 2025), sans prolongation.

Le premier crédit d'exécution est déterminant pour délimiter deux crédits-cadres dans le temps.

4.3 Organe compétent pour décider de l'utilisation du crédit-cadre

Le Conseil-exécutif est compétent pour décider de l'utilisation des fonds, conformément à l'article 54 de la loi sur les routes. Il autorise la libération du crédit-cadre par des arrêtés d'exécution selon les budgets approuvés. Dans les limites des compétences définies aux articles 152 et 153 OFP et à l'article 7 ODél DTT, la Direction des travaux publics et des transports (DTT) ainsi que l'Office des ponts et chaussées sont habilités à approuver ce type d'arrêtés.

A l'instar de la réglementation appliquée jusqu'ici, la DTT restera habilitée à l'avenir aussi à autoriser les frais d'étude relatifs à des projets figurant dans le crédit-cadre d'investissement routier (y compris la procédure en matière d'établissement des plans de routes et l'acquisition de terrains en prévision de réalisations futures) pour autant que les coûts ne dépassent pas un million de francs. Pour toute élaboration de projet impliquant des coûts supérieurs à ce montant, la DTT soumettra au Conseil-exécutif la demande de crédit correspondante.

Ces dernières années, cette méthode a fait ses preuves. Elle abrège et simplifie les processus au sein de l'administration et doit être maintenue pour des raisons d'économie administrative.

4.4 Rapport à la CIAT sur l'utilisation des ressources

La Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) est chaque année informée de l'état de mise en œuvre des projets du CCI routier.

A l'avenir, à l'issue de la durée de validité ordinaire du CCI routier, elle sera également informée des projets nécessitant encore la libération de moyens du crédit-cadre échu. La transparence est ainsi pleinement garantie.

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, les TIC et les locaux

5.1 Montant du crédit-cadre

Les engagements du crédit-cadre d'investissement routier 2022–2025 portent sur un montant brut de 280 000 000 francs qu'il s'agit d'approuver pour quatre ans à partir de 2022 pour des dépenses nouvelles en matière de routes cantonales. Il conviendra de déduire de cette somme les subventions versées par la Confédération aux projets d'agglomération ainsi que les contributions communales éventuelles et les contributions de tiers. Compte tenu des incertitudes liées à ces ressources extérieures, c'est un montant brut qu'il faut approuver.

Montant brut engagé	**CHF**	**280 000 000**
Subventions probables issues des projets d'agglomération	CHF	18 000 000
Autres contributions probables de la Confédération, de communes et de tiers	CHF	2 000 000
Investissements nets probables	CHF	260 000 000

5.2 Répartition par niveaux et arrondissements d'ingénieur en chef (AIC)

Les ressources demandées dans le cadre du CCI routier sont réparties de la manière suivante (en CHF) :

	AIC I	AIC II	AIC III	AIC IV	Total OPC
Niveau 3: Sécurité routière	65 252 000	100 090 000	35 273 000	61 775 000	261 390 000
Niveau 4: aménagement/nouvelle construction	1 190 000	12 700 000	220 000	4 500 000	18 610 000
Total	66 442 000	112 790 000	35 493 000	66 275 000	280 000 000

5.3 Liste des projets d'investissement majeurs

La liste annexée énumère les projets d'investissement majeurs dans les routes cantonales de 2022 à 2025 (état en mars 2021). Elle n'est toutefois ni exhaustive ni contraignante. Il se peut donc que des projets qui y figurent ne soient pas financés par le biais du présent crédit-cadre et que d'autres mesures, qui ne sont pas mentionnées dans la liste, le soient à la place. Elle ne comprend ni les projets mineurs dont les coûts probables sont inférieurs à 500 000 francs ni les projets de grande envergure approuvés individuellement par le Grand Conseil au moyen de crédits d'objet. Sur les 127 projets mentionnés, 71 représentent un investissement brut de plus de deux millions de francs.

5.4 Nature du crédit / Compte / Exercice

Groupe de produits : Infrastructures (n° 09.09.9100)

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera versé sous la forme d'un crédit-cadre au sens de l'article 53 LFP, et relayé par des paiements basés sur des arrêtés d'exécution conformément au chiffre 5 de l'arrêté ci-joint. Les paiements et les recettes probables des subventions fédérales et des contributions communales sont inscrits dans les comptes suivants du plan financier :

1579 501000	Construction de routes cantonales
1579 611000	Remboursement des communes pour la construction de routes
1579 630000	Subventions d'investissement versées par la Confédération pour la construction de routes

5.5 Indications sur les frais d'investissement préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Ces indications ne peuvent être données que dans les arrêtés d'exécution des projets concrets.

5.6 Ecart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré

Tous les projets figurant dans le CCI font l'objet d'une coordination avec le plan d'investissement intégré. Il ne sera ainsi pas nécessaire de renoncer à des projets inscrits dans le plan au profit de projets de routes. Le plan d'investissement intégré sera chaque fois soumis au Grand Conseil à la session de novembre lors des débats sur le budget et le plan intégré mission-financement.

5.7 Répercussions sur le personnel

Le volume d'investissement en question, les projets « en construction » ainsi que les projets distincts posent un défi de taille à l'Office des ponts et chaussées en termes de personnel. Il est prévu d'assurer la mise en œuvre du CCI routier 2022-2025 avec les effectifs actuels.

5.8 Coûts induits

La valeur de remplacement des ouvrages à réaliser par le biais du crédit-cadre d'investissement est comparable aux nouveaux engagements. Dans l'hypothèse d'une durée moyenne d'utilisation d'environ 50 ans, les coûts induits annuels à prélever sur le crédit-cadre d'investissement routier s'élèvent à

quelque 5 000 000 francs par an et serviront principalement au gros entretien. Les extensions du réseau ne figurant pas dans le crédit-cadre d'investissement routier, les coûts induits par l'entretien courant n'y sont pas visibles.

6. Place dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Les investissements prévus dans le CCI routier 2022–2025 vont dans le sens des objectifs 1 et 4 du Programme gouvernemental de législature 2020 et contribuent à la Vision 2030 du Conseil-exécutif. Les mesures prévues permettront de garder un réseau de routes attrayant à long terme propre à satisfaire les exigences de la population et de l'économie.

7. Répercussions sur les communes

Vu que les routes cantonales constituent des voies de communication d'une extrême importance, le canton s'emploie à planifier, à construire et à exploiter cette infrastructure en étroite collaboration avec les communes. Cette coopération permet aux deux partenaires d'harmoniser et d'optimiser leurs interventions sur l'ensemble du réseau. La participation communale au financement des routes cantonales se limite aux commandes supplémentaires dépassant le standard pour ces axes routiers. Souvent, les communes adaptent le réseau de leurs propres routes à leurs frais, dans le sillage des mesures prises par le canton.

Il n'est en outre pas rare que, au cours des travaux sur les routes cantonales, les conduites (eau, eaux usées, électricité, gaz, communication) soient en même temps rénovées, leurs propriétaires en supportant les frais ou agissant en qualité de maître d'ouvrage.

8. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le crédit-cadre engendre un volume d'investissement brut d'environ 280 millions de francs. La valeur ajoutée directe ainsi créée bénéficie principalement aux régions concernées.

L'utilité d'un réseau de routes cantonales performant et sûr est évidente tant pour l'économie que pour la société en général, qui misent sur une grande liberté de déplacement entre domicile et lieux d'activités diverses : travail, achats, loisirs. Il en va de même des biens de consommation et d'investissement. Véritable artère de la desserte cantonale et régionale, cette infrastructure routière est donc de nos jours un élément incontournable pour la vie sociale et économique. Les investissements dans le réseau de routes cantonales participent également à atteindre les objectifs fixés dans la Stratégie de mobilité globale du canton. Le trafic routier entraîne néanmoins une certaine pollution sonore et altère la qualité de l'air. Il a donc des effets négatifs sur l'environnement, le climat et la population.

9. Proposition

Pour les raisons exposées, nous vous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièces jointes :
Projet d'arrêté
Liste des projets d'investissement majeurs

Legende / *Légende*

Kantonsstrasse Kategorie A (Autobahn, Autostrasse)
Route cantonale catégorie A (autoroute, semi-autoroute)

Kantonsstrasse Kategorie A
Route cantonale catégorie A

Ergänzungsnetz des Bundes
Réseau complémentaire de la Confédération

Kantonsstrasse Kategorie B
Route cantonale catégorie B

Kantonsstrasse Kategorie C
Route cantonale catégorie C

Kantonaler Radweg
Voie cyclable cantonale

Kantonsstrasse in Realisierung oder Projektierung
Route cantonale en cours de réalisation ou en cours de planification

Änderung der Kat. B in Kat. A und Aufnahme ins Ergänzungsnetz Bund
Changement de la catégorie B à la catégorie A et intégration dans le réseau complémentaire de la Confédération

Netzveränderungen des Strassennetzes von strategischer Bedeutung
Modifications du réseau routier d'importance stratégique

Strategische Veloprojekte
Projets stratégique pour le trafic cycliste

Nationalstrasse 1. und 2. Klasse (Autobahn, Autostrasse)
Route nationale 1re et 2e classe (autoroute, semi-route)

Nationalstrasse 3. Klasse (Mischverkehr)
Route nationale 3e classe (trafic mixte)

Nationalstrasse in Realisierung
Route nationale en cours de réalisation

Wichtige Gemeindestrasse
Route communale importante

Verzweigungen / *Echangeurs*

Anschlüsse / *Jonctions*

Halbanschlüsse / *Demi-jonctions*

Nationalstrasse in Nachbarkantonen
Route nationale des cantons voisins

Kantonsstrasse in Nachbarkantonen
Route cantonale des cantons voisins

Kantonsgrenze / Grenze Oberingenieurkreis (OIK)
Limite cantonale / Limite d'arrondissement d'ingénieur en chef (AIC)

18.03.2021
TBA-DLZ

Strassennetzplan / Plan du réseau routier 2022-2037, Beilage / annexe
Zielbild Kantonsstrassennetz inkl. strategische Veränderungen
Image cible du réseau des routes cantonale, changements stratégiques compris

1:250'000
18.03.2021
TBA-DLZ

Aménagement Frontière Jura–Les Reussilles

OIK III

Biel Bernstrasse
(Verkehrsachse Brüggmoos–Seevorstadt-Rusel)
Zubringer Rechtes Bielerseeufer (Porttunnel)
Nidau, Ortsdurchfahrt

Verkehrlich flankierende Massnahmen zum Bau des Ostasts der A5 in Biel

ZMB Umfahrung Utzenstorf

Verkehrssanierung Aarwangen

Münchenbuchsee, Bärenkreuzung / Zentrum

Verkehrsmanagement Region Bern Nord

Korrektion Bolligenstrasse Nord

Korrektion Thunstrasse Muri

Sanierung Freiburgstrasse Bern-Köniz-Neuenegg

Sanierung Seftigenstrasse Bern-Köniz

Verlegung Zimmerwaldstrasse und Umgestaltung Umfahrung Kehrsatz

Verkehrssanierung Laupen

Sanierung Ortsdurchfahrt Münsingen

Verkehrssanierung Burgdorf–Oberburg–Hasle

Verkehrsmanagement Region Thun

OIK II

OIK IV

F

JU

BL

AG

SO

LU

NE

VD

FR

Sanierung Freiburgstrasse
Bern-Köniz-Neuenegg

Korrektion Thunstrasse Muri

Sanierung Seftigenstrasse
Bern-Köniz

Verlegung Zimmerwaldstrasse und
Umgestaltung Umfahrung Kehrsatz

Verkehrssanierung
Laupen

Sanierung Ortsdurchfahrt
Münsingen

Verkehrsmanagement
Region Thun

Umfahrung
Erlenbach im Simmental

Umfahrung Wilderswil

OIK II

OIK I

FR

VD

VS

LU

OW

NW

OW

UR

TI

I

1:250'000
18.03.2021
TBA-DLZ

Strassennetzplan / Plan du réseau routier 2022-2037, Beilage / annexe
Zielbild strategische Veloprojekte
Image cible des projets stratégiques pour le trafic cycliste

1:250'000
29.04.2021
TBA-DLZ

JU
BL
AG
SO
LU
NE
VD
FR
F

OIK / AIC III
OIK II
OIK IV

Voie cyclable Tavannes-Tramelan
Voie cyclable Villeret-Cormoret
Voie cyclable Renan-La Cibourg
Voie cyclable La Neuveville-Douanne
Vorrangroute Biel-Lengnau-Grenze SO
Vorrangroute Dotzigen-Grenze SO
Vorrangroute Biel-Ipsach
Vorrangroute Biel-Lyss
Vorrangroute Lyss-Aarberg
Radweg Schüpfen-Kosthofen
Vorrangroute Bern-Zollikofen-Schönbühl
Radweg Laupen-Gümmenen
Vorrangroute Wagental (Bern-Thörishaus-Neuenegg)
Radweg Wiedlisbach-Wangen a.A.
Radweg Aarwangen-Niederbipp
Vorrangroute H'buchsee-Langenthal-Murgenthal AG
Vorrangroute Aarwangen-Langenthal-Lotzwil
Vorrangroute Burgdorf-Schönbühl
Vorrangroute Lützelflüh-Burgdorf-Kirchberg (inkl. Radweg Oberburg-Hasle)
Radverbindung Unterbergental
Radverbindung Hasle-Schafhausen
Vorrangroute Worblental
Vorrangroute Belp-Münsingen
Vorrangroute Münsigen-Konolfingen
Vorrangroute Aaretal (Bern-Münsingen-Kiesen)
Vorrangroute Aaretal (Kiesen-Thun)
Ausbau Veloinfrastruktur Heimberg-Uetendorf-Seftigen
Vorrangroute Uetendorf-Thun
Radweg Zollbrück-Obermatt

Radweg Laupen-Gümmenen

Vorrangroute Wangental (Bern-Thörishaus-Neuenegg)

Vorrangroute Belp-Münsingen

Vorrangroute Münsingen-Konolfingen

Vorrangroute Aaretal (Bern-Münsingen-Kiesen)

Vorrangroute Aaretal (Kiesen-Thun)

Ausbau Veloinfrastruktur Heimberg-Uetendorf-Sefitgen

Vorrangroute Uetendorf-Thun

Vorrangroute Lerchenfeld-Zentrum Oberland-Gwatt

Vorrangroute Thun-Spiez

Kantonaler Radweg Därligen-Leissigen

Kantonaler Radweg Interlaken West-Därligen

Neubau Radstreifen Chirchet

OIK II

OIK I

FR

VD

VS

LU

OW

NW

UR

TI

I

1:250'000

18.03.2021

TBA-DLZ

Mesures concernant les routes et voie cyclables cantonales

Les mesures énumérées ci-dessous impliquent des investissements de plus de deux millions de francs nets, et sont classées par arrondissement d'ingénieur en chef (AIC), par tronçon de route (numéro de la route cantonale [n° RC]) et par commune. Pour les cas où le numéro de projet n'est pas encore attribué, les chiffres sont suivis provisoirement de « *xxxx* ». Les mesures (projet et n°) listées ci-dessous font partie intégrante d'un crédit-cadre d'investissement routier ou d'un crédit d'objet.

Le tableau indique également l'horizon de réalisation en fonction du degré de priorité (1 = réalisation entre 2022 et 2025 ; 2 = réalisation entre 2026 et 2029 ; 3 = réalisation prévue après 2029), l'état d'avancement du projet, le niveau attribué, le projet d'agglomération (PA) concerné et les crédits d'objet (CO). Les étapes d'avancement des projets se distinguent comme suit :

– Etude (E) : le besoin d'intervenir est justifié, une étude de conception est parfois établie. Cette étape correspond à la catégorie « Information préalable » du plan directeur.
– Avant-projet (AP) : l'avant-projet est établi et la mesure figure dans le plan financier. Cette étape correspond à la catégorie « Coordination en cours » du plan directeur.
– Projet en construction (PC) : le projet de construction est établi, le plan de route est en cours d'établissement ou approuvé et la mesure fait partie d'un crédit-cadre ou d'un crédit d'objet. Cette étape correspond à la catégorie « Coordination réglée » du plan directeur.

Les coûts sont indiqués par ordre de grandeur : > 2 millions de francs, > 10 millions de francs ou > 50 millions de francs. Les projets dont le coût net est inférieur à deux millions de francs ne sont pas inclus dans la liste, tout comme les projets de maintien de la valeur, qui sont financés via les crédits-cadres pour le gros entretien.

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
6	I	Brienz	Réfection de la traversée de la localité	210.10412	1	AP	2			> 2 mio
6	I	Interlaken	Réfection et rénovation de la Lindenallee	210.20127	1	PC	3	x		> 2 mio
6	I	Schattenhalb	Construction bandes cyclables Chirchet	210.10507	1	AP	3			> 2 mio
6	I	Schattenhalb	Réfection de la traversée de Willigen	210.20304	2	E	3			> 2 mio
6	I	Spiez	Réaménagement de l'Oberlandstrasse	210.10213	1	PC	3	x		> 2 mio
6	I	Steffisburg	Réfection du giratoire de Stucki	210.20113	1	Le projet n'a pas encore démarré	3	x		> 2 mio
6	I	Steffisburg, Thoune	Réfection du giratoire de Kyburg	210.20114	1	Le projet n'a pas encore démarré	3	x		> 2 mio
6	I	Thoune	Réfection de la Gwattstrasse	210.20176	3	E	3			> 10 mio
11	I	Boltigen	Réfection du virage Garven	210.xxxxx	3	E	3			> 2 mio
11	I	Boltigen	Réfection de la traversée de Reidenbach	210.20067	3	PC	3			> 2 mio
11	I	Boltigen	Réfection de la traversée	210.20118	3	E	3			> 2 mio
11	I	Därstetten	Réfection de la traversée de Reichenbach	210.10502	2	E	3			> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
11	I	Erlenbach i. S	Contournement d'Erlenbach	210.xxxxx	3	E	4		x	> 50 mio
11	I	Erlenbach i. S	Correction du virage Chastel	210.20008	2	E	3			> 2 mio
11	I	Erlenbach i. S	Réfection de la traversée de Ringoldingen	210.10501	3	E	3			> 2 mio
11	I	Erlenbach i. S	Réfection de la traversée de Latterbach	210.10500	2	E	3			> 2 mio
11	I	Erlenbach i. S	Elargissement Simmentalstrasse Stalden	210.20053	1	AP	3			> 2 mio
11	I	Innertkirchen	Rénovation de la traversée de Gadmen-Obermad	210.20136	1	PC	3			> 2 mio
11	I	Oberwil i. S.	Aménagement du trottoir Güggelifarm	210.20151	3	E	3			> 2 mio
11	I	Oberwil i. S.	Correction de la chaussée Simmenweidli	210.20150	3	E	3			> 2 mio
11	I	Oberwil i. S.	Réfection du débouché du Heidenweidli	210.10503	3	E	3			> 2 mio
11	I	Oberwil i. S.	Réfection de la chaussée Stegacher-Galgenbühl	210.20153	3	E	3			> 2 mio
11	I	Oberwil i. S.	Réfection du virage Steini	210.10504	2	E	3			> 2 mio
11	I	Oberwil i. S.	Elargissement de chaussée hors localité	210.20152	3	E	3			> 2 mio
11	I	Saanen	Réfection de la traversée de Schönried	210.20061	1	PC	3			> 2 mio
11	I	Spiez	Réfection de la Simmentalstrasse	210.20058	1	PC	3	x		> 2 mio
221	I	Gündlischwand	Elargissement de la route Passage à niveau BOB–Lindimatta	210.20158	3	AP	3			> 2 mio
221	I	Hilterfingen	Réfection du carrefour Chartreuse	210.10335	1	PC	3			> 2 mio
221	I	Lütschental, Grindelwald	Nouvelle construction pour remplacer le pont de Zaun et aménagement routier	210.20155	1	E	3			> 2 mio
221	I	Matten bei Interlaken	Réfection de la traversée	210.20120	1	AP	3	x		> 2 mio
221	I	Uetendorf	Construction de bandes cyclables Pont sur l'Aar–Zelgstrasse	210.20366	2	E	3	x		> 2 mio
221	I	Uetendorf	Construction de bandes cyclables Limpach–Zelgstrasse	210.20367	3	E	3	x		> 2 mio
221	I	Uetendorf	Construction de bandes cyclables Seftigen–Uetendorf	210.10525	2	E	3	x		> 2 mio
221	I	Wilderswil	Correction de la route Chrummeney–Zweilütschinen	210.10149	3	AP	3			> 10 mio
221.1	I	Heimberg, Uetendorf	Construction de bandes cyclables Pont sur l'Aar	210.20294	1	AP	3			> 2 mio
221.1	I	Uetendorf	Réfection de la traversée d'Uetendorf	210.20306	2	E	3	x		> 2 mio
222	I	Lauterbrunnen	Aménagement de la traversée EWL–Hotel Staubbach	210.10403	1	AP	3			> 2 mio
229	I	Steffisburg	Rénovation de la superstructure de la Thunstrasse	210.20069	2	E	3			> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
229	I	Steffisburg	Réfection de l'Oberdorfstrasse et du giratoire de la poste	210.20070	2	Le projet n'a pas encore démarré	3			> 2 mio
1109	I	Beatenberg	Remplacement du pont sur la Sundgraben (Sagigraben)	210.20142	1	PC	3			> 10 mio
1111	I	Hasliberg	Aménagement de la route Goldern–Lehn	210.10189	2	AP	3			> 2 mio
1111	I	Hasliberg	Aménagement Wysstanne–Twing	210.10350	2	PC	3			> 2 mio
1111	I	Hasliberg	Remplacement du pont sur l'Alpbach (objet 10409)	210.20301	1	PC	3			> 10 mio
1113	I	Spiez	Correction de la route Seeholzwald	210.20109	2	Le projet n'a pas encore démarré	3			> 2 mio
1116	I	Reichenbach i. K.	Rénovation Bütschi–Stinkhaltiwald	210.10459	1	AP	3			> 2 mio
1116	I	Reichenbach i. K.	Rénovation Chlappergasse–Bütschi	210.20173	2	E	3			> 2 mio
Div.	I	Därligen, Interlaken	Construction de la voie cyclable Därligen–Interlaken	210.20337	3	E	4		x	> 10 mio
Div.	I	Därligen, Leissigen	Construction de la voie cyclable Leissigen–Därligen	210.20338	3	E	4		x	> 10 mio
Div.	I	Thoune	Gestion du trafic de la région de Thoune	250.xxxxx	1	E	3	x		> 2 mio
11	I	Boltigen	Remise en état Enge Oberwil (instabilités)	210.20194	1	PC	3			> 2 mio
1	II	Berne	Desserte PDE Ausserholligen	220.10383	1	E	4			> 2 mio
6	II	Berne	Construction de l'arrêt Guisanplatz	220.20187	1	AP	4	x		> 2 mio
10	II	Muri bei Bern	Aménagement du nœud Melchenbühlplatz Muri	220.10496	1	E	4	x		> 2 mio
12	II	Berne, Köniz	Voie prioritaire pour cyclistes dans la vallée de Wangen	220.20228	2	E	3		x	> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection de la Freiburgstrasse Hohliebi	220.20098	1	AP	3			> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection de la Freiburgstrasse Niederwangen	220.20097	1	AP	3	x		> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection de la Freiburgstrasse Oberwangen	220.20095	1	AP	3			> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection de la Freiburgstrasse Thörishaus Dorf	220.20100	1	AP	3	x		> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection de la Freiburgstrasse Thörishaus Est	220.20099	1	AP	3	x		> 2 mio
12	II	Köniz	Réfection de la Freiburgstrasse Thörishaus Ouest	220.20101	2	AP	3	x		> 2 mio
183	II	Riggisberg, Rümligen, Thurnen	Sécurisation de la liaison cyclable Rümligen–Riggisberg	220.10232	2	E	3			> 2 mio
183.1	II	Rümligen	Carrefour Riggisbergstrasse/Thunstrasse	220.10456	3	E	3			> 10 mio
221	II	Berne	Réfection Weissensteinstr.–Turnierstr.–Fischermätteli	220.20225	3	E	3	x		> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
221	II	Berne	Réfection Weissensteinstr.–Pestalozzistr.–Baumont	220.20226	3	E	3	x		> 2 mio
221	II	Berne	Réfection de la Seftigenstrasse, carrefour Seftigenstr./Morillonstr. jusqu'à Sandrain ; projet 3	220.20090	2	E	3	x		> 10 mio
221	II	Berne	Réfection et remplacement des voies Weissensteinstr.	220.20081	1	PC	4			> 2 mio
221	II	Kehrsatz	Réaménagement du contournement de Kehrsatz	220.10482	1	E	4			> 2 mio
221	II	Köniz	Réfection de la Seftigenstrasse Wabern, projet 2	220.20019	2	E	2			> 2 mio
221	II	Köniz	Prolongation du tram Kleinwabern	220.10350	1	PC	4	x		> 2 mio
221	II	Seftigen	Réfection de la traversée de Seftigen	220.10225	1	E	3			> 2 mio
221.2	II	Rubigen	Mesure spécifique de sécurité routière Rubigen–Beitenwil	220.10455	1	E	3			> 2 mio
221.2	II	Rubigen	Correction de la Belpstrasse	220.10461	1	AP	4			> 10 mio
221.2	II	Rubigen	Mesure de sécurité routière giratoire–passage souterrain	220.10454	3	E	3	x		> 2 mio
221.2	II	Worb	Mesure de sécurité routière Rubigenstrasse	220.10479	2	E	3	x		> 2 mio
228	II	Konolfingen	Réfection de la Emmentalstrasse	220.10387	1	AP	3	x		> 2 mio
228	II	Konolfingen, Mirchel	Assainissement de l'installation d'évacuation des eaux Konolfingen–Mirchel	220.10507	1	PC	3			> 2 mio
228	II	Konolfingen, Munisenges	Mesure de sécurité routière Tägertschi–Konolfingen	220.10480	2	E	3	x		> 2 mio
229	II	Biglen	Réfection de la Rohrstrasse	220.10426	1	PC	3			> 2 mio
229	II	Konolfingen	Réfection de la Burgdorfstrasse	220.10451	2	AP	3			> 2 mio
229	II	Konolfingen	Réaménagement de la Kreuzplatz	220.10430	2	AP	3	x		> 2 mio
229	II	Oberdiessbach	Réfection de la traversée	220.10439	1	E	3			> 2 mio
232	II	Köniz	Réfection de la Könizstrasse	220.20102	2	AP	3	x		> 2 mio
234	II	Berne, Ostermundigen	Passage sur voie Bolligenstrasse Nord	220.02030	1	AP	4			> 2 mio
234	II	Stettlen	Réfection de la traversée	220.10435	1	PC	3	x		> 2 mio
234	II	Stettlen, Ostermundigen	Réfection de la Bernstrasse Deisswil	220.10434	1	PC	4	x		> 2 mio
234	II	Stettlen, Vechigen	Voie prioritaire pour cyclistes dans la vallée de Worble	220.20215	1	E	3	x		> 2 mio
234	II	Vechigen	Adaptation de la traversée de Boll	220.10429	1	PC	4	x		> 2 mio
235.6	II	Kirchlindach	Mesure de sécurité routière des deux-roues Pont Halen–Thalmatt	220.10278	3	E	3			> 2 mio
1201	II	Les Baumettes–Laupen	Mesure de sécurité des cyclistes et piétons Gümmenen–Laupen	220.10448	1	AP	3			> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
1212	II	Köniz	Voie cyclable Schliern–Schlatt	220.10277	1	PC	3	x		> 2 mio
1221	II	Kehrsatz	Réaménagement Bernstrasse/Belpstrasse	220.10477	1	E	4	x		> 2 mio
1221	II	Kehrsatz	Déplacement de la Zimmerwaldstrasse	220.20234	1	E	4	x	x	> 2 mio
1238	II	Biglen	Réfection Sägestutz et Arnistrasse	220.10450	2	E	2			> 2 mio
Div.	II	Berne	Gestion du trafic Wabern–Berne Sud	250.10216	2	E	4	x		> 2 mio
Div.	II	Köniz	Gestion du trafic Köniz–Berne Sud-ouest	250.10214	1	AP	3	x		> 2 mio
Div.	II	Muri, Berne, Worb	Gestion du trafic Muri–Berne Sud-est	250.10132	2	E	3	x		> 2 mio
1	III	Schönbühl	Issue de secours du tunnel	230.20391	2	E	3			> 2 mio
5	III	Bienne–Longeau	Voie prioritaire pour cyclistes	230.20421	1	E	2		x	> 2 mio
5	III	Lengnau	Traversée de la localité	230.20415	3	E	3			> 2 mio
5	III	Gléresse	Voie cyclable La Neuveville–Douanne (réaffectation de la Bahnstrasse à Gléresse)	230.xxxxx	3	E	4	x		> 2 mio
5	III	Nidau	Réfection de la traversée de la vieille ville	230.10241	2	AP	3	x		> 2 mio
5	III	Perles	Traversée de la localité	230.20418	3	E	3			> 2 mio
6	III	Agglomération de Bienne	Passage souterrain pour cyclistes Route de Berne/Rue Gugler (CRTU mes. MD 2.8)	230.20440	2	E	3			> 2 mio
6	III	Agglomération de Bienne	Mesures de gestion du trafic Route de Reuchenette BN1 (reste)	230.20168	1	E	3			> 2 mio
6	III	Agglomération de Bienne	Trottoir Route de Reuchenette	230.03035	1	E	3			> 10 mio
6	III	Münchenbuch-see	Centre de la commune au niveau du carrefour Bären	230.10564	1	AP	3	x		> 2 mio
6	III	Schüpfen	Voie cyclable Schüpfen–Kosthofen	230.20442	2	E	3	x		> 2 mio
6	III	Studen	Traversée de la localité (CRTU reval. TIM 1.2)	230.10867	1	AP	3	x		> 2 mio
6	III	Worben	Traversée de la localité (CRTU reval. TIM 1.3)	230.20250	1	E	3	x		> 2 mio
12	III	Bätterkinden, Lohn	Mesures pour le trafic cycliste (CRTU mes. MD 21.33)	230.20443	2	E	3			> 2 mio
12	III	Fraubrunnen	Traversée de la localité	230.20419	3	E	3			> 2 mio
12	III	Jegenstorf	Traversée de la localité	230.10821	1	AP/PC	3	x		> 2 mio
22	III	Aarberg	Lyssstrasse	230.20416	2	E	3			> 2 mio
22	III	Aarberg	Réfection de la Lyssstrasse	230.10869	2	E	3			> 2 mio
22	III	Büren a. A., Rüti bei Büren	Mesures pour le trafic cycliste (CRTU mes. MD 8.5)	230.20169	1	AP	3			> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
22	III	Büren a. A., Dotzigen	Mesures pour le trafic cycliste (CRTU mes. MD 8.33)	230.10868	3	E	3			> 2 mio
22	III	Kallnach	Traversée de la localité	230.10871	3	AP	3			> 2 mio
22	III	Lyss–Aarberg	Voie prioritaire pour cyclistes	230.20406	2	E	3		x	> 2 mio
30	III	Cortébert, Villeret	Liaison cyclable Villeret–Cortébert	230.10682	1	PC	3			> 2 mio
30	III	Renan (BE)	NC- Piste+bande cycl. : Renan–La Cibourg	230.10664	2	E	3			> 2 mio
235	III	Bellmund, Hemrigen	Liaison cyclable	230.10645	1	AP	3			> 2 mio
235	III	Bellmund, Nidau, Port	Mesures pour le trafic cycliste (CRTU mes. MD 2.2)	230.20423	2	E	3	x		> 2 mio
235	III	Hemrigen	Liaison cyclable Hermrigen–Bühl	230.20100	3	E	3			> 2 mio
235	III	Nidau	Transformation du carrefour à la gare	230.20471	1	PC	3			> 2 mio
235	III	Nidau, Port	Giratoire Kreuzweg	230.10247	1	PC	3	x		> 2 mio
235.1	III	Agglomération de Bienne	MGT axe est : Route d'Orpond	230.10246	1	AP	3			> 2 mio
235	III	Orpond, Meinsberg, Longeau	Mesures pour le trafic cycliste	230.20411	3	E	3			> 2 mio
236	III	Aarberg, Seedorf	Mesures pour le trafic cycliste	230.20407	2	E	3			> 2 mio
237	III	Hagneck–Anet	Mesures pour le trafic cycliste	230.20408	2	E	3			> 2 mio
237.1	III	Mörigen	Mesures de mobilité douce/traversée de la localité (mes. MD 1.2)	230.10692	2	E	3	x		> 2 mio
237.1	III	Mörigen, Gerolfingen	Mesures pour le trafic cycliste (CRTU mes. MD 1.2)	230.20436	2	E	3	x		> 2 mio
237.1	III	Nidau	Réfection du giratoire Ipsachstr./Nidau	230.20133	1	AP	3			> 2 mio
237.1	III	Sutz-Lattrigen	Mesures pour le trafic cycliste (CRTU mes. MD 1.1+3)	230.10691	1	E	3			> 2 mio
237.1	III	Sutz-Lattrigen	Sécurisation de la liaison cyclable Ipsach–Sutz (hors localité)	230.20439	2	E	3			> 2 mio
237.1	III	Täuffelen	Traversée de Gerolfingen	230.10694	3	E	3			> 2 mio
248.1	III	Courtelary, Tramelan, Sauge	Correction Frontière JU–Les Reussilles	230.02615	1	PC	3			> 10 mio
252	III	Rapperswil Lätti–Wengi–limite du canton de Soleure	Mesures pour le trafic cycliste	230.20409	2	E	3			> 2 mio
1304	III	Rapperswil–Wierezwil	Mesures pour le trafic cycliste (trajet scolaire)	230.20414	3	E	3			> 2 mio
1304	III	Schüpfen–Meikirch	Mesures pour le trafic cycliste	230.20413	3	E	3			> 2 mio
1304	III	Schüpfen	Traversée de la localité	230.20417	1	E	3			> 2 mio
1315	III	Walperswil, Aarberg	Mesures pour le trafic cycliste (CRTU mes. MD 8.2)	230.10873	2	PC	3			> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
1346	III	Münchenbuch-see–Diemerswil	Mesures pour le trafic cycliste (CRTU BM mes. MD 22.24)	230.20441	3	E	3			> 2 mio
22/252	III	Büren	Mesures de mobilité douce, effet de porte	230.20420	3	E	3			> 2 mio
237.1 /1319	III	Tschugg–Cerlier	Mesures pour le trafic cycliste (trajet scolaire)	230.20412	3	E	3			> 2 mio
Div.	III	Bienne–Lyss	Voie prioritaire pour cyclistes	230.20403	1	E	3		x	> 2 mio
Div.	III	Agglomération de Bienne	Route de Berne (axe Marais-de-Brügg–Rusel)	230.xxxxx	1	E	3			> 2 mio
Div.	III	Agglomération de Bienne	MGT Route de Soleure ouest BN3 et BN4	230.20167	1	E	3			> 2 mio
Div.	III	Diverses	Gestion du trafic Nidau–Ipsach–Port (CRTU mes. dem. GT 2.2)	250.xxxxx	2	E	3	x		> 2 mio
Div.	III	Diverses	Gestion du trafic axe ouest Bienne–Nidau–Brügg (CRTU mes. dem. GT 1.2)	250.xxxxx	2	E	3	x		> 2 mio
1	IV	Bäriswil	Prolongement de la voie cyclable Hindelbank–Bäriswil	240.20134	1	AP	3	x		> 2 mio
1	IV	Hindelbank	Réfection de la Bernstrasse	240.xxxxx	3	AP	3	x		> 2 mio
1	IV	Hindelbank	Réfection de la Dorfstrasse	240.20107	2	AP	3	x		> 2 mio
1	IV	Hindelbank	Réfection de la Kirchbergstrasse	240.20127	2	AP	3	x		> 2 mio
1	IV	Höchstetten	Réfection de la traversée de la localité	240.xxx79	3	E	3			> 2 mio
1	IV	Höchstetten, Koppigen	Aménagement Saint-Nicolas–Höchstetten	240.04017	2	PC	3			> 2 mio
1	IV	Koppigen, Niede-rösch	Réfection de la traversée d'Oeschberg	240.xxx78	2	E	3			> 2 mio
1	IV	Langenthal	Gestion du trafic Dreilinden	240.20118	1	AP	4	x		> 2 mio
1	IV	Roggwil (BE)	Réfection Mumenthalstr.–Kaltenherberge	240.20109	2	AP	3			> 2 mio
1	IV	Wynau	Construction d'une liaison cyclable à Obermurgenthal	240.10084	1	AP	3			> 2 mio
1	IV	Kirchberg	Réfection du giratoire Route de con-tournement/Solothurnstrasse	240.20307	2	E	4			> 2 mio
10	IV	Langnau	Réfection de la traversée de la Säges-trasse	240.20130	2	E	3			> 2 mio
10	IV	Langnau i. E.	Réfection Gerbeplatz–Bärau	240.20131	3	E	3			> 2 mio
10	IV	Langnau i. E.	Réfection de la traversée de Bärau	240.20219	1	AP	3			> 2 mio
10	IV	Trub, Trubscha-chen	Construction de la liaison cyclable Steinbach–Kröschenbrunnen	240.20123	3	E	3			> 2 mio
10	IV	Trubschachen	Réfection de la traversée de Trubs-chachen	240.10252	1	PC	3			> 2 mio
22	IV	Heimenhausen	Réfection de la traversée de Röthen-bach	240.20057	3	E	3			> 2 mio
22	IV	Heimenhausen, Wangenried	Réfection Nessleren–forge de Röthenbach	240.20058	3	E	3			> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
22	IV	Herzogenbuch-see	Réfection de la Wangenstrasse Nord	240.20055	2	AP	3			> 2 mio
22	IV	Herzogenbuch-see	Réfection de la Wangenstrasse Sud	240.20054	2	AP	3			> 2 mio
22	IV	Wiedlisbach	Construction de la voie cyclable W'bach–Wangen a. A.	240.20053	1	AP	3			> 2 mio
23	IV	Affoltern i. E.	Réfection de la traversée de Weier i. E.	240.xx101	3	E	3			> 2 mio
23	IV	Affoltern i. E.	Elargissement de la route Weier–Häusernmoos	240.xx102	3	E	3			> 2 mio
23	IV	Berthoud	Réaménagement routier du tronçon Château–Hôpital	240.20093	2	AP	3	x		> 2 mio
23	IV	Berthoud	Réaménagement routier de la Kirchbergstrasse, au niveau de la gare	240.20092	2	AP	3	x		> 2 mio
23	IV	Berthoud, Lyssach	Réaménagement du réseau routier Lyssachschachen	240.20091	1	PC	3	x		> 2 mio
23	IV	Hasle b. B.	Réfection du carrefour Riefershäusern	240.xxxxx	3	E	4			> 2 mio
23	IV	Hasle, Lützelflüh	Réfection de la traversée de Goldbach	240.xxx10	2	E	3			> 2 mio
23	IV	Huttwil	Réfection de la Bernstrasse	240.20121	2	AP	3			> 2 mio
23	IV	Huttwil	Réfection de la Luzernstrasse	240.20122	3	PC	3			> 2 mio
23	IV	Lützelflüh	Réfection du tronçon Gohlhaus	240.xxx11	2	E	3			> 2 mio
23	IV	Diverses	Réaménagement routier du tronçon Berthoud–Oberburg–Hasle	240.10273	1	PC	4		x	> 50 mio
23	IV	Sumiswald	Réfection de la traversée de Sumiswald	240.xx135	2	E	3			> 2 mio
229	IV	Affoltern i. E.	Réfection de la traversée d'Affoltern	240.xxx97	3	E	3			> 2 mio
229	IV	Affoltern i. E., Rüegsau	Réfection Rinderbach–Affoltern	240.20113	2	E	3			> 2 mio
229	IV	Hasle b. B.	Construction de la liaison cyclable Schafhausen–Rifershüsere	240.20125	1	AP	3			> 2 mio
229	IV	Heimiswil, Rüegsau	Réfection Brittern–Rinderbach	240.xxx95	3	E	3			> 2 mio
229	IV	Rüegsau	Construction de bandes cyclables Schachen–Rüegsau	240.xxx93	2	E	3			> 2 mio
229	IV	Rüegsau	Réfection Bachhaus–Brittern	240.xxx94	3	E	3			> 2 mio
229	IV	Ursenbach	Réfection de la traversée de la localité	240.xxxx5	3	E	3			> 2 mio
229	IV	Eggiwil, Signau	Elargissement Eggiwil–Schüpbach	240.xxx34	2	E	3			> 2 mio
229.4	IV	Schangnau	Construction du trottoir Pont du Räben–Schangnau	240.20041	2	AP	3			> 2 mio
234	IV	Krauchthal	Réfection de la traversée de Hueb	240.xx106	2	E	3			> 2 mio
234	IV	Berthoud, Krauchthal	Construction d'une liaison cyclable dans la vallée d'Unterberg	240.xx109	2	E	3	x		> 2 mio
234	IV	Krauchthal	Réfection de la traversée de Krauchthal	240.xx108	3	E	3			> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
234.4	IV	Oberburg	Réfection de la Krauchthalstrasse	240.20262	1	AP	3	x		> 2 mio
239	IV	Melchnau	Réfection de la traversée	240.xxx68	3	E	3			> 2 mio
240	IV	Bleienbach	Réfection de la traversée	240.xxx56	3	E	3			> 2 mio
240	IV	Bleienbach, Thörigen	Elargissement Thörigen–Bleienbach	240.20039	2	AP	3			> 2 mio
240	IV	Berthoud	Réaménagement du réseau routier Lorraine	240.20095	1	PC	3	x		> 2 mio
240	IV	Berthoud, Wynigen	Liaison cyclable Bickigen–Grafenscheuren	240.20259	1	PC	3	x		> 2 mio
240	IV	Seeberg, Wynigen	Elargissement Wynigen–Riedtwil	240.xxx84	3	E	3			> 2 mio
240	IV	Wynigen	Réfection de la traversée	240.xxx83	3	E	3			> 2 mio
242	IV	Utzenstorf	Réfection de l'Oberdorfstrasse	240.xx117	2	E	3			> 2 mio
243	IV	Langnau	Réfection de la traversée Hüselmatte–Ilfis	240.20305	2	AP	3			> 2 mio
243	IV	Lauperswil	Construction d'une voie cyclable à Obermatt	240.20165	2	AP	3			> 2 mio
243	IV	Lauperswil, Rüderswil	Réfection de la traversée de Zollbrück	240.20164	2	AP	3			> 2 mio
244	IV	Aarwangen, Bannwil, Thunstetten	Réaménagement du réseau routier d'Aarwangen	240.01007	1	PC	4		x	> 50 mio
244	IV	Bannwil, Schwarzhäusern, Niederbipp	Construction de la piste cyclable Niederbipp–Schürhof	240.20052	2	AP	3			> 2 mio
244	IV	Huttwil	Réfection de la Langenthalstrasse	240.20120	3	AP	3			> 2 mio
244	IV	Langenthal	Nœud Bützbergstr./Eisenbahnstr./Ringstr.	240.20117	1	E	3	x		> 2 mio
244	IV	Langenthal	Réfection de la Ringstrasse	240.20116	2	AP	3	x		> 2 mio
244	IV	Lotzwil	Réfection de la traversée	240.10431	1	AP	3			> 2 mio
244	IV	Lotzwil, Madiswil	Réfection Gutenburg–Madiswil	240.xxx65	2	E	3			> 2 mio
244	IV	Niederbipp	Réfection de l'Aarwangenstrasse, Holzhäusern	240.20074	2	E	3			> 2 mio
244	IV	Niederbipp	Réaménagement de la traversée de Niederbipp	240.10379	1	AP	3			> 2 mio
245	IV	Berthoud	Réfection de la Bernstrasse	240.xxx89	3	AP	3	x		> 2 mio
245	IV	Berthoud, Oberburg	Réfection du carrefour Pleer	240.20096	2	AP	3	x		> 2 mio
245	IV	Hindelbank	Réfection de la Burgdorfstrasse	240.20166	3	AP	3			> 2 mio
245	IV	Diverses	Réfection Hindelbank–Rohrmoos	240.xxx87	3	E	3	x		> 2 mio
245	IV	Oberburg	Réfection de la traversée de Rohrmoos	240.20098	3	E	3	x		> 2 mio

N° RC	AIC	Commune(s)	Projet	N°	Délai	Etat	Niveau	PA	CO	Coût en CHF
245	IV	Hindelbank	Réfection de la Tiefmattstrasse	240.xxxxx	3	E	3	x		> 2 mio
245.3	IV	Berthoud	Réfection de la Pleerstrasse	240.20097	3	E	3			> 2 mio
251	IV	Koppigen	Réfection de la traversée	240.xxx75	2	E	3			> 2 mio
251	IV	Koppigen, Utzenstorf	Construction de la voie cyclable Utzenstorf–Koppigen	240.10434	1	PC	3			> 2 mio
255	IV	Langenthal, Roggwil	Construction d'une voie cyclable à Moos	240.20106	1	PC	3	x		> 2 mio
1402	IV	Berthoud	Réfection Nassi–Lyssach	240.10271	2	E	3	x		> 2 mio
1402	IV	Berthoud	Abaissement de la route du zoo	240.10170	3	E	4			> 2 mio
1402	IV	Lyssach	Réfection de la traversée de Lyssach	240.xxx92	3	E	3	x		> 2 mio
1426	IV	Wynigen	Réfection Kappeler	240.xx122	3	E	3			> 2 mio
	IV	Berthoud, Kirchberg	Voie prioritaire pour cyclistes Berthoud–Kirchberg	240xxxxx	3	E	4		x	> 2 mio
	IV	Berthoud, Lyssach, Hindelbank, Bäriswil	Voie prioritaire pour cyclistes Berthoud–Schönbühl	240.xxxxx	3	E	4		x	> 10 mio
	IV	Berthoud, Hasle b. B., Oberburg	Construction de la voie cyclable Oberburg–Hasle	240.20094	1	PC	3	x		> 10 mio
	IV	Langenthal, Lotzwil	Voie prioritaire pour cyclistes Langenthal–Lotzwil	240.xxxxx	3	E	4	x	x	> 2 mio
	IV	Langenthal, Roggwil, Wynau	Voie prioritaire pour cyclistes Langenthal–Wynau	240.xxxxx	3	E	4	x	x	> 10 mio
	IV	Langenthal, Thunstetten, Herzogenbuchsee	Voie prioritaire pour cyclistes Langenthal–Herzogenbuchsee	240.xxxxx	3	E	4	x	x	> 10 mio

Modifications prévues sur le réseau

Les tableaux ci-dessous indiquent l'état d'avancement des changements de propriété et de priorité de routes cantonales et communales, approuvés en date du 12 juin 2013, ainsi que les autres reclassements prévus.

Les transferts sont prévus à plus ou moins longue échéance : à court terme (2022–2025), à moyen terme (2026–2029), à long terme (2029–2037).

Transferts entrés en force mais pas encore concrétisés :

N° RC	Commune	Tronçon	Horizon de réalisation (prévu)	Nouveau propriétaire
221	Thoune	Allmendstrasse (Zollhaus–contournement de Thoune Nord)	A court terme	Canton
221.5	Steffisburg	Stockhornstrasse (Thunstrasse–contournement)	A court terme	Canton
1146	Steffisburg	Zulgstrasse	A court terme	Commune

Le canton envisage un changement de propriété pour les routes suivantes, qui sera adopté en temps voulu par le Conseil-exécutif :

N° RC	Commune	Tronçon	Horizon de réalisation (prévu)	Nouveau propriétaire
221	Unterseen	Bahnhofstrasse	A court terme	Commune
221	Interlaken	Bahnhofstrasse (Pont sur l'Aar–Promenade du canal)	A court terme	Commune
221	Wilderswil	Jonction autoroutière–débouché de la Saxetenstrasse	A court terme	Commune
1109	Beatenberg	Ancien pont du Sagigraben	A court terme	Commune
1117.2	Erlenbach	Latterbachstutz	A court terme	Commune
1302	Fraubrunnen	Büren zum Hof	A court terme	Commune
1311	Lyss	Büetigenstrasse	A court terme	Commune
1311	Büetigen	Busswilstrasse	A court terme	Commune
	Wiggiswil	Après le passage de la N6	A court terme	Commune
-	Kallnach	Pont au-dessus des voies CFF	A court/moyen terme	Commune
23	Oberburg	Traversée de la localité par le sud à partir du carrefour Löwen	A long terme, après le réaménagement routier du tronçon Berthoud–Oberburg–Hasle, tronçon Oberburg	Commune
23	Hasle b. Burgdorf	Traversée de la localité (Bahnhofstrasse)	A long terme, après le réaménagement routier du tronçon Berthoud–Oberburg–Hasle, tronçon Hasle	Commune
244	Aarwangen	Traversée de la localité par le sud à partir du giratoire de la	A long terme, après le réaménagement	Commune

		Wynaustrasse	du réseau routier d'Aarwangen	
244	Langenthal	Giratoire Hard-Aarwangen	A long terme, après le réaménagement du réseau routier d'Aarwangen	Commune

Les nouvelles constructions suivantes viennent étendre le réseau des routes cantonales :

N° RC	Commune	Tronçon	Mise en service
23	Oberburg, Berthoud	Contournement d'Oberburg (réaménagement routier du tronçon Berthoud–Oberburg–Hasle)	Non défini, à long terme
23	Hasle bei Burgdorf	Contournement de Hasle (réaménagement routier du tronçon Berthoud–Oberburg–Hasle)	Non défini, à long terme
244	Aarwangen, Bannwil, Thunstetten, Schwarzhäusern	Contournement d'Aarwangen (réaménage-ment du réseau routier d'Aarwangen)	Non défini, à long terme
221	Wilderswil	Contournement	2023

Selon le plan sectoriel pour le trafic cycliste, l'étude de faisabilité des voies prioritaires pour cyclistes ou liaisons cyclables est achevée, en cours ou en prévision sur les corridors ci-après. Selon la meilleure variante de l'étude de faisabilité, ces dernières pourront être aménagées entièrement ou partiellement en voies cyclables cantonales.

Tronçon	Type de liaison	Mise en service
Interlaken Ouest–Därligen	Voie cyclable cantonale (à l'écart des RN de 3e classe)	Non défini
Därlingen–Leissigen	Voie cyclable cantonale (à l'écart des RN de 3e classe)	Non défini
Willigen–Chirchet	Liaison cyclable	Non défini
Heimberg–Uetendorf–Seftigen	Liaison cyclable	Non défini
Thoune–Spiez	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Lerchenfeld–Zentrum Oberland–Gwatt	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Uetendorf–Thoune	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Laupen-Gümmenen	Voie cyclable	Non défini
Berne–Belp–Münsigen	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Münsigen–Konolfingen	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Berne–Zollikofen–Schönbühl	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Bienne–Lyss	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Bienne–limite du canton de Soleure	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Lyss–Aarberg	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Bienne–Ipsach–Sutz-Lattrigen	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Schüpfen–Kosthofen	Voie cyclable	Non défini
Dotzigen–Büren–Rüti–Leuzigen–limite SO	Voie cyclable	Non défini
La Neuveville–Douanne (réaffectation de la voie CFF à Gléresse)	Voie cyclable	Non défini
Villeret–Cormoret	Voie cyclable	Non défini
Lützelflüh–Berthoud–Kirchberg (y compris Ober-burg–Hasle)	Voie prioritaire pour cyclistes (piste cyclable)	Non défini (2026)
Schafhausen–Hasle	Liaison cyclable	Non défini
Vallée d'Unterberg	Liaison cyclable	Non défini

Wiedlisbach–Wangen an der Aare	Voie cyclable	Non défini
Berthoud–Schönbühl	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Herzogenbuchsee–Langenthal–limite AG	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Aarwangen–Langenthal–Lotzwil	Voie prioritaire pour cyclistes	Non défini
Aarwangen–Niederbipp	Voie cyclable	Non défini
Zollbrück–Obermatt	Voie cyclable	Non défini

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	702/2021
Date de la séance du CE :	9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.3739
Classification :	Non classifié

Plan du réseau routier 2022-2037

1. Objet

Par le présent arrêté, le Conseil-exécutif détermine le réseau routier cantonal et ses modifications d'importance stratégique. L'arrêté relève de la compétence du Conseil-exécutif et sera porté à la connaissance du Grand Conseil.

2. Bases légales

– Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11), articles 7, 12, 16, 24, 25, 26, 27, 52, 53 et 86
– Ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes (OR ; RSB 732.111.1), articles 6 et 11
– Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), articles 53 à 56, 58, 103 et 104
– Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1), article 117

Bases de planification, aides à l'exécution et documents utiles :
– Stratégie de mobilité globale du Conseil-exécutif du canton de Berne d'août 2008
– Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) de 2021
– Synthèse cantonale des projets d'agglomération de quatrième génération
– Plan directeur du canton de Berne, plan directeur 2030, version du 20 novembre 2019
– Plan sectoriel pour le trafic cycliste du 3 décembre 2014, adaptation du 27 mai 2020
– Guide « Standards pour les routes cantonales » de l'Office des ponts et chaussées, juin 2017

3. Détermination du réseau des routes cantonales

3.1 Principe

Le réseau des routes cantonales complète celui des routes nationales et assure la desserte de base des communes. Il s'étend sur 2037 km et est réparti, conformément à l'article 25 LR, dans les trois catégories A, B et C (annexe « Réseau de routes cantonales, y compris changements stratégiques »). La catégorie A constitue en même temps le réseau complémentaire des routes nationales reconnu par la Confédération, pour lequel le canton de Berne perçoit des contributions globales de la Confédération pour l'aménagement et l'entretien.

Outre les catégories A, B et C, les voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales font également partie du réseau des routes cantonales, conformément à l'article 45, lettre b LR.

3.2 Modifications du réseau routier d'importance stratégique

D'entente avec la Confédération, il a été décidé que les routes cantonales ci-dessous passent de la catégorie B à la catégorie A et sont donc intégrées dans le réseau complémentaire fédéral. La date de ce reclassement n'a pas encore été fixée par la Confédération. Le classement de routes cantonales dans une catégorie supérieure n'entraîne pas un standard de construction plus élevé ; le canton perçoit toutefois des contributions globales de la Confédération.

– Saanen–Gstaad–Col du Pillon (142)
– Jonction autoroutière de Wilderswil–Zweilütschinen–Grindelwald/Lauterbrunnen (221/222)
– Frutigen–Adelboden (223.1)
– (Fribourg)–Schwarzenbourg–Riggisberg–Seftigen–Thoune–Schallenberg–Schangnau–(Wiggen) (189/221/229.4)
– (Chiètres)–Kallnach–Aarberg–jonction autoroutière de Lyss Sud (22)
– Moutier–Crémines–frontière cantonale (30)
– Jonction autoroutière de Kirchberg–Berthoud–Ramsei–Huttwil–frontière cantonale (23)
– Jonction autoroutière de Niederbipp–Langenthal–Huttwil (244)

Le canton vise également le transfert des routes ci-dessous de la catégorie B à la catégorie A et donc leur intégration au réseau complémentaire de la Confédération :

– Jonction autoroutière de Rubigen–Belp–aéroport (221.2/221.3)
– Ramsei–Langnau (243)

Le canton assure l'examen, la planification, les études de projet ou la mise en œuvre des projets stratégiques suivants :

Arrondissement d'ingénieur en chef I Oberland
– Contournement d'Erlenbach im Simmental (11 ; lancement de l'étude de projet prévu vers 2030)
– Gestion du trafic de la région de Thoune (nouveau)
– Contournement de Wilderswil, y compris mesures de gestion du trafic pour la traversée de la localité (221)

Arrondissement d'ingénieur en chef II Berne-Mittelland
– Correction de la Bolligenstrasse Nord entre Berne et Ostermundigen (234)
– Réaménagement du réseau routier de Laupen (179, 233)
– Correction de la Thunstrasse à Muri (6)
– Réfection de la traversée de Münsigen (6)
– Gestion du trafic de la région de Berne Nord (en partie dans l'AIC III)
– Réfection de la Seftigenstrasse Berne–Köniz (projets SEFT 1-3, 221, nouveau)
– Déplacement de la Zimmerwaldstrasse (1221) et réaménagement du contournement de Kehrsatz (221, nouveau)
– Réfection de la Freiburgstrasse Berne–Köniz–Neuenegg (12, nouveau)

Arrondissement d'ingénieur en chef III Seeland/Jura bernois
– Mesures de gestion du trafic liées à la construction de la branche Est de l'A5 à Bienne (5, 6, 235.1)
– Réfection du carrefour Bären/centre de Münchenbuchsee (6, nouveau)
– Réfection de la traversée de Nidau (235, nouveau)
– Aménagement frontière Jura–Les Reussilles (248, nouveau)

– Réfection de la Bernstrasse à Bienne (axe de transport Marais-de-Brügg–Faubourg du Lac–Rusel, nouveau)
– Nouvelle construction de la jonction avec la rive droite du lac de Bienne (tunnel de Port, nouveau)

Arrondissement d'ingénieur en chef IV Emmental/Haute-Argovie
– Réaménagement routier du tronçon Berthoud–Oberburg–Hasle (désormais 23, cat. B ; auparavant 23, 229, 234.4, 240, 245, 245.4, 1402). Dans le cadre du réaménagement routier du tronçon Berthoud–Oberburg–Hasle, il est prévu de réaffecter les routes cantonales aux catégories et numéros de routes suivants :
  – Kalchofenstrasse (Rüegsaustrasse–contournement avec jonction) Hasle bei Burgdorf (désormais RC 229, cat. C ; auparavant RC 23, cat. B)
– Réaménagement du réseau routier d'Aarwangen (désormais RC 244, cat. B ; auparavant 1, 244, 1438, 1444)
  Dans le cadre du réaménagement du réseau routier d'Aarwangen, il est prévu de réaffecter les routes cantonales aux catégories et numéros de routes suivants :
  – Jurastrasse à Schwarzhäusern, Bannwil (contournement avec jonction–Aarwangenstrasse) (désormais RC 1444.1, cat. C ; auparavant RC 244, cat. B)
  – Jurastrasse à Bannwil, Aarwangen (Aarwangenstrasse–Schwarzhäusernstrasse) (désormais RC 1444, cat. C ; auparavant RC 244, cat. B)
  – Jurastrasse à Aarwangen (Schwarzhäuserstrasse–giratoire Wynaustrasse) (désormais RC 1438, cat. C ; auparavant RC 244, cat. B)

– Examen d'opportunité (EO) du contournement d'Utzenstorf (nouveau) : l'opportunité de réaliser un contournement d'Utzenstorf sera examinée car ce projet induirait un important trafic. Cet EO a pour but de déterminer s'il est judicieux d'envisager un contournement et de créer une nouvelle jonction autoroutière.

3.3 Projets stratégiques en faveur du trafic cycliste

Les itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal sont fixés dans le plan sectoriel pour le trafic cycliste. Le canton construit, exploite et entretient les itinéraires cyclables sur les routes cantonales et le long de celles-ci, ainsi que les voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales (art. 45 lit. *b* LR). Le plan sectoriel mentionne également les corridors pour l'évaluation d'itinéraires prioritaires susceptibles d'impliquer un aménagement des routes cantonales, des voies cyclables cantonales et des routes communales.

Le canton assure l'examen, la planification, les études de projet ou la mise en œuvre des projets stratégiques suivants pour promouvoir le trafic cycliste. Sur les corridors mentionnés ci-dessous, l'étude de faisabilité est achevée, en cours ou en prévision :

Arrondissement d'ingénieur en chef I Oberland
– Voie cyclable cantonale Därligen–Leissigen
– Voie cyclable cantonale Interlaken Ouest–Därligen
– Liaison cyclable Schattenhalb, Willigen–Chirchet
– Liaison cyclable Heimberg–Uetendorf–Seftigen
– Itinéraire prioritaire dans la vallée de l'Aar (Kiesen–Thoune)
– Itinéraire prioritaire Thoune–Spiez
– Itinéraire prioritaire Lerchenfeld–Centre Oberland–Gwatt
– Itinéraire prioritaire Uetendorf–Thoune

Arrondissement d'ingénieur en chef II Berne-Mittelland
– Itinéraire prioritaire dans le Worblental
– Itinéraire prioritaire dans le Wangental (Berne–Thörishaus–Neuenegg)
– Itinéraire prioritaire dans la vallée de l'Aar (Berne–Münsigen–Kiesen)
– Itinéraire prioritaire Berne–Belp–Münsigen
– Itinéraire prioritaire Münsigen–Konolfingen
– Itinéraire prioritaire Berne–Zollikofen–Schönbühl
– Voie cyclable Laupen-Gümmenen

Arrondissement d'ingénieur en chef III Seeland/Jura bernois
– Voie cyclable Villeret–Cormoret
– Voie cyclable Renan–La Cibourg
– Voie cyclable Tramelan–Tavannes
– Itinéraire prioritaire Lyss–Aarberg
– Itinéraire prioritaire Bienne–Lyss
– Itinéraire prioritaire Bienne–Longeau–limite du canton de Soleure
– Itinéraire prioritaire Bienne–Ipsach (–Sutz-Lattrigen)
– Voie cyclable Schüpfen–Kosthofen
– Voie cyclable Dotzigen–Büren–Rüti–Leuzigen–limite du canton de Soleure
– Voie cyclable La Neuveville–Douanne (réaffectation du tracé ferroviaire à Gléresse)

Arrondissement d'ingénieur en chef IV Emmental/Haute-Argovie
– Itinéraire prioritaire Herzogenbuchsee–Langenthal–limite du canton d'Argovie
– Itinéraire prioritaire Aarwangen–Langenthal–Lotzwil
– Itinéraire prioritaire Lützelflüh–Berthoud–Kirchberg (y compris piste cyclable Oberburg–Hasle)
– Itinéraire prioritaire Berthoud–Schönbühl
– Liaison cyclable sur le tronçon Schafhausen–Hasle
– Liaison cyclable dans la vallée d'Unterberg
– Voie cyclable Wiedlisbach–Wangen an der Aare
– Voie cyclable Aarwangen–Niederbipp
– Voie cyclable Zollbrück–Obermatt

3.4 Projets importants pour le plan directeur

Les modifications du réseau routier d'importance stratégique visées au chiffre 3.2 sont pertinentes pour le plan directeur et seront intégrées au plan directeur cantonal. Les modifications en faveur du trafic cycliste selon le chiffre 3.3 seront intégrées au plan directeur cantonal si nécessaire.

4. Mesures

4.1 Routes et voies cyclables cantonales

Les projets stratégiques visés aux chiffres 3.2 et 3.3, de même que d'autres travaux pour lesquels des investissements de plus de deux millions de francs (nets) sont prévus, figurent à l'annexe « Mesures concernant les routes et voies cyclables cantonales ».

4.2 Routes nationales

La Confédération a chargé le canton de terminer les tronçons suivants dans le cadre de l'achèvement du réseau (l'année de mise en service prévue est indiquée entre parenthèses) :

– N5 Bienne, Champs-de-Boujean–Bienne, Marais-de-Brügg (fin des travaux prévue en 2022)
– Suppression de la lacune du réseau de l'A5 à Bienne (en attente de décision)[1]*
– N16 Moutier Sud–Court (fin des travaux prévue en 2022)
– N16 Court–Loveresse (fin des travaux prévue en 2022)
– N16 Loveresse–Tavannes (fin des travaux prévue en 2022)

Dans le programme à long terme de la Confédération sur la construction des routes nationales, l'aménagement de la N8 Spiezwiler–limite du canton d'Obwald (tunnel du Brünig) n'est pas considéré comme prioritaire et figure dans la catégorie des « projets incertains ». Le canton intervient auprès de la Confédération afin que les bases des études visant l'aménagement ponctuel de ce tronçon soient approfondies. Le but est d'augmenter encore la sécurité pour le trafic cycliste.

Il relève de la compétence de la Confédération d'assurer l'aménagement et le maintien de la valeur du réseau de routes nationales actuel. Le canton a tout intérêt à ce que ces mesures fassent l'objet d'une harmonisation avec le réseau des routes cantonales, d'autant plus que les ouvrages d'art qui enjambent des routes nationales appartiennent également à la Confédération, notamment les jonctions de routes nationales, y compris le premier nœud du réseau routier de rang inférieur. Lorsqu'une route nationale est en phase de construction, il faut limiter autant que possible les répercussions négatives sur le réseau des routes cantonales.

4.3 Transferts de propriété et changements de classification

Le changement de propriété doit être effectué seulement si la fonction de la route l'exige. Voici les principes applicables en la matière (art. 7 et 8 LR) :

1. Le réseau des routes cantonales ne doit pas être davantage densifié, excepté s'il s'agit de satisfaire un réel besoin au sein de l'agglomération et que la nouvelle route sert essentiellement au trafic régional.
2. Il faut éviter de construire des routes cantonales parallèles.
3. En tant qu'axes de transit, les routes cantonales de la catégorie A et les routes nationales sont toutes reliées entre elles par des routes cantonales.
4. La fonction d'artère principale dans un corridor de circulation doit être assurée par une route cantonale, excepté si une route nationale remplit déjà ce rôle en raccordant ce corridor au réseau routier de rang supérieur.
5. Les routes cantonales qui font office de route d'accès et relient une commune rurale au réseau de rang supérieur se terminent en règle générale au premier nœud de desserte important, c'est-à-dire par au moins une route communale latérale qui assure la collecte du trafic au centre d'une localité ou dans le secteur d'un pôle d'urbanisation. Là où il y a une marge d'appréciation, il faut viser des conditions comparables à celles d'autres communes.

[1] Il s'agit en premier lieu d'étudier la faisabilité d'un nouveau tracé de ligne au nord de Bienne (tunnel du Jura). Il convient en outre d'examiner si la jonction avec la rive droite du lac de Bienne (tunnel de Port) peut être reclassée en route nationale et si le canton peut assurer l'étude et la mise en œuvre du projet dans le cadre des travaux d'achèvement du réseau, qui s'inscrivent dans une conception globale des transports.

Les changements concrets de propriété sont énumérés dans l'annexe « Modifications prévues sur le réseau ». Après consultation des communes, le Conseil-exécutif les adopte par un arrêté spécifique, simultanément à l'arrêté sur le plan du réseau routier.

4.4 Mobilité combinée

Des installations de stationnement et des plateformes de correspondance dédiées aux deux-roues et aux véhicules personnels seront mises en place pour étendre la zone de desserte des transports publics (TP). Cette stratégie évite non seulement le développement et l'exploitation non rentables des TP dans les régions à faible densité de population, mais permet aussi d'intégrer les TP dans le système de transport pour que les déplacements ne se fassent pas exclusivement en voiture ou à moto. Pour que les passagers puissent utiliser les TP sur la plus longue distance possible, ils doivent en principe pouvoir prendre une correspondance au plus près de la cible. Aussi, le canton de Berne entend créer un réseau de communication décentralisé pour les installations de type park-and-ride (P+R) et bike-and-ride (B+R) ; la preuve du besoin doit dans ce cas être établie.

Le nouveau plan du réseau routier établit les installations de type park-and-ride et bike-and-ride d'importance régionale (art. 25, al. 4, lit. *c* LR), à savoir :

– Les installations P+R aisément accessibles depuis la route, situées au niveau des gares et des haltes ferroviaires ou à proximité d'arrêts de bus important qui sont éloignés des lignes ferroviaires. Ces installations se situent en général en dehors des agglomérations.
– Les installations B+R situées au niveau des gares, des haltes ferroviaires, des principaux arrêts de bus et de tram.

Le canton contribue également au financement des dépenses d'investissement prévues pour l'extension d'installations existantes. Les installations P+R et B+R doivent être garanties à long terme et, de ce fait, définies dans les plans communaux et régionaux de manière contraignante pour les autorités. L'exploitation et l'entretien sont à la charge des requérants ou des exploitants d'installations qui assurent également le gros entretien et, le cas échéant, le remplacement des places supprimées. En principe, les installations P+R doivent offrir des places disponibles en permanence pour favoriser la mobilité combinée.
L'OPC règle les détails par voie de directive[2].

4.5 Routes d'approvisionnement

Les tronçons de routes cantonales et communales qui, conformément à l'article 10 OR, sont définis comme routes d'approvisionnement pour les transports exceptionnels de charges indivisibles, sont désignés dans l'annexe 1 de l'ordonnance sur les routes (voir présentation sur le Géoportail du canton de Berne). Ces routes doivent rester ouvertes, conformément à l'article 11 OR.

Les propriétaires doivent veiller à éliminer les obstacles (capacité de charge ou profil d'espace libre insuffisant) sur chacune d'entre elles et à en garantir la praticabilité à long terme. L'Office des ponts et chaussées assure la surveillance du réseau des routes d'approvisionnement.

[2] Subventions cantonales pour les investissements en faveur des installations de mobilité combinée, directive, OPC, 2018.

5. Investissements nécessaires à moyen et à long terme

5.1 Marge de manœuvre

Les mesures prévues sur les routes et voies cyclables cantonales sont attribuées à quatre niveaux qui ont un impact direct sur la marge de manœuvre. Plus le chiffre est bas et plus la marge de manœuvre est restreinte. Jusqu'au début des travaux, les mesures relatives à l'aménagement du réseau routier cantonal se trouvent au niveau 3 ou 4. Elles sont ensuite associées au niveau 1.

Définition des niveaux :
1. Projets en construction
2. Projets de maintien de la valeur
3. Projets d'amélioration de la sécurité routière et de compatibilité du trafic avec le site
4. Projets destinés à garantir une capacité suffisante (projets d'aménagement et de nouvelles constructions)

5.2 Moyens financiers nécessaires pour les routes cantonales

Les moyens financiers nécessaires ont pu être déterminés en reclassant les mesures par ordre de priorité. Ils sont toutefois toujours supérieurs aux sommes d'environ 130 millions de francs par an demandées dans le budget et le plan financier 2022–2025, et également les années suivantes. Dans une certaine mesure, il est opportun que le coût du plan sectoriel dépasse les prévisions budgétaires car la phase de développement de plusieurs projets connaît des retards et les ressources financières ne peuvent pas être utilisées dans les délais prévus (par exemple, en cas de retard dû à des oppositions et des recours).

Les infrastructures étant vieillissantes, les besoins financiers liés au maintien de la valeur ainsi qu'aux investissements dans la sécurité routière (élimination des zones d'accident, traversées de localité et endroits dangereux en dehors des localités) augmentent, ce qui diminue la marge de manœuvre financière pour les mesures visant à développer davantage le réseau routier. Même si le Fonds d'infrastructure de la Confédération permet au canton de mettre en œuvre d'importants projets d'aménagement qui ne seraient pas réalisables autrement, des moyens supplémentaires sont nécessaires pour mener des projets de nouvelles constructions, aussi bien pour le trafic motorisé que pour la mobilité douce.

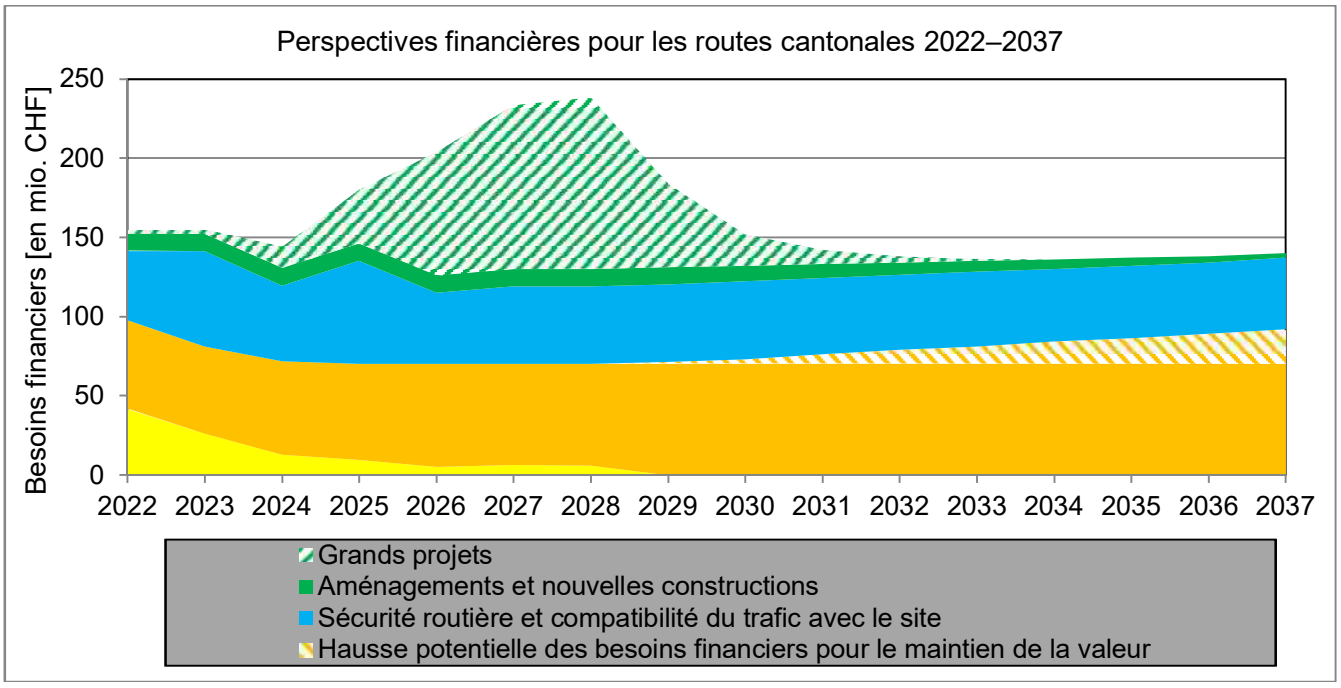


Illustration : Perspectives financières pour les routes cantonales 2022–2037 (représentation schématique)

Les moyens financiers prévus, qui s'élèvent actuellement à quelque 130 millions de francs par an, n'intègrent pas les éventuelles modifications liées aux futurs processus de planification financière.

6. Dispositions finales

6.1 Le Conseil-exécutif porte les modifications de la classification des routes à la connaissance du Grand Conseil dans le cadre de l'adaptation ordinaire du plan du réseau routier.

6.2 La Direction des travaux publics et des transports est tenue de mettre à jour le plan du réseau routier et d'en informer régulièrement les personnes concernées. Les ajouts ou adaptations de grande ampleur doivent être soumis à l'approbation du Conseil-exécutif.

6.3 La Direction de l'intérieur et de la justice est tenue, dans le cadre du prochain controlling ordinaire, de mettre à jour les modifications dans le plan directeur cantonal.

Le nouveau plan du réseau routier s'applique à partir de la date de décision et remplace l'ancien plan du réseau routier du 12 juin 2013, adapté en date du 31 mai 2017.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil

Annexes
– Réseau de routes cantonales, y compris changements stratégiques
– Mesures concernant les routes et voies cyclables cantonales
– Modifications prévues sur le réseau

Rapport

Date de la séance du CE :	9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.3739
Classification :	Non classifié

Plan du réseau routier 2022-2037

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Bases légales 3

3. Description des opérations 3
3.1 Introduction 3
3.2 Détermination du réseau des routes cantonales 4
3.2.1 Situation 4
3.2.2 Modifications du réseau routier d'importance stratégique 4
3.2.3 Projets importants pour le plan directeur 5
3.3 Mesures 6
3.3.1 Routes et voies cyclables cantonales 6
3.3.2 Routes nationales 9
3.3.3 Changements de propriété et de classification 9
3.3.4 Mobilité combinée 10
3.3.5 Routes d'approvisionnement 10

4. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'infrastructure informatique et le territoire 10
4.1 Répercussions financières 10
4.1.1 Besoin financier à moyen et à long terme 10
4.1.2 Marge de manœuvre financière et système de classification par niveaux 11
4.1.3 Besoin financier à long terme pour les routes cantonales 12
4.1.4 Besoins financiers 2022–2025 13
4.2 Répercussions sur l'organisation 15
4.3 Répercussions sur le personnel 15
4.4 Répercussions sur l'infrastructure informatique 15
4.5 Répercussions sur le territoire 15

5. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 15

6. Dispositions finales 15

7. Résultats de la consultation 16

8. Proposition 16

1. Synthèse

Le plan du réseau routier (PRR) 2022–2037 remplace l'ancien plan 2014–2029 du 12 juin 2013, adapté en date du 31 mai 2017. Son contenu se base sur les articles 24 à 27 de la loi sur les routes (LR).

Les prescriptions qui figurent dans l'actuel PRR conservent en majeure partie leur validité et restent donc inchangées dans le nouveau PRR présenté ici. Les consignes relatives à la mobilité combinée ont été remaniées en profondeur (voir chiffre 4.4 du PRR et chiffre 2.3.4 du rapport). Le PRR a lui aussi été mis à jour. En toute logique, il a donc fallu adapter en grande partie les projets. En vertu du nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales, des changements majeurs ont aussi été apportés à la carte du réseau des routes cantonales. Désormais, le PRR présente également les changements stratégiques opérés au niveau du réseau cyclable.

Le PRR détermine pour l'essentiel les 2037 kilomètres du réseau des routes cantonales. Il classe ces dernières selon les catégories A, B et C. Le PRR détermine également les 42 kilomètres de voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales et indique les moyens financiers (montants globaux) nécessaires au gros entretien et à l'aménagement.

En outre, il signale les modifications du réseau routier cantonal d'importance stratégique pour les 16 prochaines années et les représente sous forme cartographique. Le PRR dresse la liste des projets impliquant des investissements nouveaux de plus de deux millions de francs. Ceux qui portent sur un montant inférieur à ce seuil et ceux qui concernent le maintien de la valeur ne figurent pas nommément en annexe, mais leurs coûts sont pris en compte dans le PRR. Pour les investissements dans les routes et les voies cyclables cantonales, le Grand Conseil approuve un crédit-cadre d'investissement routier (CCI routier) en règle générale tous les quatre ans. Les projets individuels apportant une augmentation substantielle de capacité pour le trafic individuel motorisé et les nouvelles constructions requièrent l'approbation d'un crédit d'objet par le Grand Conseil conformément à l'article 55 LR. Les nouvelles constructions englobent également les voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales ou les itinéraires prioritaires disposant de voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales. Les projets de maintien de la valeur font quant à eux l'objet d'un crédit-cadre distinct pour le gros entretien, lequel est approuvé par le Conseil-exécutif.

L'inscription d'un projet dans le PRR n'offre aucune garantie quant à la date d'exécution des travaux. Cependant, les montants de plus de deux millions de francs investis dans la construction, l'aménagement ou la déconstruction d'une route cantonale ou d'une piste cyclable cantonale doivent impérativement y être inscrits pour que les mesures puissent être approuvées par le biais du crédit-cadre d'investissement routier. Le PRR fait également mention des crédits d'objet du Grand Conseil.

Après avoir redéfini un ordre de priorité strict, le plan financier prévoit pour le gros entretien et l'aménagement des routes et voies cyclables cantonales un montant de près de 130 millions de francs par an, répartis comme suit :

– Environ 65 millions pour les mesures de maintien de la valeur (qui ne sont pas comprises dans les projets de réaménagement et d'aménagement)
– Environ 65 millions pour les projets de réaménagement, de réduction du bruit et d'aménagement destinés à combler des lacunes avérées ou à améliorer la desserte

Le PRR définit également les changements de propriété : 7,4 km de routes cantonales passent aux mains de communes. En contrepartie, le canton devient propriétaire de 1,6 km de routes communales. 6,1 km de nouvelles routes seront construits. Le réseau des routes nationales sera ainsi prolongé de près de 0,3 km.

Par ailleurs, le PRR fixe les 246 km de routes nationales, achèvement du réseau y compris.

Enfin, font aussi partie intégrante du PRR les installations de type park-and-ride et bike-and-ride d'importance régionale, pour lesquelles le canton verse des subventions.

Le PRR sera examiné avec le crédit-cadre d'investissement correspondant tous les quatre ans et adapté en conséquence.

Les prescriptions modifiées dans le cadre du présent PRR seront intégrées à la première occasion au plan directeur cantonal, pour autant qu'elles soient pertinentes. En approuvant le plan directeur actualisé, le Conseil fédéral les rend aussi contraignantes pour les autorités fédérales.

2. Bases légales

– Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11), articles 7, 12, 16, 24, 25, 26, 27, 52, 53 et 86
– Ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes (OR ; RSB 732.111.1), articles 6 et 11
– Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), articles 53 à 56, 58, 103 et 104
– Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1), article 117

Bases de planification, aides à l'exécution et documents utiles :
– Stratégie de mobilité globale du Conseil-exécutif du canton de Berne d'août 2008
– Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) de 2021
– Synthèse cantonale des projets d'agglomération de quatrième génération
– Plan directeur cantonal, version du 20 novembre 2019
– Plan sectoriel pour le trafic cycliste du 3 décembre 2014, adaptation du 27 mai 2020
– Guide « Standards pour les routes cantonales » de l'Office des ponts et chaussées, juin 2017

3. Description des opérations

3.1 Introduction

Le plan du réseau routier (PRR) constitue un instrument de planification dont le contenu est réglé dans les articles 24 à 27 de la loi sur les routes (LR). Il indique les routes nationales, détermine les routes cantonales et classe ces dernières selon les trois catégories A, B et C. Par ailleurs, le plan du réseau routier fixe les voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales. Y figurent aussi les routes cantonales qui seront reclassées en routes communales ou vice-versa. Mais surtout, il contient les modifications du réseau de routes et voies cyclables cantonales d'importance stratégique (y compris itinéraires prioritaires disposant de voies cyclables cantonales) à l'écart des routes cantonales pour les 16 prochaines années, et chiffre globalement les fonds nécessaires au gros entretien et aux investissements. Enfin, les installations de type park-and-ride et bike-and-ride (parkings-relais) d'importance régionale qui bénéficieront d'un soutien financier du canton y sont également mentionnées.

Le plan du réseau routier est un plan sectoriel qui vient compléter le plan directeur cantonal. Le PRR tient compte des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Les régions formulent dans ce cadre leur vision des besoins pour le développement régional des transports publics et du trafic individuel, en les faisant concorder avec les projets de développement du milieu bâti et du paysage. En coopération avec la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ), la Direction des travaux publics et des transports (DTT) consolide les plans cantonaux et régionaux, détermine l'impact en termes de coût des mesures prévues et fixe les priorités dans la synthèse des CRTU.

Les travaux impliquant des investissements de plus de deux millions de francs nets figurent séparément dans le PRR. Les conditions pour les financer au moyen d'un CCI routier sont ainsi instaurées (art. 53 LR).

En vertu de l'article 27 LR, le Conseil-exécutif adopte le plan du réseau routier en principe tous les huit ans, mais tolère des adaptations à une date antérieure. Etant donné qu'il est prévu de soumettre au Grand Conseil le crédit-cadre d'investissement routier tous les quatre ans et que les CRTU sont également remaniées au même rythme, il est judicieux de procéder dans le même temps à l'examen et à l'éventuelle actualisation du PRR.

Le PRR doit être contraignant pour les autorités fédérales, pour autant que son contenu fasse partie intégrante du plan directeur cantonal approuvé par la Confédération.

3.2 Détermination du réseau des routes cantonales

3.2.1 Situation

Les routes cantonales forment un réseau d'une longueur totale de 2037 km. Elles assurent la continuité des 237 km actuels de routes nationales situées sur le territoire du canton de Berne et font le lien avec les réseaux routiers communaux.

Le canton de Berne dispose d'un réseau routier adéquat en état de fonctionner, qui, de manière générale, assure une bonne desserte de toutes les régions et communes. La majeure partie de ce réseau date du siècle dernier. Par la suite, il a été adapté et remis en état en tenant compte des dispositions légales et des directives stratégiques en vigueur, pour autant que ces mesures se soient révélées nécessaires et non disproportionnées. Compte tenu de la longueur du réseau, de l'âge de nombreuses routes cantonales et de l'augmentation du trafic, le renouvellement du patrimoine appelle un besoin financier considérable qui tend à augmenter.

Les CRTU ont conduit à la création d'un instrument efficace pour coordonner le développement du milieu bâti et la planification des transports. Du fait de cette harmonisation, le réseau routier doit répondre à des exigences toujours plus complexes. D'une part, il est nécessaire d'encourager encore davantage l'utilisation des transports publics (TP) ainsi que le développement de la mobilité douce, en particulier dans les agglomérations (en réalisant par exemple de nouveaux travaux d'aménagement dans les transports publics routiers et les infrastructures destinées au trafic piétonnier et cycliste, qui ne répondent souvent plus aux besoins). D'autre part, les critères d'aménagement à satisfaire dans un espace routier délimité sont de plus en plus exigeants pour plusieurs raisons : la prise en compte à parts égales des besoins des différents usagers, l'exploitation toujours plus intensive de l'environnement routier et la nécessité de gérer harmonieusement et en toute sécurité un trafic en constante augmentation. Par conséquent, dans les agglomérations aussi, la gestion et la régulation du trafic gagnent en importance.

L'aménagement de routes cantonales adaptées aux cyclistes n'est parfois possible qu'au prix de mesures disproportionnées. Lorsque ce genre de situation se présente, le tracé des bandes cyclables doit également être contrôlé sur les voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales.

3.2.2 Modifications du réseau routier d'importance stratégique

Le plan du réseau routier décrit les modifications importantes prévues jusqu'en 2037 au niveau du réseau routier. Il est harmonisé en particulier avec les objectifs d'effet définis dans la loi sur les routes, le

plan directeur cantonal, la stratégie de mobilité du canton, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) et l'arrêté sur l'offre de transports publics (TP). Les projets stratégiques résultent d'une part d'un volume d'investissement important et d'autre part d'un degré de réalisation élevé des objectifs d'effet conformément à la loi sur les routes.
Il découle des objectifs d'effet et des bases mentionnées ci-dessus les objectifs principaux suivants :

– Assurer l'accessibilité des régions et des communes de manière adéquate (horizon 2040), le maintien de la valeur des infrastructures routières étant prioritaire.
– Réduire l'augmentation croissante du trafic individuel motorisé (TIM) en veillant à harmoniser le développement urbain avec celui des modes de transport, plus particulièrement en créant des conditions attrayantes pour le trafic piétonnier et cycliste ainsi que les transports publics.
– Garantir la stabilité du temps de trajet des transports publics routiers, mais aussi du trafic individuel motorisé sur des tronçons dont la capacité est insuffisante aujourd'hui déjà ou prévue comme telle d'ici à l'horizon de planification.
– Aménager et entretenir les installations routières de manière à créer les conditions pour garantir une sécurité optimale de tous les usagers et à réduire les impacts sur l'environnement.
– Promouvoir les chaînes de transport, c'est-à-dire la mobilité combinée.
– Obtenir le meilleur rapport coût/utilité possible en termes de construction, d'exploitation et d'entretien des routes cantonales.

Ces objectifs sont atteints en premier lieu grâce à l'utilisation optimisée et intelligente de l'espace routier disponible.

Dans la région de Bienne, la jonction avec la rive droite du lac de Bienne (tunnel de Port) sera intégrée au réseau des routes cantonales pour combler une lacune du réseau. Etant donné que les instruments nécessaires à cet effet ne sont actuellement disponibles ni au niveau fédéral, ni au niveau communal, cette prise en compte constitue une base légale permettant de garantir les terrains nécessaires dans le cadre d'une procédure cantonale. Maintenant que les investissements consacrés au projet de contournement ouest de Bienne par l'A5 sont amortis, la jonction avec la rive droite du lac de Bienne a perdu son statut de route nationale, raison pour laquelle aucun terrain ne peut être garanti en vertu du droit des routes nationales. L'objectif est de demander à la Confédération d'intégrer la jonction avec la rive droite du lac de Bienne au réseau des routes nationales, après en avoir démontré la pertinence. Les terrains nécessaires à la construction de la jonction doivent être garantis car ces investigations pourraient prendre un certain temps.

Diverses routes cantonales n'ont pas encore obtenu l'autorisation pour les véhicules dont le poids total autorisé est de 40 tonnes. Ces restrictions seront éliminées progressivement dans le cadre du maintien habituel de la valeur.

De manière générale, des aménagements et des nouvelles constructions ne seront planifiés que si les objectifs ne peuvent pas être atteints sur le long terme par le bais d'autres mesures.

3.2.3 Projets importants pour le plan directeur

Les modifications du réseau routier d'importance stratégique mentionnées dans l'arrêté doivent faire l'objet d'une coordination avec les services fédéraux compétents et les cantons voisins par l'intermédiaire du plan directeur cantonal.

3.3 Mesures

3.3.1 Routes et voies cyclables cantonales

Les routes cantonales maintiendront toujours leur valeur et feront l'objet d'aménagements ponctuels, notamment pour combler les lacunes en matière de sécurité routière, assurer la compatibilité du trafic avec le site et garantir la qualité de la desserte. Ces lacunes s'expliquent avant tout par une hausse constante du trafic dans une grande partie du canton. Les routes doivent supporter un nombre accru de véhicules, dont la taille et le poids ne cessent par ailleurs d'augmenter. A cela s'ajoutent encore les effets du climat, tels que le gel, les fortes précipitations ou les pluies persistantes.

Les exigences relatives aux routes cantonales sont essentiellement définies par le biais de dispositions légales et de normes applicables en la matière, mais aussi de bases et de planifications. Ces exigences découlent notamment de la stratégie de mobilité globale du canton de Berne, du plan directeur cantonal, du plan sectoriel pour le trafic cycliste, des études de corridors, des analyses des points noirs (Black Spot Management), des analyses des points faibles de l'Office des ponts et chaussées ou encore des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU).

Pour faire face au vieillissement des infrastructures, à l'évolution des transports et aux exigences relatives aux routes cantonales, les ressources existantes ne suffisent pas à honorer les besoins opérationnels, et de loin. De ce fait, les mesures inscrites dans le PRR sont le fruit d'une classification stricte des projets par ordre de priorité et d'une coordination avec le plan financier. Les travaux de maintien de la valeur et de rénovation des routes cantonales, qui se révèlent indispensables, jouent à cet égard un rôle essentiel. La marge de manœuvre pour les projets de construction et d'aménagement s'en trouve considérablement réduite pour deux raisons : d'une part, les moyens financiers que cela implique et qui seront approuvés par le biais du crédit-cadre pour le gros entretien et d'autre part, les ressources limitées en personnel dont dispose l'Office des ponts et chaussées et qui doivent de plus en plus se consacrer aux travaux de maintien de la valeur.

Les principales mesures prévues pour les routes cantonales sont les suivantes :

– Maintien de la valeur : le besoin en matière de gros entretien augmente avec le vieillissement des routes cantonales. Par ailleurs, ces dernières sont aujourd'hui également soumises à une intensité du trafic bien plus grande et à d'autres sollicitations beaucoup plus fortes que celles qui avaient été prévues dans l'étude de projet initiale. Ont augmenté massivement non seulement le volume global de trafic et le poids total admissible (jusqu'à 40 tonnes et jusqu'à 44 en transports combinés), mais encore le poids moyen ainsi que la largeur admissibles (jusqu'à 2,55 mètres/2,60 mètres) des véhicules autorisés. Cela a conduit et conduit encore à une surcharge de nombreux ouvrages d'art, mais aussi de la chaussée (revêtement, superstructure) sans oublier les accotements. En outre, nombre de routes anciennes et d'éléments qui les composent ne sont pas conçus pour résister suffisamment aux effets nuisibles des conditions atmosphériques et des événements naturels, dont l'intensité et le nombre ne cessent de croître. Pour toutes ces raisons et compte tenu de la longueur du réseau, un besoin financier considérable se fait sentir de manière permanente. La répartition des routes et des ouvrages d'art en fonction de leur ancienneté vient encore accroître ce besoin.

– Réduction du bruit : la hausse des émissions sonores liées au trafic routier se poursuit car la taille et le poids des voitures de tourisme et des camions a tendance à augmenter, tout comme les déplacements en trafic motorisé. Et le nombre croissant de véhicules électriques en circulation n'y change pas grand-chose. Le programme de réduction du bruit lancé dans les années 1990, qui prévoyait notamment d'installer des parois et des fenêtres antibruit et qui a pu bénéficier du soutien financier de la Confédération, touche bientôt à sa fin. Pour autant, la protection contre le bruit reste un enjeu permanent car les valeurs limites d'immission prévues par la loi ne sont pas encore respectées sur l'ensemble du territoire. Pour y remédier, la pose de revêtements phonoabsorbants se généralise dans les zones d'habitation ou – si les conditions le permettent – des panneaux de signalisation y sont installés pour indiquer un abaissement des vitesses maximales. Les revêtements phonoabsorbants sont presque devenus la norme à l'intérieur des localités – si tant est qu'aucune restriction climatique ou topographique n'empêche leur pose – même si pour le moment, ils présentent une durée d'action et de vie inférieure à celle des revêtements conventionnels. Les revêtements phonoabsorbants ne seront pas indiqués séparément comme étant une mesure de réduction du bruit, on y recourt dans le cadre de projets individuels (aménagement ou maintien de la valeur).

– Sécurité routière et compatibilité du trafic avec le site : les analyses des points noirs et des endroits dangereux que l'Office des ponts et chaussées effectue chaque année depuis 2006 ainsi que les analyses systématiques des points faibles réalisées en partie par zone, en partie par corridor, révèlent qu'il faut poursuivre les actions sur l'ensemble du réseau des routes cantonales, à commencer par les trajets scolaires. La majeure partie des mesures comprend le réaménagement de traversées de localités ou des améliorations ponctuelles à l'intérieur de ces dernières (par exemple concernant la sécurité sur les passages piétons ou les bandes cyclables). La recherche d'une solution doit mettre l'accent sur le principe de coexistence, c'est-à-dire la prise en compte à parts égales, des besoins des différents usagers dans un espace routier délimité. A l'extérieur des localités, des corrections de tronçons sont effectuées seulement dans une moindre mesure, lorsqu'elles se révèlent incontournables pour des raisons de sécurité. Par ailleurs, en vertu de la loi sur l'égalité pour les handicapés, les arrêts de transports publics sur routes cantonales doivent être aménagés pour assurer leur accessibilité.

– Qualité de la desserte : une qualité de desserte suffisante doit être garantie. Dans les agglomérations, il s'agit en premier lieu d'assurer une utilisation optimale et intelligente de l'espace routier, de réduire le trafic individuel motorisé en visant un transfert vers d'autres modes de transport ainsi que de veiller à la gestion et la régulation du trafic ainsi qu'à la transformation des carrefours. Dans l'espace rural et en particulier sur les routes de transit, des aménagements et de nouvelles constructions ciblés sont souvent nécessaires.

– Trafic cycliste : le plan sectoriel pour le trafic cycliste fixe notamment les itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal sur les routes cantonales et sur les voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales. Le plan sectoriel mentionne également les corridors pour l'évaluation d'itinéraires prioritaires, qui impliquent d'autres mesures concernant les routes et voies cyclables cantonales. Le canton peut créer et exploiter des itinéraires prioritaires uniquement sur les tronçons situés sur des routes cantonales ou sur des voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales. Les tronçons sur routes communales relèvent du domaine de compétences des communes-sièges. L'aménagement de routes cantonales adaptées aux cyclistes n'est parfois possible qu'au prix de mesures disproportionnées. Lorsque ce genre de situation se présente, le tracé des bandes cyclables doit également être contrôlé sur les voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales.

La marge de manœuvre n'est pas la même pour toutes les mesures générales présentées, et ces différences doivent être prises en compte pour classer les projets par ordre de priorité. Il est nécessaire d'établir un ordre de priorité car l'Office des ponts et chaussées dispose de ressources financières et humaines limitées. La priorité d'une mesure est d'abord établie en fonction de l'avancement du projet, puis de sa nature. Elle est représentée dans le modèle de classification par niveaux.

Qui plus est, des priorités doivent être établies au sein des différents niveaux et chaque projet doit toujours être attribué à un niveau, même s'il comprend souvent plusieurs mesures (par exemple, maintien de la valeur et amélioration de la compatibilité du trafic avec le site pour la traversée d'une localité).

Les priorités suivantes s'appliquent aux projets concernant les routes cantonales, selon le modèle de classification par niveaux :

- Niveau 1 : projets en construction

Tous les projets dont le financement a fait l'objet d'une autorisation de dépenses ou qui sont déjà en cours de construction. Ces projets seront rapidement achevés.

- Niveau 2 : projets de maintien de la valeur

Ce niveau comprend les travaux de gros entretien des routes cantonales permettant d'assurer que le réseau des routes cantonales remplisse sa fonction, ainsi que les mesures de protection contre le bruit (revêtements phonoabsorbants). Tous les projets dont la part affectée au gros entretien dépasse 75 pour cent ou dont la part affectée à une mesure d'aménagement est inférieure à 0,5 million de francs sont associés à ce niveau.

- Niveau 3 : projets d'amélioration de la sécurité routière et de compatibilité du trafic avec le site

Lacunes qui sont comblées selon les standards pour les routes cantonales par des mesures adaptées aux particularités locales. Ce niveau est généralement associé à des mesures d'amélioration destinées aux piétons ou aux cyclistes. Ainsi, le niveau 3 comprend par exemple l'élimination de points noirs, la réfection de passages piétons et bordures d'arrêts de bus, le réaménagement de traversées de localités ou encore la fluidification de la circulation au moyen de systèmes de gestion du trafic.
Les possibilités élargies qui s'offrent au trafic cycliste, qui prend globalement de l'ampleur grâce aux vélos électriques et permet de parcourir des distances plus longues, imposent de nouvelles exigences. Cette évolution rend la mise en place de mesures nécessaire, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des localités. Ce besoin doit être comblé sur les routes cantonales et le long de ces dernières, mais aussi de plus en plus sur les voies cyclables cantonales à l'écart des routes cantonales.

- Niveau 4 : projets destinés à garantir une capacité suffisante des routes cantonales (projets d'aménagement et de nouvelles constructions)

Ce niveau comprend la transformation de nœuds dont la capacité est insuffisante, la mise en place de nouvelles voies de circulation ou encore les projets d'aménagement et de nouvelles constructions. Les problèmes de capacité sont en premier lieu résolus grâce à des mesures ciblées de gestion et de régulation du trafic. L'aménagement et la construction de routes cantonales doivent intervenir de façon ciblée, en étroite coordination avec le développement du milieu bâti.

Pour garantir que dans des situations comparables, des mesures équivalentes et proportionnées puissent être mises en œuvre sur l'ensemble du territoire, l'Office des ponts et chaussées précise les prescriptions de la loi sur les routes et de l'ordonnance d'application dans le guide « Standards pour les routes cantonales ». Si les communes souhaitent opter pour des standards plus stricts, elles doivent prendre en charge les coûts supplémentaires qui en résultent.

Les mesures ou les investissements qui requièrent des dépenses nouvelles de plus de deux millions de francs nets sont énumérés en annexe du projet d'arrêté sur le plan du réseau routier.

Les projets de maintien de la valeur (niveau 2) ne seront pas indiqués séparément dans le PRR, ils font l'objet d'un crédit-cadre distinct pour le gros entretien. De même, les projets en construction (niveau 1) pour lesquels des autorisations de dépenses sont déjà octroyées ne seront pas mentionnés. Les mesures des niveaux 1 et 2 seront cependant prises en compte dans le besoin financier à moyen et à long terme (voir chiffre 5).

Globalement, le plan du réseau routier contribue au développement durable du canton et, partant, des régions et des communes.

3.3.2 Routes nationales

Le PRR contient la liste des travaux d'achèvement du réseau de routes nationales qui sont actuellement effectués sous la direction commune du canton et de la Confédération.

Il comprend en outre les principes qui sous-tendent la coordination avec la Confédération (interfaces entre routes nationales et routes cantonales). Ces principes deviendront partie intégrante du plan directeur cantonal par l'édiction du PRR.

3.3.3 Changements de propriété et de classification

Conformément aux dispositions de la loi sur les routes (LR) et de l'ordonnance sur les routes (OR), le PRR définit les critères de changement de propriété et de classification de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. Les communes concernées se voient remettre l'arrêté du Conseil-exécutif sur le PRR assorti d'une décision avec indication des voies de droit.

En application de ces critères, les changements de propriété sont possibles dans les trois cas de figure suivants :
– Changement de fonction d'une route suite à la mise en exploitation de grands projets
– Raccordement d'un corridor au réseau de rang supérieur
– Elimination de l'inadéquation entre la fonction actuelle et la classification de certains tronçons par le passé

Au total, le canton acquiert 1,6 kilomètre de routes communales et cède 7,4 km de routes cantonales aux communes. Les ouvrages sont remis exempts de défauts et sans exiger de contrepartie financière, conformément à l'article 12, alinéa 3 LR. Parallèlement, avec 6,1 km de nouvelles constructions, le réseau des routes cantonales s'allonge de 0,3 km environ.

Il résulte du changement de propriété et des extensions du réseau des frais supplémentaires annuels d'exploitation et d'entretien d'environ 50 000 francs à la charge du canton.

Le Conseil-exécutif porte les modifications mineures de la classification des routes à la connaissance du Grand Conseil à l'occasion de la prochaine adaptation du plan du réseau routier (voir dispositions finales), ce qui permet de maintenir la charge administrative à un niveau raisonnable.

3.3.4 Mobilité combinée

La mobilité combinée associe divers moyens de transport, c'est-à-dire les transports individuels (vélo et voiture) et les transports en commun (bus et train). Elle permet d'étendre la zone de desserte des arrêts de transports publics.

Le PRR détermine les installations de mobilité combinée d'importance régionale, en tenant compte des projets proposés par la Confédération en faveur d'interfaces de transport intermodales. Pour encourager l'Etat à contribuer au financement de ces installations, le PRR fixe des critères précis et subordonne l'aménagement des installations existantes à l'établissement de la preuve d'un besoin. Il sera notamment fait état des contributions visées à l'article 61 LR (dans le reste du territoire cantonal et, à titre subsidiaire, dans les agglomérations). Dans le cadre des projets d'agglomération, les infrastructures mentionnées dans l'article 62 LR sont également subventionnées. L'efficacité des projets d'agglomération s'en trouve ainsi renforcée, d'autant que les subventions fédérales qui en découlent permettent de réduire les charges financières des requérants (principalement les communes ou les entreprises de transport), mais aussi du canton (baisse des contributions publiques). Par ailleurs, le PRR présente des considérations d'ordre général portant sur l'exploitation et l'entretien d'installations de mobilité combinée, et renvoie à la directive applicable de l'OPC pour plus de détails.

3.3.5 Routes d'approvisionnement

Les routes d'approvisionnement pour le transport d'éléments d'installation grands et lourds permettent de relier les centrales et les sous-stations du secteur de l'électricité. L'article 10 de l'ordonnance sur les routes détermine ces routes et prescrit le profil d'espace libre et la capacité de charge requis pour cette fonction. Les routes d'approvisionnement proprement dites sont définies dans l'annexe 1 de l'OR. L'Office des ponts et chaussées demande un remaniement des routes d'approvisionnement en 2021, de manière à ce qu'elles répondent aux besoins réels.

4. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'infrastructure informatique et le territoire

4.1 Répercussions financières

4.1.1 Besoin financier à moyen et à long terme

Le besoin financier à moyen et à long terme sera en principe déterminé pour une durée de 16 ans, avec une précision qui est fiable pour les quatre premières années et qui diminue à mesure que l'on s'éloigne dans le temps, étant donné que le degré de maturité des projets est plus faible.

Dans les années à venir, les dépenses annuelles du canton pour les subventions versées aux installations P+R seront de l'ordre de 0,5 million de francs et de l'ordre d'un million de francs pour celles versées aux installations B+R.

Les subventions cantonales aux installations de mobilité combinée ne figurent pas dans les perspectives financières pour les routes cantonales, à l'instar de celles destinées aux itinéraires cyclables importants sur les routes communales ou privées ainsi qu'aux itinéraires principaux de randonnée pédestre. Il en est de même pour les subventions cantonales aux projets d'agglomération des communes.

4.1.2 Marge de manœuvre financière et système de classification par niveaux

Le plan du réseau routier chiffre les moyens financiers approximatifs nécessaires au gros entretien (art. 25, al. 3 LR) et aux autres mesures (art. 26, al. 1 LR). Pour tenir compte de la situation financière, près de 130 millions de francs continueront d'être affectés tous les ans au gros entretien et aux investissements dans le réseau de routes cantonales, même s'il faudrait plus de moyens financiers pour couvrir l'ensemble des besoins légitimes.

Viennent s'y ajouter les subventions versées par la Confédération aux projets d'agglomération du canton de l'ordre de 4,5 millions de francs par an. En contrepartie, le canton verse des subventions du même ordre de grandeur pour les projets de routes de communes que la Confédération soutient dans le cadre de projets d'agglomération. Pour atteindre les objectifs fixés par le Conseil-exécutif et le Grand Conseil, les perspectives financières devront être adaptées et la priorité des projets devra être redéfinie, le cas échéant.

Il faut s'attendre à ce que le montant du plafond reste le même et que sa valeur nominale soit adaptée au renchérissement (indice des prix du génie civil).

La marge de manœuvre financière est classée par ordre croissant dans le modèle de classification par niveaux. A la différence du PRR 2014-2029, on distingue quatre niveaux dans le présent PRR. Les niveaux Protection contre le bruit et Projets d'agglomération sont supprimés. Les mesures antibruit sont généralement mises en œuvre via le maintien de la substance (revêtements phonoabsorbants). Les projets d'agglomération font désormais partie des tâches permanentes et ne constituent plus un niveau séparé. Plus le chiffre est bas et plus la marge de manœuvre est restreinte.

Niveau 1 : projets en construction

Il n'existe aucune marge de manœuvre pour les projets de ce niveau.

Niveau 2 : projets de maintien de la valeur

Le canton n'a pratiquement aucune marge de manœuvre en matière de gros entretien. S'il n'investit pas dans le maintien de la valeur, les travaux à faire s'accumulent et ce sont les générations futures qui devront s'en charger. La structure vieillissante de nombreux ponts réduit encore davantage la marge de manœuvre.

Niveau 3 : projets d'amélioration de la sécurité routière et de compatibilité du trafic avec le site

Les dispositions légales et normatives sont si nombreuses que dans ce niveau aussi, la marge de manœuvre est limitée. La loi sur l'égalité pour les handicapés, qui exige un aménagement sans obstacles des arrêts de bus d'ici à la fin de l'année 2023, en est un exemple.

Niveau 4 : projets destinés à garantir une capacité suffisante (projets d'aménagement et de nouvelles constructions)

Le canton a en principe une marge de manœuvre dans ce niveau, mais celle-ci peut également être limitée par des développements extérieurs (urbanisation, économie, etc.).

Le canton n'a aucune marge de manœuvre quand, suite à des événements naturels imprévus, une route doit être réparée ou même déplacée à court terme ou quand un projet de construction de tiers nécessite d'adapter une route cantonale aux nouvelles réalités et que le canton est tenu de compenser la plus-value qu'il retire de cette route.

4.1.3 Besoin financier à long terme pour les routes cantonales

Les perspectives financières déterminent le besoin pour les mesures prévues aujourd'hui sur le réseau des routes cantonales. En font partie tous les projets qui sont actuellement en cours de réalisation, d'étude ou de planification, ou soumis à un examen préalable.

Pour les niveaux 2 à 4 (voir section 3.1.2), le besoin financier (coût total, sans tenir compte des subventions de la Confédération ni de tiers) est le suivant :

- Niveau 2 : projets de maintien de la valeur

Les fonds utilisés entre 2010 et 2020 pour le maintien de la valeur se sont élevés en moyenne à 66 millions de francs par an. Ils étaient en grande partie budgétés au niveau 2, parfois aussi au niveau 3, car dans la plupart des cas, les mesures de réaménagement et d'aménagement comportent aussi une part affectée au maintien de la valeur. A priori, ces mesures ont permis de maintenir les chaussées en état. Y ont également contribué les gros efforts consentis dans l'entretien courant et la réfection des routes cantonales (dépenses courantes).

Les besoins financiers liés au maintien de la valeur vont néanmoins augmenter en raison des facteurs suivants :

– De nombreux ouvrages d'art ont été construits il y a 60 voire 80 ans et doivent donc être rénovés en profondeur dans les années qui viennent.
– Le besoin financier augmente à chaque nouveau projet d'aménagement et de construction compte tenu de l'augmentation de la surface des routes.
– Des normes plus strictes entraînent des mesures de rééquipement et de renforcement onéreuses (sécurité des tunnels, sécurité sismique, etc.).
– La pression exercée pour gérer harmonieusement les routes cantonales exige de plus en plus que les éléments d'une route cantonale soient rénovés en même temps, même s'ils n'ont pas toujours atteint la limite de leur durée de vie.

Même avec une restriction stricte à un minimum absolu, 70 à 75 millions de francs par an sont donc nécessaires à long terme pour le maintien durable de la valeur, dont 60 à 65 millions devraient être attribués au niveau 2 et environ 10 millions au niveau 3. La répartition entre les différents niveaux peut varier en fonction des projets actuels. Par conséquent, quelque 32 000 francs par kilomètre de route cantonale sont consacrés au maintien de la valeur, chiffre inférieur à la moyenne par rapport aux autres cantons. Des spécialistes externes ont été mandatés cette année par l'OPC pour évaluer et valider les moyens financiers et les ressources humaines réellement nécessaires à long terme pour le maintien de la valeur.

- Niveau 3 : projets d'amélioration de la sécurité routière et de compatibilité du trafic avec le site

Les arrondissements d'ingénieur en chef examinent sans relâche les points faibles du réseau sur la base des standards pour les routes cantonales. Toutefois, les moyens financiers et ressources en personnel disponibles ne sont pas suffisants pour mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires. Il faut donc procéder à une classification stricte des projets par ordre de priorité. Concernant ce niveau, le besoin financier à long terme, qui a été coordonné avec le plan financier, devrait se situer à hauteur de celui des années précédentes (50 à 60 millions de francs par an).

- Niveau 4 : projets destinés à garantir une capacité suffisante des routes cantonales (projets d'aménagement et de nouvelles constructions)

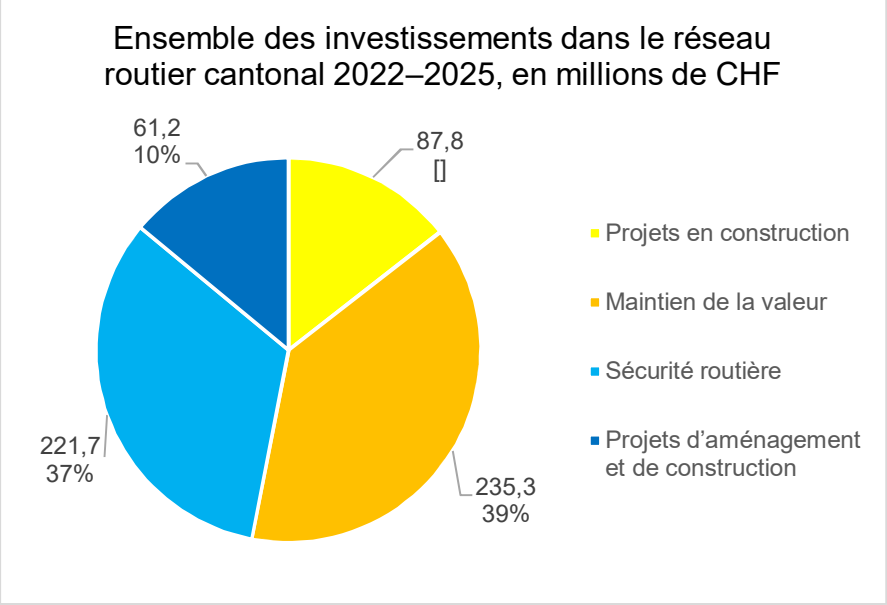
Les coûts d'étude des projets de décongestionnement de la région de Berthoud et d'Aarwangen-Langenthal nord auront une influence notable sur le besoin financier, tout comme les coûts de construction y afférents. La réalisation des deux grands projets devrait coûter quelque 55 millions de francs par an dans les prochaines années. Le canton ne peut supporter ces dépenses qu'avec un soutien financier substantiel de la Confédération. Par ailleurs, ces projets seront en grande partie financés par le Fonds cantonal de couverture des pics d'investissement. C'est la raison pour laquelle les coûts de réalisation des deux grands projets sont représentés en hachuré dans le graphique 5.2 figurant dans le plan du réseau routier.
Le contournement de Wilderswil, qui sera mis en service en 2023, est lui aussi associé à ce niveau.

Par ailleurs, des petites mesures d'aménagement sont également prévues au niveau 4. L'ensemble des mesures associées à ce niveau devrait atteindre un montant annuel de 5 à 15 millions de francs dans les prochaines années. Elles sont donc également classées selon un ordre de priorité strict.

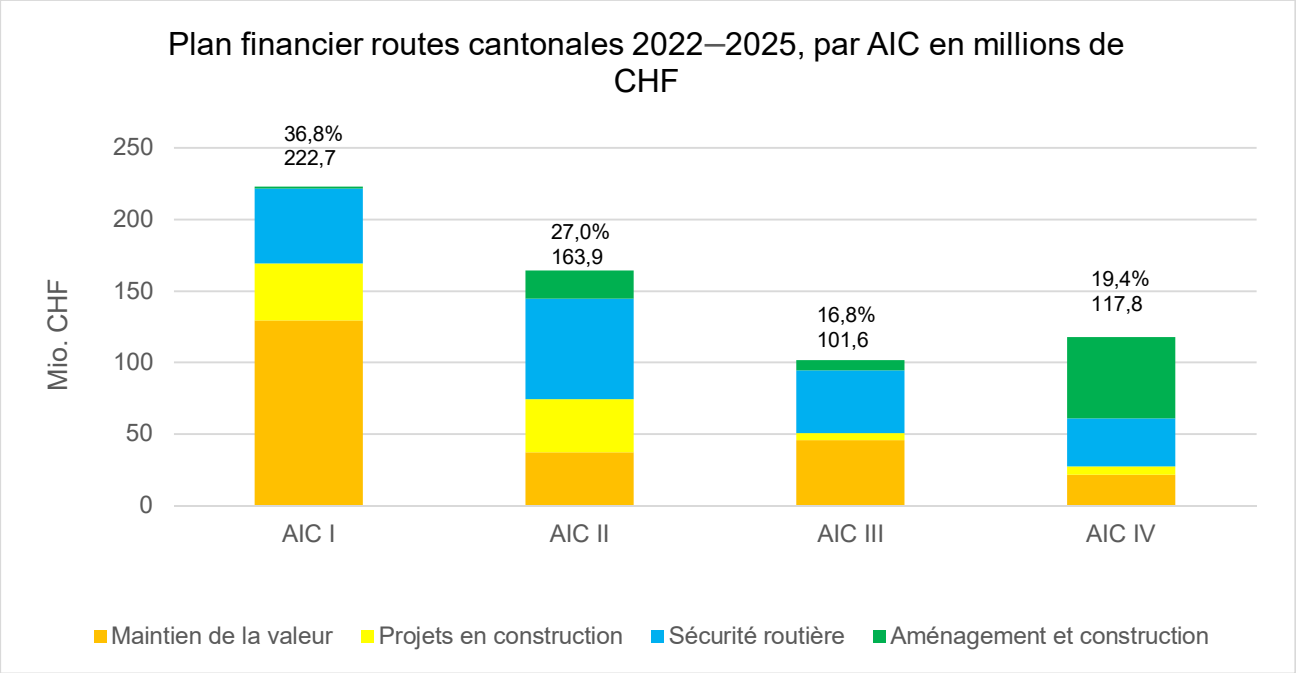
4.1.4 Besoins financiers 2022–2025

Pour les années 2022 à 2025 (durée du troisième CCI routier), les besoins financiers sont actuellement estimés à 600 millions de francs. Environ 52 pour cent des investissements prévus sont planifiés pour la mise en œuvre des projets dont les crédits sont déjà approuvés (projets en construction) et pour les dépenses destinées au maintien de la valeur.

Le graphique ci-après présente la répartition des ressources financières disponibles au 21 janvier 2021 par niveau et par arrondissement d'ingénieur en chef (AIC). Il faut souligner que les niveaux changent au fur et à mesure de l'avancement des projets.



Dans chacun des quatre AIC, les besoins d'investissement varient comme suit :



Au début de la réalisation, toutes les mesures passent au niveau « Projets en construction ». Plus les projets en construction sont nombreux à la date de référence, surtout s'ils sont d'envergure, plus la zone en jaune est importante.

La nécessité de mettre en œuvre des mesures varie d'un AIC à l'autre en fonction de la topographie et de la structure de l'habitat. Ce phénomène se reflète dans l'épaisseur des différents niveaux du graphique ci-dessus.

Compte tenu du nombre d'ouvrages d'art qui se situent sur son territoire (près de 50 % des ponts et près de 90 % des tunnels/galeries du canton, ainsi que de nombreux murs de soutènement), les besoins financiers de l'AIC I sont les plus importants pour le maintien de la valeur.

Les investissements relativement importants de l'AIC II en matière de sécurité routière et de compatibilité du trafic avec le site s'expliquent notamment par les énormes volumes de trafic observés dans l'agglomération de Berne et par les mesures qui doivent être prises pour y répondre.

L'AIC III s'intéresse essentiellement aux nombreux projets d'aménagement et de nouvelles constructions de moindre envergure, ainsi qu'aux mesures de maintien de la valeur. En comparaison, peu d'investissements sont donc prévus actuellement. A court ou à moyen terme, le canton entend également réaliser d'importants travaux de planification, d'étude et d'exécution pour combler les lacunes existantes en matière de qualité de desserte sur l'axe Bienne, Faubourg du Lac–Marais-de-Brügg.

Dans l'AIC IV, de gros investissements seront engagés dans le cadre de deux projets globaux de transport : le réaménagement routier du tronçon Berthoud–Oberburg–Hasle et le réaménagement du réseau routier d'Aarwangen. Par ailleurs, des investissements substantiels sont prévus pour combler les lacunes en matière de sécurité routière, et plus particulièrement pour améliorer le trafic cycliste.

Selon le plan de financement actuel, un montant total de 130 millions de francs par an est disponible pour le gros entretien et les investissements dans le réseau de routes cantonales. L'Office des ponts et chaussées a optimisé le plan sectoriel et financier de manière à pouvoir utiliser l'intégralité de ces fonds.

Le crédit-cadre d'investissement routier devient l'instrument essentiel pour les projets de routes cantonales (niveaux 3 et 4), et ce non seulement pour chaque projet portant sur des dépenses nouvelles de moins de deux millions de francs nets mais aussi pour les projets de plus grande ampleur qui ne requièrent pas l'approbation d'un crédit d'objet (art. 55 LR).

4.2 Répercussions sur l'organisation

Il ne devrait y avoir aucune répercussion sur la structure organisationnelle.

4.3 Répercussions sur le personnel

L'Office des ponts et chaussées dispose de ressources humaines très limitées. Par conséquent, il se doit de fixer des priorités et se concentre sur l'essentiel. Rechercher l'adéquation entre les besoins financiers croissants liés au maintien de la valeur et les ressources en personnel disponibles pose un défi de taille à l'Office des ponts et chaussées, si bien que seule une augmentation des effectifs permettrait de gérer la charge de travail qui s'alourdit.

4.4 Répercussions sur l'infrastructure informatique

Il ne devrait y avoir aucune répercussion sur l'infrastructure informatique à court terme. En revanche, à moyen et à long terme, la numérisation dans le domaine de la construction d'infrastructures (planification BIM) nécessitera d'importants investissements dans les systèmes informatiques. Mais ces efforts pourraient également s'accompagner d'une efficacité encore meilleure.

4.5 Répercussions sur le territoire

Le plan du réseau routier s'appuie très largement sur les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation. On peut dès lors s'attendre à ce que les mesures et/ou projets qui figurent dans le PRR aient des retombées positives sur le territoire. Toutefois, les ressources financières limitées ne permettent guère qu'un développement continu et une conservation du réseau existant.

5. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

L'impact de chaque projet sur le développement durable (voir aussi les objectifs d'effet définis à l'article 3 LR) sera traité et évalué dans le cadre de l'étude de projet, en apportant les éléments de preuve exigés par la loi et les normes. C'est notamment le cas des grands projets impliquant des investissements de plus de huit à dix millions de francs, pour lesquels des études sur l'impact environnemental sont généralement nécessaires.

6. Dispositions finales

Les dispositions finales 6.1 à 6.3 contiennent les consignes internes à l'administration qui sont nécessaires à la réalisation et à la mise à jour du plan du réseau routier.

Les mises à jour du plan du réseau routier se limitent à l'actualisation des informations, par exemple sur l'état d'avancement de projets.

Toutes les modifications de fond du PRR, telles que l'inscription de nouveaux projets ou la modification de principes, vont au-delà d'une simple mise à jour et toute adaptation requiert l'approbation du Conseil-exécutif.

Selon la loi sur les routes, la prochaine adaptation ordinaire du plan du réseau routier est prévue dans huit ans. Il faut toutefois partir du principe que de premiers ajustements seront déjà nécessaires dans la perspective du crédit-cadre d'investissement routier 2026–2029.

7. Résultats de la consultation

Les communes concernées ont été consultées à propos des reclassements prévus. Il en ressort que certains changements de classification pourront être introduits très prochainement, tandis que d'autres nécessitent encore des efforts de coordination pour garantir l'absence de défauts.

8. Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexes
– Projet d'arrêté et annexes

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	704/2021
Date de la séance du CE :	9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.997
Classification :	Non classifié

Berner Oberland-Bahnen AG (BOB) : subvention du canton et du Fonds de loterie destinée au renouvellement de la superstructure du chemin de fer de la Schynige Platte et à la réfection des ateliers de Wilderswil

1. Objet

Autorisation d'une subvention publique d'un montant total de 13 800 000 francs (dont CHF 12 957 500 comme subvention aux transports touristiques et CHF 842 500 comme subvention du Service cantonal des monuments historiques [SMH]) destinée au renouvellement de la superstructure du chemin de fer de la Schynige Platte (SPB) et à la réfection des ateliers de Wilderswil. Conformément à l'article 12 LCTP et à l'article 29 LPFC, les communes bernoises participent à l'investissement cantonal en faveur des transports touristiques à hauteur d'un tiers (CHF 4 319 200).

En vertu de la LCTP, le montant à la charge du canton s'élève à 8 638 300 francs et sera alloué à fonds perdu à la société Berner Oberland-Bahnen AG (BOB). La contribution du Service cantonal des monuments historiques (SMH) s'élève à 842 500 francs et sera prélevée sur le Fonds de loterie.

Le montant total du crédit à approuver s'élève par conséquent à 9 480 800 francs.

La présente proposition d'arrêté au Grand Conseil remplace l'ACE 1248/2020 du 11 novembre 2020, qui avait été renvoyé au Conseil-exécutif le 9 mars 2021.

2. Bases légales

- Loi du 16 septembre 1993 sur les transports publics (LCTP ; RSB 762.4), article 9, article 12 et article 14
- Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), article 34, article 37, article 38, alinéas 1 et 2, article 44, alinéas 1 et 2, article 46, alinéa 2, lettre *b* et article 48, alinéa 1
- Ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520), article 31, alinéas 2 et 3, article 35, alinéas 1, 5 et 6, article 36 et article 37, alinéa 1
- Loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine (LPat ; RSB 426.41), article 2, article 27, article 29, alinéa 1, lettre *a*, article 30 et article 31
- Ordonnance du 25 octobre 2000 sur la protection du patrimoine (OPat ; RSB 426.411), articles 26 à 31
- Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), article 3, article 7, articles 20 ss et article 25
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss

– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss
– Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1), article 29

3. Montant du crédit déterminant, nature et qualification juridique de la dépense

Renouvellement de la superstructure du chemin de fer de la Schynige Platte		CHF	10 200 000
Réfection des ateliers de Wilderswil		CHF	3 800 000
Coûts totaux		**CHF**	**14 000 000**
./. participation de la commune de Wilderswil	–	CHF	100 000
./. participation de Firstbahn SA	–	CHF	100 000
Coûts à la charge du canton de Berne		**CHF**	**13 800 000**
Financement au titre de l'article 9 LCTP		CHF	12 957 500
Financement issu du Fonds de loterie		CHF	842 500
./. participation des communes bernoises (art. 12 LCTP / art. 29 LPFC)	–	CHF	4 319 200
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP		**CHF**	**9 480 800**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP

4. Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera en principe relayé par les paiements suivants inscrits dans le budget et le plan financier :

4.1 Subvention selon la LCTP

Groupe de produits : 09.13.9100 Transports publics et coordination des transports

Compte	Désignation	Exercice		Montant
363400	Subventions aux entreprises publiques	2022	CHF	3 720 000
363400	Subventions aux entreprises publiques	2023	CHF	3 620 000
363400	Subventions aux entreprises publiques	2024	CHF	1 717 500
363400	Subventions aux entreprises publiques	2025	CHF	1 950 000
363400	Subventions aux entreprises publiques	2026	CHF	1 950 000
Total			**CHF**	**12 957 500**

L'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP) est habilité à engager des moyens financiers. Les contributions communales correspondantes, qui s'élèvent à 4 319 200 francs, sont encaissées sur le compte 463200.

4.2 Subventions du Service cantonal des monuments historiques

Groupe de produits : 06.01.9103 Soutien aux fonctions de direction, fonds et juridiction administrative

Compte	Désignation	Exercice		Montant
1299-23784-209100-02	Monuments historiques	2022	CHF	280 000
1299-23784-209100-02	Monuments historiques	2023	CHF	280 000
1299-23784-209100-02	Monuments historiques	2024	CHF	282 500
Total			**CHF**	**842 500**

5. Conditions

- La subvention du canton de Berne est fixée à titre de plafond des coûts. Les coûts supplémentaires liés à la planification ou au renchérissement sont à la charge des BOB.
- Le canton de Berne ne participe pas aux frais d'entretien.
- Si le décompte final présente des coûts inférieurs par rapport au budget, les montants à verser sont proportionnellement réduits. Le dépassement des coûts n'est pas pris en considération.
- Des versements partiels, à hauteur de 80 pour cent au maximum, peuvent être effectués à mesure de l'avancement des travaux, sur demande et sur attestation du financement global. Le montant restant sera versé après la présentation du décompte définitif et du rapport final à l'OTP ainsi qu'au Fonds de loterie ou au SMH.
- La promesse de subvention du Fonds de loterie ou du SMH expire cinq ans après la date à laquelle elle a été émise. Un unique délai supplémentaire peut être accordé si une demande écrite et motivée a été déposée avant l'échéance de la promesse de subvention.
- Le SMH ou les spécialistes expérimentés qu'il a mandatés assurent un suivi permanent des travaux.
- L'OTP et le SMH effectuent une réception des travaux à l'issue du chantier.
- Une documentation technique est remise au SMH.
- Le montant promis est versé à la société requérante uniquement. Tout versement à des tiers est exclu.
- Le chemin de fer est inscrit dans la liste des biens du patrimoine classés, l'ampleur de la mise sous protection restant à définir (art. 13, 14, 19, 22 et 31 LPat).

6. Délégation de compétence

La Direction des travaux publics et des transports est habilitée à signer une convention avec la société Berner Oberland-Bahnen AG.

7. Référendum financer facultatif

Le présent arrêté est soumis à la votation populaire facultative et doit être publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE :	9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire :	2020.BVD.997
Classification :	Non classifié

Berner Oberland-Bahnen AG (BOB): subvention du canton et du Fonds de loterie destinée au renouvellement de la superstructure du chemin de fer de la Schynige Platte et à la réfection des ateliers de Wilderswil

Table des matières

1. Synthèse 3

2. Bases légales 4

3. Description de l'affaire 4
3.1 Rappel 4
3.1.1 Berner Oberland-Bahnen SA (BOB) 4
3.1.2 Stratégie définie pour la SPB 5
3.2 Renvoi de la demande de crédit de la session de printemps 2021 6

4. Besoins d'investissement dans l'infrastructure 6
4.1 Renouvellement de la superstructure de la SPB 6
4.2 Ateliers 7
4.3 Demande de subvention d'investissement des BOB pour l'assainissement de la SPB 8

5. Finances de la SPB 9
5.1 Résultats 2016-2020 9
5.2 Comptes prévisionnels 2021-2024 10
5.2.1 Plan d'investissement 2022-2026 10
5.2.2 Plan de financement 11
5.2.3 Modèle commercial 11
5.3 Conséquences en cas d'abandon du projet 11

6. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 12
6.1 Répercussions sur les finances 12
6.1.1 Subvention selon la LCTP 12
6.1.2 Subventions du SMH et du FL 12
6.1.3 Coûts induits 12
6.2 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 13

7. Répercussions sur les communes 13

8. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 13
8.1 Économie 13
8.2 Environnement 13
8.3 Société 13

9. Proposition 13



1. Synthèse

La ligne de chemin de fer de la Schynige Platte (SPB) est une ligne historique à crémaillère reliant Wilderswil à la Schynige Platte depuis 1893. Empruntée par des passagers suisses comme étrangers, elle est la propriété des Chemins de fer de l'Oberland bernois (Berner Oberland-Bahnen AG, BOB). Contrairement aux lignes du trafic régional de voyageurs des BOB Interlaken – Grindelwald et Interlaken – Lauterbrunnen, la SPB ne donne pas droit à des indemnités. Compte tenu de la saison réduite à cinq mois, elle est confrontée, comme d'autres activités touristiques requérant d'importants capitaux et dépendant des conditions météorologiques, à de sérieux défis financiers. Les BOB sont ainsi tributaires d'un soutien financier externe pour garantir l'avenir à long terme de la ligne. Si les recettes provenant de l'exploitation ferroviaire permettent de couvrir les coûts, elles ne suffisent pas pour investir dans le renouvellement des voies ni dans la réfection des ateliers.

Les BOB demandent une subvention extraordinaire du canton de Berne pour le renouvellement de la superstructure de la SPB et la réfection des ateliers de Wilderswil. Le canton de Berne détient environ 34 % des parts des BOB. Il est donc actionnaire majoritaire, tout comme la Confédération. La demande de subvention n'a pas été adressée au canton en qualité de propriétaire, mais pour sa fonction de canton de domicile et de canton touristique.

L'exploitation ferroviaire revêt une importance touristique considérable pour la région et remplit ainsi les conditions requises pour bénéficier de subventions cantonales au sens de l'article 9 LCTP. L'article 9 LCTP ne prévoit que des subventions à titre exceptionnel. L'octroi de subventions d'exploitation régulières n'est donc pas possible, uniquement celui de subventions liées à des investissements planifiés. Aux subsides accordés au titre de l'article 9 LCTP peuvent s'ajouter des subventions du Service cantonal des monuments historiques (SMH) et du Fonds de loterie (FL). La SPB a bénéficié par le passé de plusieurs subventions cantonales. La dernière en date, allouée en 2011 pour la rénovation du tunnel du Rotenegg, s'élevait à 810 000 francs bruts (CHF 510 000 au titre de la LCTP et CHF 300 000 en vertu de la législation sur la loterie).

Le renouvellement de la superstructure de la SPB et la réfection des ateliers doivent être financés par un investissement public d'un montant total de 13 800 000 francs (dont CHF 12 957 500 comme subvention aux transports touristiques en vertu de l'article 9 LCTP et CHF 842 500 comme subvention du SMH). Conformément à l'article 12 LCTP et à l'article 29 LPFC, les communes bernoises participent à l'investissement cantonal en faveur des transports touristiques à hauteur d'un tiers (CHF 4 319 200).

Le montant total du crédit à approuver s'élève à 9 480 800 francs.

Le 9 mars 2021, le Grand Conseil a renvoyé la demande de crédit pour une participation du canton aux travaux de réfection de la SPB au Conseil-exécutif. Il lui a demandé de négocier une participation adéquate pour le renouvellement de la superstructure et la réfection des ateliers de Wilderswil avec les autres actionnaires de la SPB ou des BOB. La participation du canton n'a donc pas été refusée.

Entre-temps, Firstbahn SA a accepté de participer aux coûts et la proposition d'arrêté a été adaptée en conséquence (nouveau montant du crédit demandé). Le Conseil-exécutif doit désormais la remettre au Grand Conseil pour approbation. La proposition d'arrêté remplace l'ACE 1248/2020 du 11 novembre 2020.

L'arrêté relatif au crédit à accorder est soumis à la votation populaire facultative.

2. Bases légales

– Loi du 16 septembre 1993 sur les transports publics (LCTP ; RSB 762.4), article 9, article 12 et article 14
– Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), article 34, article 37, article 38, alinéas 1 et 2, article 44, alinéas 1 et 2, article 46, alinéa 2, lettre *b* et article 48, alinéa 1
– Ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520), article 31, alinéas 2 et 3, article 35, alinéas 1, 5 et 6, article 36 et article 37, alinéa 1
– Loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine (LPat ; RSB 426.41), article 2, article 27, 29, alinéa 1, lettre *a*, article 30 et article 31
– Ordonnance du 25 octobre 2000 sur la protection du patrimoine (OPat ; RSB 426.411), articles 26 à 31
– Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), article 3, article 7, articles 20 ss et article 25
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss
– Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1), article 29

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

3.1.1 Berner Oberland-Bahnen SA (BOB)

Les BOB exploitent deux domaines d'activité : d'une part, le transport régional de voyageurs donnant droit à des indemnités (lignes de TP Interlaken Est – Grindelwald et Interlaken Est – Lauterbrunnen), d'autre part l'offre touristique de la SPB.

La SPB est une ligne de chemin de fer à crémaillère historique et touristique (7,26 km de long, écartement des voies de 800 mm) reliant Wilderswil (584 m au-dessus du niveau de la mer) à la Schynige Platte (1967 m au-dessus du niveau de la mer). Ouverte comme ligne à vapeur en 1893, elle a été électrifiée en 1914 et a fêté en 2018 son 125^{e} anniversaire. La SPB était initialement organisée en société anonyme indépendante. Reprise par les BOB au bout de deux années d'exploitation, elle est leur propriété depuis le 1er janvier 1895.

La SPB n'a pas droit à des indemnités, elle doit donc fournir ses prestations de manière à couvrir ses coûts. Il est strictement interdit aux BOB d'utiliser les subventions du transport régional de voyageurs pour financer la SPB. Dernièrement, le Contrôle des finances a effectué à ce sujet un contrôle des subventions cantonales et n'a trouvé aucun subventionnement croisé entre les BOB et la SPB. Les BOB ne financeront pas non plus la SPB par le biais de subventions croisées à l'avenir.

Le canton détient environ 34 % des parts des BOB et la Confédération environ 36 %. Pour des raisons historiques, la société Jungfraubahn Holding SA possède également 8 % des actions des BOB. Elle n'est toutefois pas un actionnaire actif et ne tire aucun revenu de ses parts. Les BOB ayant droit à des indemnités, ils ne peuvent pas verser de dividendes. Les fonds générés par les BOB ont jusqu'ici toujours été réinvestis dans la société. Il n'est pas non plus prévu de verser de dividendes à l'avenir.

La gestion des BOB et de la SPB est assurée par la société Jungfraubahn Management SA, qui s'occupe également la direction opérationnelle de la société Jungfraubahn Holding SA. Les BOB sont une entreprise autonome sur le plan juridique et ne font pas partie de Jungfraubahn Holding SA.

3.1.2 Stratégie définie pour la SPB

Le tracé de la SPB traverse une topographie variée comprenant plusieurs ouvrages d'art, notamment deux ponts de chemin de fer, plusieurs petits viaducs en pierre et quatre tunnels. Le plus long, le tunnel du Rotenegg (168 m), a été rénové en 2011. Le canton a financé ces travaux à hauteur de 810 000 francs (CHF 510 000 au titre de la LCTP et CHF 300 000 en vertu de la législation sur la loterie). Le deuxième tunnel le plus long (156 m), le tunnel du Grätli, traverse une zone géologique complexe.

L'ensemble du matériel roulant (locomotive à vapeur n° 5 de 1894, locomotives électriques des années 1910-1914, wagons des années 1893-1929) est inscrit à l'inventaire des biens historiques. Il est entretenu dans les ateliers de la SPB à Wilderswil par du personnel interne. Malgré leur âge, ces équipements peuvent être exploités pendant encore 25 ans moyennant des opérations régulières de maintenance et des investissements de remplacement. La SPB est exploitée uniquement durant la belle saison, de fin mai / début juin à mi- / fin octobre. Cette période d'exploitation ne peut être étendue en raison des conditions topographiques et géologiques. Pour garantir l'exploitation de la SPB à long terme, d'importants investissements infrastructurels sont nécessaires (voies ferrées et ateliers). La SPB n'est pas en mesure de les assumer seule, son chiffre d'affaires annuel (CHF 0,5 million) lui permettant tout au plus de financer la rénovation du matériel roulant, des bâtiments et des caténaires.

Couvrir les coûts de la SPB constitue un défi de taille au regard de l'exploitation saisonnière dépendante des conditions météorologiques et du niveau des coûts d'entretien d'installations et de matériel roulant plus que centenaires. À cela s'ajoute que pour garantir le bon fonctionnement de la ligne, il faut investir dans le renouvellement des voies ferrées, lesquelles sont parvenues à la fin de leur cycle de vie. Cette situation a amené le conseil d'administration des BOB à se pencher sur l'avenir de la SPB et à considérer des alternatives (funiculaire, nouveau matériel roulant). Au vu des opportunités du marché, notamment des facteurs de succès stratégiques, le conseil d'administration a confirmé en 2020 la stratégie de 2014 et validé la poursuite de l'exploitation de la ligne historique à crémaillère. Un plan financier a été établi pour les 25 prochaines années.

Le conseil d'administration a décidé de mettre l'accent, dans le modèle commercial, sur les facteurs de succès de la ligne, l'idée étant de faire de la SPB le « train nostalgie » numéro un et la promesse d'une expérience romantique en pleine nature. Cette stratégie repose sur des attentes en termes de fréquentation au moins équivalentes aux niveaux des années précédentes. Initialement conçue pour un public national amateur de tradition, la SPB complète l'offre touristique de la région de la Jungfrau, axée essentiellement sur un public international.

Les voies, en partie d'origine, leur tracé dans le paysage, ainsi que les éléments et ouvrages d'infrastructure nécessaires font partie intégrante du chemin de fer historique. La locomotive à vapeur doit être considérée, du point de vue de la protection du patrimoine, comme d'importance historico-culturelle. S'intégrant pleinement dans le modèle commercial (train nostalgie), elle doit être maintenue en bon état de fonctionnement et être utilisée pour des trajets supplémentaires.

Un marketing mix au moyen de différents canaux doit permettre de renforcer le positionnement de la SPB. Divers aménagements et attractions visent à accroître l'attrait de l'ascension jusqu'au plateau. L'hôtel de montagne traditionnel a ainsi été rénové en 2011 (décoration du plafond des chambres d'un ciel étoilé, notamment) et un « cinéma nature » a été aménagé le long d'un parcours en boucle. Des concerts de cor des Alpes sont donnés par ailleurs gratuitement chaque jour. La saison 2019 a vu la rénovation de l'aire de jeux alpine, l'ouverture du nouveau « Swiss Flower & Panorama Trail » et

l'inauguration d'un nouveau site de prises de vue. L'attrait de la Schynige Platte a été renforcé en 2020 par la création de parterres d'edelweiss, de gentianes et de rhododendrons des Alpes, et la rénovation du toboggan de l'aire de jeux. Quant au jardin botanique alpin, qui jouit d'un grand prestige scientifique, il est accessible librement. Enfin, la nouvelle fromagerie vitrine permettra aux visiteurs de découvrir en direct les secrets de la fabrication du fromage.

3.2 Renvoi de la demande de crédit de la session de printemps 2021

Le 9 mars 2021, le Grand Conseil a renvoyé la demande de crédit pour une participation du canton aux travaux de réfection de la SPB au Conseil-exécutif. Il lui a demandé de négocier une participation adéquate pour le renouvellement de la superstructure et la réfection des ateliers de Wilderswil avec les autres actionnaires de la SPB ou des BOB. La majorité du Grand Conseil estime notamment que la société Jungfraubahn Holding AG, copropriétaire, devrait participer au financement puisqu'elle a réalisé des bénéfices importants durant les dernières années.

Suite au renvoi de la demande, la DTT a demandé une participation aux actionnaires suivants :

Confédération
Avec environ 36 % des parts, la Confédération est le plus grand actionnaire des BOB SA, mais elle ne dispose d'aucune base légale pour participer au financement, que ce soit en qualité de commanditaire ou de propriétaire. Elle se concentre en effet sur l'infrastructure destinée à la desserte de base et non pas sur le trafic touristique. Elle a donc refusé notre demande et aucun financement fédéral ne sera alloué.

Rolly Fly SA Holding
Rolly Fly SA Holding est une société anonyme privée et détient 13 % des actions des BOB. Elle a également refusé notre demande. Selon elle, les investissements doivent être financés par des fonds générés de manière autonome et éventuellement par les pouvoirs publics dans le cadre de la promotion de la région ou du tourisme.

Jungfraubahn Holding SA
Pour des raisons historiques, la société Jungfraubahn Holding SA possède environ 8 % des parts des BOB. Elle a examiné la possibilité de participer en qualité de propriétaire. En tant qu'entreprise indépendante, elle peut difficilement financer des investissements à fonds perdu. Jungfraubahn Holding SA est une entreprise active dans le tourisme international et a subi de plein fouet la pandémie de coronavirus avec une perte de plus de 9 millions de francs en 2020.

Comme elle exploite des chemins de fer touristiques en concurrence avec la SPB, elle ne voit pas l'intérêt de soutenir cette dernière. Cependant, il y a des synergies avec Firstbahn SA, dont Jungrfaubahn Holding SA détient l'ensemble des actions. En effet, Firstbahn est liée à la SPB par l'offre de randonnée Schynige Platte – First. Jungfraubahn Holding SA a donc décidé de participer aux travaux de rénovation de la SPB au nom de la Firstbahn pour un montant de 100 000 francs.

4. Besoins d'investissement dans l'infrastructure

4.1 Renouvellement de la superstructure de la SPB

L'exploitation à long terme de la ligne à crémaillère impose le renouvellement complet des voies ferrées au cours des prochaines années. Les besoins ont été évalués sur la base du relevé et de l'évaluation de l'état du réseau dressés par la société d'ingénierie Wild Ingenieure AG. Le plan de conservation de la

superstructure peut être comparé aux rapports sur l'état du réseau tels qu'ils sont établis depuis quelques années par les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires donnant droit à indemnité.

Les besoins pour le renouvellement total de la superstructure ont été évalués à 16,8 millions de francs. Les investissements seront étalés dans le temps et coordonnés avec les opérations ordinaires d'entretien, ou couverts en partie par celles-ci. La société d'ingénierie a défini les priorités en coopération avec les services des BOB. Les travaux suivants devront être réalisés d'ici à 2025 pour garantir l'exploitation de la SPB (valeur : CHF 10,2 millions) :

- Assainissement des voies ferrées (soubassement et ballast)
- Entretien des aiguillages
- Remplacement partiel des dents de crémaillère, rails et traverses défectueux
- Régénération et soudage des dents de crémaillère (dents usées)



Illustration 1 : Dents de crémaillère défectueuses



Illustration 2 : Enfoncement d'un rail

Ces travaux prioritaires devront impérativement être réalisés d'ici à fin 2025 pour garantir l'exploitation sûre et fiable de la ligne.

4.2 Ateliers

L'infrastructure ferroviaire n'est pas la seule à nécessiter des travaux d'assainissement. Les ateliers de la SPB ont eux aussi besoin d'être rénovés. Leur infrastructure vieillissante empêche le personnel de travailler efficacement, l'obligeant souvent à improviser pour mener à bien les différentes tâches dont il a la charge. Les opérations mécaniques doivent ainsi pour certaines être réalisées entièrement à l'extérieur. Des améliorations doivent également être apportées prioritairement dans les domaines de la sécurité au travail et de l'hygiène. Si l'extrême motivation de l'équipe a jusqu'ici permis de compenser cette situation, l'amélioration des conditions de travail du personnel en place et à venir est une condition essentielle pour une exploitation efficace de la SPB.

Si elles sont particulièrement robustes, les locomotives historiques de la SPB n'en nécessitent pas moins des opérations régulières de maintenance. L'entretien des paliers et la fabrication de pièces de rechange notamment requièrent des connaissances techniques et une habileté manuelle que l'on n'acquiert plus aujourd'hui dans le cadre des processus ordinaires de formation et de travail. La préservation de ce savoir-faire passe par une formation spécifique du personnel.

Le plan de rénovation envisagé vise à mettre les ateliers de la SPB à niveau sur les plans technique et énergétique, mais aussi de la sécurité et de l'ergonomie. Les travaux suivants sont planifiés :

- Aménagement d'un espace de travail supplémentaire (atelier et service de la voie)
- Rénovation des espaces de pause et de repos (vestiaires et sanitaires séparés pour les deux sexes)
- Abaissement de la fosse de travail à la hauteur debout et remplacement de l'éclairage de la fosse
- Élargissement de la fosse de travail en sous-sol (surface de stockage) et pose d'un grillage au sol (pour l'écoulement des huiles et des dépôts graisseux)
- Amélioration de la plateforme pour travaux de toiture
- Démontage des lignes de contact dans le bâtiment (mise en sécurité lors des travaux de levage et de toiture)
- Acquisition d'une nacelle élévatrice à ciseaux pour les opérations de révision des bogies
- Acquisition d'une nouvelle installation de levage pour les ateliers et l'atelier de serrurerie du service de la voie
- Remplacement de l'éclairage des ateliers
- Mise en place d'un nouveau système d'aération dans les ateliers et l'atelier de serrurerie du service de la voie
- Aménagement d'espaces extérieurs couverts de stockage et de déballage des marchandises pour les ateliers, le service de la voie et le restaurant Schynige Platte
- Acquisition d'une voiture poussée
- Assainissement thermique des façades et des toitures (toits inclinés et plats)

Les coûts d'investissement ont été évalués dans le cadre de l'avant-projet à 3,8 millions de francs. Les travaux de réfection des ateliers de Wilderswil pourront être concentrés sur une année (2022 vraisemblablement).

4.3 Demande de subvention d'investissement des BOB pour l'assainissement de la SPB

La demande de subvention d'investissement des BOB se fonde sur le rapport du 25 novembre 2019 relatif à l'avenir de la SPB, qui fait apparaître une dépendance des BOB vis-à-vis de tiers pour les investissements liés à l'assainissement de la SPB. Les moyens générés dans le cadre de l'exploitation de la SPB ne suffisent pas pour financer les coûts des travaux d'assainissement urgents. Un subventionnement par les domaines d'activité des BOB qui donnent droit à indemnité n'est pas juridiquement recevable. Si les BOB et le Chemin de fer de la Jungfrau ont la même direction, les BOB doivent, en tant que société anonyme indépendante, trouver une solution de financement durable qu'ils soient à même d'assumer.

Les mesures d'assainissement envisagées visent à redonner aux BOB une certaine marge de manœuvre et à garantir l'exploitation de la SPB à long terme. L'aide nécessaire de la part du canton de domicile est estimée à 13,8 millions de francs.

Au niveau cantonal, les organes spécialisés suivants peuvent allouer des subventions :
- L'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP) peut, sur la base de de l'article 9 LCTP, financer des investissements d'infrastructure.
- Le Service cantonal des monuments historiques (SMH) peut cofinancer des investissements de conservation de la valeur de trains d'importance historico-culturelle et leur infrastructure.
- Le Fonds de loterie (FL) peut octroyer des subventions pour du matériel roulant historique si celui-ci est reconnu par le SMH comme étant une plus-value sur le plan de la conservation du patrimoine. Le SMH n'allouant pas de subventions pour du matériel roulant, cette variante de financement ne peut être envisagée.
- La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) peut accorder des prêts remboursables sans intérêt d'une échéance de 25 ans, à hauteur de 25 % maximum de l'investissement global.

Les dépenses d'investissement nécessaires remettant en cause l'autonomie financière de la SPB, la subvention du canton doit être allouée à fonds perdu, ce qui permet une compensation directe des

dépenses d'investissement. La SPB ne voit ainsi pas son compte de résultat impacté par des charges d'amortissement. L'octroi d'un prêt par la DEEE ne constitue en revanche pas une solution avantageuse pour la SPB en raison de l'obligation de remboursement et de l'inscription à l'actif du bilan. La subvention d'investissement à fonds perdu permet à la SPB d'assurer l'exploitation ferroviaire à long terme.

Un important besoin d'assainissement est apparu pour les infrastructures de la SPB après 125 années d'exploitation. La subvention cantonale accordée à la SPB permettra d'assurer son exploitation pendant les 25 années à venir. Aucun autre investissement dans des entreprises ferroviaires touristiques n'est donc prévu, à l'exception de contributions pour des travaux d'assainissement non planifiables (évolutions extraordinaires ou dommages dus à des catastrophes naturelles ou un autre type d'événement).

5. Finances de la SPB

5.1 Résultats 2016-2020

La SPB a vu sa fréquentation augmenter ces dernières années. En 2016, elle a pu profiter d'une action proposée à l'échelle nationale par la banque UBS à ses clients qui leur permettait de se rendre sur un lieu touristique (dont la Schynige Platte) pour seulement 10 CHF. En 2018, les conditions météorologiques particulièrement favorables durant toute la saison automnale ont boosté l'activité de la SPB comme des autres lignes de chemin de fer de montagne. La SPB a affiché sur la période 2016-2020 les résultats suivants :

En CHF	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Produit du trafic	3 550 116	3 383 666	4 083 623	3 911 795	2 765 945
Autres produits	957 405	878 827	907 032	937 153	675 382
Revenu d'exploitation	**4 507 521**	**4 262 493**	**4 990 655**	**4 848 948**	**3 441 327**
Dépenses d'exploitation	-3 670 080	-3 680 031	-3 837 206	-4 068 403	-3 230 435
EBITDA	**837 440**	**582 462**	**1 153 449**	**780 545**	**210 892**
Amortissements	-678 758	-556 167	-1 043 919	-666 574	-258 354
EBIT	**158 682**	**26 295**	**109 531**	**113 971**	**-47 462**
Intérêts et impôts	-44 651	-1 485	-19 127	-21 434	3 440
Résultat annuel	**114 031**	**24 810**	**90 404**	**92 537**	**-44 022**

En 2019, le fort enneigement a induit un démarrage plus tardif de la saison et un recul du nombre global de voyageurs transportés (-7 % par rapport à 2018). La crise du coronavirus touche le tourisme de plein fouet. Le confinement et l'incertitude générale ont causé des pertes importantes pour tous les prestataires touristiques. En 2020, la SPB n'a repris son activité que le 1er juillet en raison du manque de demande. Au vu des circonstances, elle a réalisé de bons résultats pendant les vacances d'été grâce aux touristes suisses. Les pertes ont pu être limitées à 44 022 francs grâce au chômage partiel et à des mesures adaptées.

La SPB a de plus en plus de difficultés à maintenir des résultats positifs. Même les années particulièrement favorables pour le tourisme dans la région de la Jungfrau, ses résultats ne lui ont pas permis de constituer des réserves pour couvrir de gros investissements. Pour garantir l'exploitation à long terme, la subvention cantonale doit être accordée à fonds perdu. La SPB ne verra ainsi pas son compte de résultat impacté par des charges d'amortissement ni des coûts de financement.

5.2 Comptes prévisionnels 2021-2024

Les comptes prévisionnels pour les années 2021 à 2024 font apparaître une situation financière tendue :

En CHF	Prévisions 2020	Compte prévisionnel 2021	Compte prévisionnel 2022	Compte prévisionnel 2023	Compte prévisionnel 2024
Produit du trafic	2 325 000	3 200 000	3 689 000	3 763 000	3 782 000
Autres produits	730 000	850 000	948 000	951 000	954 000
Revenu d'exploitation	**3 055 000**	**4 050 000**	**4 637 000**	**4 714 000**	**4 736 000**
Dépenses d'exploitation	-3 512 000	-3 700 000	-4 065 000	-4 129 000	-4 196 000
EBITDA	**-457 000**	**350 000**	**572 000**	**585 000**	**540 000**
Amortissements	-333 000	-333 000	-361 000	-398 000	-437 000
EBIT	**-790 000**	**17 000**	**211 000**	**187 000**	**103 000**
Intérêts et impôts	-7 000	-30 000	-17 000	-17 000	-17 000
Résultat annuel	**-797 000**	**-13 000**	**194 000**	**170 000**	**86 000**

Grâce aux produits du trafic, qui ont renoué avec les niveaux des années précédentes (avant la pandémie), et aux revenus tirés de la location de l'hôtel, la SPB prévoit à partir de 2021 un résultat légèrement positif, avec une trésorerie annuelle disponible pour les investissements de 0,3 à 0,5 million de francs. Au vu des résultats attendus, la marge annuelle d'investissement propre sera de l'ordre de 0,5 million. Comme les années précédentes, elle permettra de couvrir une petite part des besoins seulement. Des mesures seront notamment prévues au niveau des bâtiments, des caténaires, du matériel roulant et des attractions à l'arrivée à la Schynige Platte. Les opérations d'entretien courant du matériel roulant pourront par ailleurs être réalisées. Ces moyens ne permettront en revanche pas de financer les autres mesures indispensables telles que le renouvellement de la superstructure ou la réfection des ateliers. Les coûts induits par ces travaux d'envergure remettraient en cause la viabilité économique de l'entreprise.

5.2.1 Plan d'investissement 2022-2026

Les investissements suivants sont programmés sur la période 2022-2026 :

En CHF	2022	2023	2024	2025	2026
Matériel roulant / exploitation	112 000	60 000	60 000	60 000	60 000
Bâtiments / installations destinées au public	35 000	80 000	-	-	50 000
Ouvrages d'art / de protection	200 000	-	200 000	-	200 000
Attractions	250 000	295 000	250 000	300 000	250 000
Financement par les BOB	**597 000**	**435 000**	**510 000**	**360 000**	**560 000**
Superstructure	2 200 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Ateliers de Wilderswil	1 900 000	1 900 000	-	-	-
Financement par des tiers	**4 100 000**	**3 900 000**	**2 000 000**	**2 000 000**	**2 000 000**
Total	**4 697 000**	**4 335 000**	**2 510 000**	**2 360 000**	**2 560 000**

Le tableau fait clairement apparaître la possibilité de financer en propre les investissements planifiés au niveau du matériel roulant, des bâtiments, des ouvrages d'art et de protection, ainsi que des attractions. Un financement tiers est en revanche nécessaire pour le renouvellement de la superstructure et la réfection des ateliers de Wilderswil (CHF 14 millions).

5.2.2 Plan de financement

Les BOB ont déposé auprès de la commune municipale de Wilderswil une demande de subvention à fonds perdu de 100 000 francs, qui a été approuvée le 5 août 2020.

Ils sollicitent une aide du canton de Berne pour le budget restant (CHF 13,8 millions). La subvention cantonale sera allouée par tranches entre 2022 et 2026.

Les financements (commune municipale de Wilderswil, Firstbahn SA et canton de Berne) se répartissent comme suit :

En CHF	2022	2023	2024	2025	2026
Superstructure	2 200 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Ateliers	1 900 000	1 900 000	-	-	-
Total	**4 100 000**	**3 900 000**	**2 000 000**	**2 000 000**	**2 000 000**

5.2.3 Modèle commercial

La promotion de la Schynige Platte s'effectue sous le label « Le meilleur de la tradition suisse ». L'accent est mis sur le « swissness », la nostalgie d'une époque, la tradition, le romantisme du panorama et la majesté des paysages de montagne. Le site fait partie du circuit de randonnée classique Grosse Scheidegg - First - Schynige Platte. La SPB tire ses revenus essentiellement de la vente de billets ferroviaires (produits du trafic) et de la location de l'hôtel de montagne. Les principaux marchés cibles sont la Suisse et les pays d'origine des visiteurs traditionnels de l'Oberland bernois (D, GB, BENELUX). Un positionnement sur le marché des voyages en groupe n'est possible que dans une faible mesure pour le Japon. La période d'exploitation de cinq mois est en effet trop courte pour une inclusion de l'offre dans les catalogues des tours-opérateurs.

La SPB s'efforce d'accroître la notoriété de la Schynige Platte en partenariat avec le locataire de l'hôtel de montagne, les sentiers de randonnée bernois et le jardin alpin par des campagnes en ligne et une présence forte et régulière dans le journal de la Jungfrau et les affichages SGA. La chanteuse Francine Jordi et le musicien Marc Trauffer sont les deux ambassadeurs de la marque. La Schynige Platte est l'une des destinations promues par le Chemin de fer de la Jungfrau.

Pour des raisons topographiques et climatiques, la ligne de la SPB n'est exploitée que durant la saison estivale, la partie supérieure du tracé (au-dessus de Breitlauenen) se situant dans un couloir d'avalanches. En raison des risques d'avalanches, l'exploitation n'est autorisée que de fin mai / début juin à la mi- / fin octobre (avec des variations dues aux conditions météorologiques), soit pendant cinq mois environ, ce qui représente moins de 150 jours d'exploitation par an. À noter par ailleurs que le matériel roulant d'époque conditionne fortement les possibilités d'exploitation. Il limite les capacités de transport et nécessite davantage d'effectifs que d'autres trains à crémaillère. La fréquentation moyenne était de 110 000 passagers ces dernières années (à l'arrivée au sommet). Les campagnes de marketing planifiées visent à accroître la fréquentation à 120 000 passagers.

5.3 Conséquences en cas d'abandon du projet

Sans soutien de la part du canton, les BOB ne peuvent mobiliser les moyens nécessaires à la réalisation des investissements indispensables pour garantir l'exploitation de la SPB dans de bonnes conditions de sécurité. Les revenus générés permettent d'assurer uniquement la maintenance ordinaire du matériel roulant et de l'infrastructure, ainsi que de petits investissements de remplacement. À moyen terme, le risque est que l'exploitation soit interrompue si les travaux d'assainissement ne débutent pas suffisamment tôt. La région verrait alors disparaître l'un des principaux symboles du boom des chemins

de fer de montagne au 19e siècle. Alors que l'heure est à la modernisation et à la réalisation de travaux d'envergure sur les trains touristiques environnants, le train nostalgie de la SPB constitue une caractéristique distinctive de la région de la Jungfrau. L'arrêt de son exploitation représenterait une énorme perte pour Wilderswil et toute la région dans la mesure où il induirait la disparition d'un objet culturel d'importance nationale.

6. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

6.1 Répercussions sur les finances

Le canton finance le renouvellement de la superstructure et la réfection des ateliers de Wilderswil de la SPB via les deux canaux que sont la LCTP et le SMH (ressources du Fonds de loterie).

6.1.1 Subvention selon la LCTP

La SPB est une ligne ferroviaire à but purement touristique. Les bases légales en matière de transports touristiques ne prévoient aucune subvention périodique sous forme de contributions d'exploitation annuelles. En vertu de l'article 9 LCTP, le canton peut toutefois octroyer à titre exceptionnel des subventions à des entreprises à caractère touristique, de transport ferroviaire ou de navigation, pour autant que celles-ci revêtent une importance considérable pour une région. Le renouvellement de la superstructure et la réfection des ateliers de Wilderswil peuvent donc être financés en vertu de l'article 9 LCTP par une subvention à fonds perdu de 12 957 500 francs. Après déduction du tiers communal de 4 319 200 francs, le coût net à la charge du canton est de 8 638 300 francs.

6.1.2 Subventions du SMH et du FL

Une subvention peut être accordée par le SMH pour des dépenses permettant de préserver la valeur de monuments techniques. Le SMH considère la SPB dans son ensemble comme un objet culturel d'importance nationale. L'inscription de l'installation à l'Inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale est prévue dans le cadre de la révision en cours de l'inventaire à l'horizon 2021. La SPB est dans l'ensemble préservée avec son tracé, les ouvrages d'art, les bâtiments et le parc de locomotives et de wagons. Elle constitue l'une des installations ferroviaires les plus anciennes et les mieux conservées de l'âge d'or du tourisme suisse au tournant du 20e siècle. Les voies, de par leur tracé dans le paysage, ainsi que les éléments et ouvrages d'infrastructure nécessaires font partie intégrante du chemin de fer historique. Les structures porteuses comme la superstructure du tracé de la ligne et tous les bâtiments nécessaires à l'exploitation de la ligne de chemin de fer sont déclarés dignes de conservation ou de protection dans le recensement architectural des communes de Wilderswil, Gsteigwiler et Gündlischwand. Une mise sous protection intégrale de la ligne est à l'étude. En conséquence, le SMH peut financer à hauteur de 40 % (soit CHF 842 500) les coûts de renouvellement de la superstructure. Cette subvention relève de l'article 46, alinéa 2, lettre *b* LLot et sera financée par les ressources du FL. Le bâtiment des ateliers de Wilderswil ne pouvant pas être considéré comme un monument historique pour avoir subi plusieurs remaniements par le passé, la réfection des ateliers n'entre pas dans les secteurs d'affectation du FL.

6.1.3 Coûts induits

La subvention étant versée à fonds perdu, elle ne génère pas de coûts induits pour le canton de Berne. L'octroi de contributions d'entretien est expressément exclu.

Les coûts supplémentaires liés à des modifications du projet ou au renchérissement doivent être supportés par les BOB. La description du projet figurant dans la convention est déterminante à ce sujet.

6.2 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Les subventions n'ont aucune répercussion sur l'organisation, le personnel, l'informatique ni les locaux du canton de Berne.

7. Répercussions sur les communes

Conformément à l'article 12 LCTP, les subventions octroyées à des compagnies touristiques de transport ferroviaire et de navigation font partie des coûts des transports publics devant être en partie cofinancés par les communes. Les subventions versées au titre de l'article 9 LCTP s'inscrivent par conséquent dans le cadre des coûts totaux des transports publics. Conformément à l'article 29 LPFC, les communes bernoises participent à l'investissement pour le transport touristique à hauteur d'un tiers (CHF 4 319 200). La commune de Wilderswil et les alentours profitent des répercussions économiques du maintien et du développement de la SPB, car cela permet de conserver dans la région une entreprise créatrice de valeur ajoutée et à d'autres secteurs d'activités (gastronomie, etc.) d'en tirer bénéfice.

8. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

8.1 Économie

La SPB est unique et joue un rôle économique important pour la région et l'Oberland bernois. C'est une attraction touristique particulière qui attire des visiteurs de Suisse et de l'étranger. L'entreprise génère des chiffres d'affaires directs ainsi qu'une plus-value grâce à ses services et ses offres, et est un employeur important dans la région. La non-garantie de l'exploitation à long terme ou l'arrêt de l'exploitation impacterait négativement l'économie de la région.

8.2 Environnement

Les ateliers de Wilderswil feront l'objet d'un assainissement thermique et seront rénovés de façon que les matériaux utilisés répondent à l'état actuel de la technique.

8.3 Société

La Schynige Platte est une destination prisée des touristes journaliers suisses, qui constituent le segment principal de visiteurs. La SPB propose en outre une offre de loisirs attrayante, contribuant ainsi à l'identité de la région.

9. Proposition

Pour les motifs exposés, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexes :
– Projet d'arrêté

Autres annexes pour la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) :
– Plan de renouvellement de la superstructure de la Schynige Platte-Bahn SPB (Wild Ingenieure AG)
– Analyse et estimation des coûts pour les ateliers de Wilderswil (Ruch Architekten AG)

Kanton Bern Der Grosse Rat
Canton de Berne Le Grand Conseil

Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

BLS SA et exercice de la surveillance par le canton

Audit de la CGes

Date de traitement 12 août 2021

Sommaire

1. Synthèse ... 3

2. BLS SA ... 5

3. Démarche de la Commission de gestion ... 6

4. Caractéristiques principales de l'exercice de la surveillance par le canton ... 11
4.1 La surveillance en qualité de propriétaire ... 11
4.2 La surveillance en qualité de commanditaire de prestations ... 13

5. Constatations de la Commission de gestion ... 15
5.1 Dispositions et prescriptions légales ... 15
5.2 Exercice de la surveillance par le Conseil-exécutif et par la DTT ... 17
5.3 Conflits d'intérêts ... 30
5.4 Rôle du représentant du canton ... 32
5.5 Relations avec les organes de surveillance du canton ... 34

6. Proposition de la Commission de gestion ... 39

1. Synthèse

BLS SA a fait la une des journaux à plusieurs reprises ces deux dernières années pour avoir perçu de la part de la Confédération et du canton des indemnités trop élevées au titre du transport de voyageurs ouvrant droit à subvention. On a d'abord appris en 2019 que BLS SA, après la constatation d'écarts concernant le modèle dit de lissage des taux d'intérêt, avait conclu avec l'Office fédéral des transports (OFT) un accord portant sur le remboursement de 29,4 millions de francs à la Confédération et aux cantons. Une année plus tard, l'OFT et BLS SA faisaient savoir que la société avait inclus dans ses offres un montant trop bas pour les recettes de la communauté tarifaire Libero. Dans ce deuxième cas, le montant à rembourser par BLS SA et sa filiale Busland AG s'élevait à 43,6 millions de francs selon le communiqué de presse[1] publié à ce sujet[2]. Le Contrôle fédéral des finances ainsi qu'un audit interne demandé par le conseil d'administration de BLS SA ont également relevé des manquements. Il a été constaté notamment que la direction comptabilisait sciemment les recettes de la communauté tarifaire Libero de manière incorrecte depuis plusieurs années déjà.

Dans le présent rapport, la Commission de gestion (CGes) rend compte de son audit de la surveillance exercée par le canton de Berne sur BLS SA, dont le canton détient 55,8 pour cent du capital. Elle a axé ses travaux sur la manière dont le Conseil-exécutif et la Direction compétente ont utilisé les instruments de surveillance à leur disposition, en particulier pour traiter les problèmes d'indemnisation. La commission s'est intéressée principalement à la manière dont le canton a assumé son rôle de propriétaire, sans négliger pour autant l'exercice de son rôle de commanditaire de prestations de transport.

Se fondant sur ses investigations et sur les informations dont elle dispose, la CGes estime que des actions s'imposent dans les domaines suivants :

- **Dispositions et prescriptions légales :** contrairement à ce que prescrit la Constitution cantonale (ConstC), il n'existe pas de loi relative à BLS SA. La Constitution impose de régler dans une loi les grandes lignes de l'organisation et des tâches des établissements et institutions qui sont créés par le canton, la nature et le cadre de la délégation de compétences législatives ainsi que la nature et l'étendue des participations cantonales importantes (art. 95, al. 2 ConstC). Ce cadre de rang supérieur adopté par le législateur fait défaut au canton. Les questions d'orientation stratégique ont été tranchées par le seul Conseil-exécutif.
- **Exercice de la surveillance par le Conseil-exécutif et par la Direction des travaux publics et des transports (DTT) :** malgré l'arrivée régulière de nouveaux incidents sur la place publique mettant en cause BLS SA, la Direction compétente et le Conseil-exécutif sont restés passifs. Pourtant, en vertu de la Constitution, le gouvernement devait exercer la surveillance sur la participation cantonale dans BLS SA (art. 95, al. 3 ConstC). En 2019 et 2020, le Conseil-exécutif a donné son feu vert pour que l'assemblée générale donne décharge au conseil d'administration, alors même que des investigations sur la responsabilité des irrégularités étaient en cours. Le gouvernement et la Direction ont fait entièrement confiance au conseil d'administration, à qui ils ont en grande partie laissé le soin de demander un audit externe pour faire la lumière sur les incidents. Malgré les investigations menées au niveau fédéral, notamment par le Contrôle fédéral des finances, le canton en tant qu'actionnaire majoritaire est demeuré passif. Le Conseil-exécutif a balayé les recommandations pourtant très claires du Contrôle cantonal des finances de lancer un audit indépendant, proposant même au contraire de clore le dossier concernant les problèmes d'indemnisation de BLS SA. Le Conseil-exécutif n'a rien fait non plus pour déterminer si certains faits pouvaient relever du droit pénal et c'est finalement l'OFT qui a porté plainte.
- **Conflits d'intérêts :** les deux rôles au titre desquels le canton était impliqué dans les problèmes d'indemnisation de BLS SA, soit le rôle de commanditaire de prestations et celui d'actionnaire de la société, sont dévolus à deux services différents de la DTT : le secrétariat général représente le canton en tant que propriétaire tandis que l'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP)

[1] Communiqué de BLS du 28 février 2020 : BLS examine les domaines relevant de l'indemnisation.
[2] Dans sa prise de position, BLS SA a indiqué que le montant s'élevait à « 46,971 millions de francs selon la convention à conclure ».

exerce la fonction de commanditaire. La CGes estime qu'il y a une trop grande proximité entre ces services, ce qui complique voire rend impossible le maintien d'une délimitation claire entre les deux rôles.

– **Rôle du représentant du canton :** depuis 2018, le canton de Berne délègue un représentant mandaté au sein du conseil d'administration de BLS SA. Celui-ci rend compte à la DTT de ce qui se passe chez BLS SA et, inversement, il a pour mission de faire valoir les intérêts du canton au sein du conseil d'administration. La CGes estime que l'influence du canton au sein du conseil d'administration s'est affaiblie depuis que le canton n'y est plus représenté par un membre du gouvernement car son représentant s'est insuffisamment employé à défendre ses intérêts.
– **Relations avec les organes de surveillance du canton :** le Contrôle cantonal des finances, qui avait débuté des investigations en mars 2019 après la publication d'informations sur les premières irrégularités chez BLS SA, a dû les abandonner en juillet 2020 parce que tant BLS SA que la Direction compétente s'étaient refusées à collaborer avec lui alors que la loi le requiert. Elles ont par exemple refusé de fournir certains documents au Contrôle des finances et même remis en question sa compétence d'organe de révision de manière générale. Le conseil d'administration de la société, qui était l'organe soumis à la surveillance, a fixé les conditions auxquelles un rapport d'audit interne pouvait être consulté par le Conseil-exécutif, c'est-à-dire le représentant de son actionnaire majoritaire, et par d'autres organes de surveillance cantonaux. Cette démarche de l'organe soumis à la surveillance montre bien que le mécanisme de surveillance n'a pas fonctionné correctement.

La Commission de gestion a adopté huit recommandations visant à tirer des enseignements de l'affaire BLS SA au niveau cantonal. Elle suggère par exemple de concentrer dans un même service la compétence de représenter le canton dans ses rôles de propriétaire. On mettrait ainsi sur pied un centre de compétences cantonal qui pourrait se spécialiser dans la gouvernance d'entreprise. La commission attend également du Conseil-exécutif qu'il exerce plus complètement sa surveillance sur les entreprises externalisées, telles que BLS SA, comme l'exige clairement un avis de droit établi à la demande de la commission.

2. BLS SA

Avec un chiffre d'affaires de 1195 millions de francs et 3400 collaboratrices et collaborateurs, BLS SA est l'une des plus grosses entreprises de transport de Suisse. Son cœur de métier est le ferroviaire, où l'entreprise est principalement active dans le transport des voyageurs indemnisé. BLS SA couvre la totalité du canton de Berne et déborde sur plusieurs cantons voisins. En 2018, la société avait demandé à l'Office fédéral des transports (OFT) une concession pour l'exploitation de cinq grandes lignes. Suite à un différend juridique, l'OFT, les CFF et BLS SA ont pu s'entendre sur une solution de compromis qui permet à BLS d'exploiter au moins trois grandes lignes (Berne–Bienne, Berne–Berthoud–Olten et Berne–Neuchâtel–La Chaux-de-Fond).

BLS SA opère également le ferroutage du tunnel de faîte du Lötschberg et du tunnel du Simplon ainsi que la navigation sur les deux grands lacs de l'Oberland bernois. Les autres domaines d'activité de l'entreprise sont externalisés dans des filiales. Dans le domaine de l'infrastructure, BLS Netz AG entretient un réseau ferroviaire de 420 kilomètres, 119 gares et stations ainsi que, sur l'axe du Lötscherg, les 34,6 kilomètres du tunnel de base et les 60 kilomètres de la ligne de montagne reliant Frutigen à Brigue. La filiale BLS Cargo SA joue un rôle central dans le transport de marchandises sur le rail. Le tableau ci-dessous propose une vue d'ensemble de BLS SA et de ses filiales (état en août 2021).

BLS SA				
Création de la SA : 2006 Activités principales : transport régional de voyageurs navigation ferroutage Actionnariat : canton de Berne (55,8 %) Confédération (21,7 %) autres cantons et communes (7,4 %) Conseil d'administration : 9 membres (dont 1 représentant du canton de Berne)				
BLS Netz AG	**BLS Cargo SA**	**Busland AG**	**BLS trafic longues distances SA**	**BLS Immobilien AG**
2008 Infrastructure ferroviaire Actionnariat Confédération : 50,05 % BLS SA : 33,4 % Canton BE : 16,5 % CFF : 0,05 %	2001 Trafic de marchandises Actionnariat BLS SA : 52 % SNCF Logistics : 45 % Ambrogio : 3 %	2006 Transports par bus dans l'Emmental et en Haute-Argovie Actionnariat BLS SA : 90,1 % Autres : 9,9 %	2019 Trafic longues distances Actionnariat BLS SA : 100 %	2017 Développement de sites ferroviaires désaffectés Actionnariat BLS SA : 100 %

(Source : site Internet BLS SA)

BLS SA est une société anonyme de droit privé. Depuis 2014, ses actions ne sont plus négociées que de gré à gré. L'entreprise a cependant émis des obligations d'un montant de 200 millions de francs à la fin de 2018 pour financer des investissements dans le transport régional de voyageurs. Ces obligations étant co-

tées en bourse, BLS SA doit de nouveau se conformer au droit boursier, par exemple concernant la publicité événementielle : l'entreprise est tenue d'informer les actionnaires de tous les faits ayant une influence notable sur les cours, c'est-à-dire de nature à entraîner une variation de cours dépassant les fluctuations habituelles.

Dans les domaines relevant du transport de voyageurs indemnisé, les éventuels bénéfices sont affectés aux réserves, lesquelles peuvent être utilisées pour compenser d'éventuelles pertes les années suivantes. Aucun dividende n'est versé, même si un versement serait possible selon BLS.

Les entreprises au sein de BLS SA sont très imbriquées sur le plan du personnel. Ainsi, BLS SA, BLS Netz AG et BLS trafic longues distances SA ont en grande partie les mêmes administrateurs : le représentant du canton siège à la fois dans le conseil d'administration de BLS SA et dans celui de BLS Netz AG ; quant à BLS Cargo SA, Busland AG et BLS Immobilien AG, elles comptent parmi leurs administrateurs des membres de la direction d'autres filiales de BLS. Cette imbrication se retrouve au niveau opérationnel. Par exemple, ni BLS Netz AG ni BLS trafic longues distances SA n'ont leur propre personnel : leurs ressources humaines sont mises à disposition par BLS SA en vertu d'une convention interne.

BLS SA existe dans sa forme actuelle depuis la fusion entre les Transports régionaux du Mittelland SA et BLS Chemin de fer du Lötschberg SA en 2006. L'histoire des deux entreprises de transport est d'ailleurs jalonnée de regroupements entre compagnies ferroviaires locales. L'appellation BLS remonte à la société d'origine, fondée en 1906 sous le nom d'Alpenbahngesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon.

3. Démarche de la Commission de gestion

En 2016, la Commission de gestion (CGes) a adopté un programme visant à systématiser l'exercice de la haute surveillance dans le domaine des autres organisations chargées de tâches publiques (programme de contrôle KoTra)[3], qui lui incombe en vertu de l'article 37, alinéa 2, lettre *a* du Règlement du Grand Conseil (RGC). Ce programme prévoit essentiellement que la commission sélectionne aléatoirement chaque année une institution pour vérifier dans le cas concret comment le Conseil-exécutif et la Direction concernée assurent la surveillance de l'institution ou de la participation cantonale dans l'institution.

Le communiqué de presse publié en mars 2019 par l'OFT concernant les indemnités trop élevées perçues par BLS SA en raison d'un modèle incorrect de lissage des taux d'intérêt a conduit la CGes à inscrire cette organisation chargée de tâches publiques à son prochain cycle de contrôle KoTra. La commission a ouvert formellement la procédure par un courrier adressé au Conseil-exécutif fin 2019.

La première étape du contrôle consiste à rassembler les documents utiles, notamment la stratégie du propriétaire, la stratégie de surveillance, etc. Dans le cas de BLS SA, la commission a demandé en outre les rapports du Contrôle des finances. Suite à la publication d'une information selon laquelle BLS SA avait également perçu des indemnités trop élevées au titre de la communauté tarifaire Libero, la CGes a décidé au printemps 2020 de faire de cette question une priorité et d'examiner aussi de plus près le rôle du canton en tant que commanditaire de prestations, notamment en concurrence avec son rôle de propriétaire (*cf. communiqué de presse de la CGes du 11 mars 2020 « Commission de gestion. Vérifications supplémentaires demandées au sujet de BLS SA »).*

Le comité ad hoc a alors tenu plusieurs auditions afin de se faire une image aussi complète que possible de la situation. Pendant ce temps, la commission a obtenu des documents supplémentaires, notamment de

[3] Parlement, Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, n° 3, décembre 2019, p. 51 s.

la part du Contrôle cantonal des finances, qui avait engagé un audit pour perception d'indemnités trop élevées après la première annonce en mars 2019, lors duquel il avait constaté des manquements auxquels il avait attribué l'importance « considérable ».

Au deuxième semestre 2020, la CGes s'est efforcée d'obtenir un rapport que le conseil d'administration de BLS SA avait commandé à l'automne 2019 à une société de révision privée, dont il avait élargi le mandat pour demander un audit approfondi à la manière d'une expertise judiciaire (ci-après « rapport PwC »). Le conseil d'administration ne s'étant pas montré disposé à remettre à la CGes un exemplaire non caviardé de ce rapport, la commission a décidé début 2021 d'achever et de consolider ses investigations sans ce document. Au vu de la portée des irrégularités exposées sur la place publique, la CGes a décidé d'adopter un rapport à l'attention du Grand Conseil concernant le contrôle KoTra de BLS SA, alors qu'elle ne l'avait pas fait pour les objets précédents.

De plus, la CGes a demandé en janvier 2021 à M. Markus Müller, professeur de droit public à l'Université de Berne, un avis de droit pour répondre à un ensemble de questions de fond concernant l'étendue de la surveillance sur les autres organisations chargées de tâches publiques. La commission souhaitait notamment savoir quand une institution a effectivement la qualité d'autre organisation chargée de tâches publiques et quelles sont les possibilités dont dispose l'organe chargé de la haute surveillance pour faire appliquer ses droits à l'information. Dès l'automne 2020, à l'issue de l'audit de BKW SA, la commission avait pris la décision de principe de demander un avis de droit pour clarifier certains points concernant l'étendue de la surveillance dans le domaine des autres organisations chargées de tâches publiques. Les éléments fournis dans l'avis de droit remis à la CGes début mai 2021, que la commission a publié avant les vacances d'été 2021, ont alimenté le présent rapport.

Les constatations et les conclusions exposées dans le présent rapport par la Commission de gestion reposent principalement sur les informations et documents suivants :

- Rapport trimestriel du Contrôle des finances, 30 juin 2019 (en allemand)
- Stratégie du propriétaire relative à BLS SA, 29 février 2016 (en allemand)
- Stratégie de surveillance relative à BLS SA, 31 octobre 2018 (en allemand)
- Statuts de BLS SA, 17 mai 2018
- Stratégie de controlling relative aux représentantes et représentants du canton dans les conseils d'administration de BKW SA et de BLS SA, 9 mai 2018 (en allemand)
- Profil d'exigences pour la représentante ou le représentant du canton dans le conseil d'administration de BLS SA (en allemand)
- Note d'information relative à l'entretien de controlling du 3 avril 2019 avec le Conseil-exécutif (en allemand)
- Note d'information relative à l'entretien de controlling du 16 octobre 2019 avec le Conseil-exécutif (en allemand)
- Procès-verbal de l'entretien de controlling du 17 septembre 2019 avec la DTT
- Note d'information de la TTE en vue de la séance du Conseil-exécutif du 3 juillet 2019 concernant BLS SA (lignes longues distances) (en allemand)
- Note d'information de la TTE en vue de la séance du Conseil-exécutif du 21 août 2019 concernant BLS SA (lignes longues distances) (en allemand)
- Note de discussion de la TTE en vue de la séance du Conseil-exécutif du 6 février 2019 concernant BLS Cargo SA et l'acquisition de Crossrail NV (en allemand)
- Constatations du Contrôle des finances relatives au modèle de lissage des taux d'intérêt de BLS SA et à la manière dont le rôle de propriétaire est endossé, 13 juin 2019 (en allemand)
- Audition d'une représentation du Contrôle des finances, 20 février 2020
- Audition du président du conseil d'administration de BLS SA, 30 avril 2020
- Audition du représentant du canton au sein de BLS SA, 30 avril 2020
- Audition d'une délégation de la DTT, 30 avril 2020
- Audition d'une représentation de l'OTP, 2 juillet 2020

- Note d'information de la FIN en vue de la séance du Conseil-exécutif du 4 mars 2020 concernant des questions juridiques en lien avec les représentations du canton dans des sociétés anonymes (en allemand)
- Compte rendu de l'échange entre le représentant du canton au sein de BLS SA et le Contrôle des finances du 13 mars 2020 (en allemand)
- Rapport du Contrôle des finances relatif aux constatations à traiter en lien avec BLS SA, 30 juin 2020 (en allemand)
- Mémorandum à l'attention de la TTE : clarification concernant la décharge du conseil d'administration de BLS SA en vue de l'assemblée générale d'avril 2020 (en allemand)
- Divers communiqués de presse de l'OFT, de BLS SA et du Conseil-exécutif
- Divers échanges de courriers entre BLS SA, l'OTP, le Contrôle des finances, la CGes, le Conseil-exécutif
- Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques, 16 décembre 2020
- Avis de droit d'Andreas Stöckli et Elisabeth Joller relatif à une révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances et l'obligation de coopérer avec le Contrôle des finances dans le canton de Berne, 15 mars 2021 (en allemand)
- Avis de droit de Markus Müller et Ueli Friederich relatif à l'étendue de la surveillance et de la haute surveillance sur les autres organisations chargées de tâches publiques dans le canton de Berne (art. 78 et 95 ConstC), 3 mai 2021 (en allemand)

La CGes a adopté le présent rapport le 27 mai 2021 afin de le soumettre pour avis aux autorités concernées. Concrètement, elle a invité le Conseil-exécutif, BLS SA, l'ancien président du conseil d'administration de BLS SA ainsi que le Contrôle des finances à prendre position sur le rapport.

Aux termes de l'article 55, alinéa 3 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les rapports dans lesquels les commissions du Grand Conseil adressent des recommandations à l'autorité concernée doivent également présenter l'avis de l'autorité. Conformément à une pratique bien établie, la CGes applique cette consigne en exposant en note de bas de page les avis qu'elle a choisi de ne pas reprendre (ce qu'elle fait par exemple en cas d'erreur factuelle de sa part). Les avis en question sont reproduits sans commentaire ni appréciation de la part de la CGes.

La CGes a reçu cinq prises de position avant l'échéance annoncée : celle des quatre personnes et autorités contactées directement ainsi que celle du représentant du canton au sein du conseil d'administration. Pour des raisons de lisibilité et pour garantir une vue d'ensemble, la commission a dès lors décidé de reproduire ci-dessous sous forme résumée les remarques d'ordre général. Les remarques relatives à un chapitre spécifique ou à un passage concret sont signalées dans le rapport à l'aide de notes de bas de page.

Prise de position du 23 juin 2021 du Conseil exécutif
Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif a exposé en guise d'« appréciation générale » qu'il saluait le rapport de la CGes. Ce dernier contribue à tirer au clair les faits constatés chez BLS et pourrait donner une précieuse impulsion pour améliorer la surveillance concernant les participations. En revanche, le Conseil-exécutif a l'impression que le rapport, en ce qui concerne la surveillance de BLS, dresse un tableau partiel des compétences et élude certains aspects essentiels. Par exemple, le rôle central exercé par la Confédération dans la procédure de commande pour le transport régional de voyageurs (TRV) n'est pas assez pris en compte. « A l'inverse, les tâches et les rôles du canton et du représentant du canton sont surestimés et parfois mal compris », écrit le Conseil-exécutif. En outre, il regrette que le rapport ne fasse pas mention du fait que les irrégularités constatées chez BLS ont, dans l'intervalle, majoritairement été traitées et que des améliorations ont été mises en œuvre par les services responsables. La direction de l'entreprise a par exemple été repourvue et BLS a remboursé le trop-perçu d'indemnités, y compris les intérêts de pénalité pour les recettes Libero. L'Office fédéral des transports (OFT) auquel incombe ces questions a aussi intensifié la surveillance et les contrôles. Enfin, BLS a aussi mis sur pied des projets destinés à améliorer le système de contrôle interne et la gouvernance. « L'évolution conforte le Conseil-exécutif dans son idée que la voie qu'il a choisie, basée sur les rôles et compétences qui ont fait leurs preuves, a contribué à une analyse rapide et à des améliorations. » Le Conseil-exécutif apprécierait que la CGes reconnaisse cette évolution positive dans son rapport. Par ailleurs, le Conseil-exécutif estime que l'apparition d'irrégularités dans le domaine des subventions du TRV s'explique aussi par le conflit d'objectifs du système et que la seule gouvernance ne suffit pas à y remédier. En effet, le système impose une double exigence aux entreprises de transport puisqu'il présuppose une orientation sur le marché sans toutefois prévoir de bénéfices. C'est pour cela que des irrégularités sont apparues dans différentes entreprises de transport et que des

adaptations au niveau de l'OFT ont eu lieu quant à la surveillance de toutes les entreprises de transport. Si dans le système actuel, l'accent était surtout mis sur les synergies, il s'agit maintenant de poser avant tout des délimitations. Enfin, le Conseil-exécutif indique que, selon lui, la chronologie de certains faits exposés dans le rapport est incomplète, voire erronée.

Prise de position du 18 juin 2021 de BLS SA
Le conseil d'administration de BLS SA fait savoir qu'il a pris connaissance du rapport de la CGes ainsi que de l'avis de droit du professeur Markus Müller. Sur le fond, le conseil d'administration de BLS indique avoir plusieurs remarques qu'il transmet à la CGes sous la forme de commentaires annotés sur le rapport de celle-ci. En raison de la procédure judiciaire en suspens concernant la consultation des documents commerciaux de BLS par le Contrôle des finances, il indique par ailleurs renoncer à prendre position sur les questions juridiques figurant dans le rapport et dans l'avis de droit. Il indique enfin que le représentant du canton fera parvenir à la CGes une prise de position séparée, étant donné qu'il est selon le conseil d'administration « directement concerné » par le rapport.

Prise de position du 19 juin 2021 du représentant du canton au sein du conseil d'administration
Le représentant cantonal explique qu'il se permet de détailler certains passages dans lesquels il est fait mention de sa personne. Dans ses remarques préliminaires, il tient à souligner qu'il n'a « jamais participé » aux faits reprochés (modèle de lissage, pool de locomotives, recettes des abonnements demi-tarif Libero) et qu'il n'a pas non plus pu exercer d'influence à cet égard. Le modèle de lissage des taux d'intérêt a été introduit en 2004 sur demande et en accord avec les commanditaires. Le pool de locomotives existe depuis 2001 avec les modèles de lissage correspondants et représente une pratique qui n'avait jamais l'objet de critique de la part de la surveillance jusqu'à tout récemment. Enfin, le non-calcul des recettes des abonnements demi-tarif Libero a débuté en 2012, alors qu'il n'a pris ses fonctions de représentant cantonal au sein du conseil d'administration de BLS qu'en juin 2018. Par conséquent, il se défend contre les indications qui donnent l'impression qu'il porte une part de responsabilité en tant que membre du conseil d'administration (surveillance de la direction opérationnelle) juste parce qu'il a renvoyé à des décisions opérationnelles prises bien avant son arrivée. Il rejette catégoriquement cette image de bouc émissaire. En effet, depuis que les problèmes sont connus, il a étudié les dossiers en détail et s'est efforcé de comprendre les faits complexes afin de les présenter de façon compréhensible lors de son audition par la CGes. Par rapport au modèle de lissage, il a pu consulter de nombreux rapports de révision. Quant au pool de locomotives, il ne disposait au moment de l'audition que de l'expertise PwC mandatée par BLS en 2019 déjà, ainsi que d'un rapport de révision de l'OFT du 30 janvier 2020 concernant les modèles de lissage liés au pool de locomotives dans le trafic régional des voyageurs. Le représentant joint ce rapport à sa prise de position. Le rapport du CDF sur le pool de locomotives et les modèles de lissage n'était pas encore disponible au moment de l'audition. En outre, il n'existait encore aucun rapport et aucune constatation consolidée sur le non-calcul des recettes des abonnements demi-tarif Libero dans les offres BLS au moment de l'audition. C'est la raison pour laquelle il ne s'était pas exprimé à ce sujet. Enfin, il attend que sa prise de position soit « intégralement publiée » avec le rapport si ses demandes « restent lettre morte » auprès de la CGes.

Prise de position du 14 juin 2021 de l'ancien président du conseil d'administration de BLS (jusqu'en novembre 2020)
L'ancien président du conseil d'administration de BLS SA indique qu'il n'occupe plus de fonctions dans aucun organe de BLS et qu'il s'exprime indépendamment d'une éventuelle prise de position de BLS. Au chapitre « Généralités », il souligne que le rapport de la CGes se base sur la compréhension juridique de la commission selon laquelle cette dernière serait habilitée à surveiller BLS, partant du principe que BLS est une organisation chargée de tâches publiques par le canton. « Il est compréhensible que la CGes exprime cette conception juridique dans son propre rapport. En revanche, il est indispensable de souligner que BLS ne partage pas cette conception. » Selon lui, BLS SA a été chargée de tâches publiques par la Confédération, laquelle lui a également accordé sa concession d'entreprise de transport ferroviaire. L'autorité régulatrice et de surveillance est exclusivement la Confédération, généralement représentée par l'OFT. « La CGes connaît cette conception juridique de BLS. Elle sait aussi que cette question fait l'objet d'une procédure juridique actuellement en cours auprès du Tribunal administratif cantonal. » Si la conception juridique de BLS s'avère valable, de nombreux points soulevés par la CGes n'auront plus lieu d'être. Il écrit ne pas vouloir s'étendre davantage sur le sujet au vu de la procédure en cours. Il est néanmoins indispensable de faire apparaître cette nuance dans le rapport. Au chapitre « Particularités », il indique se limiter à trois points « frappants et essentiels » du rapport, dans l'hypothèse où les autres destinataires invités par la CGes à prendre position auraient aussi saisi cette opportunité. A maintes reprises, des faits qui expliqueraient et justifieraient le comportement de BLS ou contribueraient à sa décharge ont été omis. Il donne trois exemples, bien que la liste ne soit pas exhaustive. L'ancien président du conseil d'administration prend également position sur ses propos qui apparaissent sous forme de citation dans le rapport. A l'occasion de l'audition par la CGes du 30 avril 2020, l'opportunité lui avait été donnée de présenter les événements survenus chez BLS. Une séance de questions en plénum avait suivi. « Dans le rapport, il y a très peu de citations de moi issues de cette séance de questions. » Ces dernières sont clairement reconnaissables comme telles, mais il s'agit toujours de brefs extraits de ses réponses. « Pour pouvoir comprendre le sens et le cadre des déclarations, il faudrait tout le contexte. » Dans leur forme actuelle, les citations ne servent qu'à appuyer une opinion toute faite qui ne correspond certainement pas au contenu de ses déclarations. Ici aussi il convient de souligner que,

sur la base de la conception juridique de BLS, l'ancien président du conseil d'administration et le représentant cantonal sont intervenus « de leur plein gré et sans effet juridique ». La CGes avait par ailleurs insisté pour que les deux membres de l'organe soient entendus séparément ce qui n'était « ni utile à l'affaire, ni favorable à la collaboration ». Sous l'intitulé « Conclusion », l'ancien président du conseil d'administration indique que, pour « le lecteur parfaitement familier avec les faits, la chronologie et l'envergure de la situation » qu'il est, le rapport lui a fait l'effet d'un « coup monté ». Les faits ont été retranscrits de façon incomplète ; la chronologie, qui est essentielle pour les accusations dirigées contre le Conseil-exécutif, est parfois erronée et certains faits ont carrément été omis. « Cela donne une image faussée. » De son point de vue, l'objectif d'analyser correctement la situation et de parvenir à une solution est manqué. « On a plutôt l'impression d'avoir affaire à un règlement de compte politique. Je le regrette beaucoup. » Dans sa lettre d'accompagnement à sa prise de position, l'ancien président du conseil d'administration écrit qu'il ne peut s'empêcher de remarquer que le rapport de la CGes a été rédigé de façon unilatérale et parfois inadéquate. Il demande donc à la CGes de publier sa prise de position de façon intégrale dans le rapport.

Prise de position du 21 juin 2021 du Contrôle des finances
Le CF arrive à la conclusion que les faits décrits dans le rapport correspondent à ses propres résultats. « Nous partageons les appréciations de la CGes et pouvons tout à fait soutenir les recommandations. » Selon lui, le rapport présente de façon transparente les défauts de la direction et du Conseil-exécutif concernant la surveillance de BLS SA. « Le CF espère que ce rapport aide à apporter plus de transparence sur les indemnités trop élevées touchées par BLS SA et en général à améliorer, à l'avenir, le contrôle des participations du canton sur le long terme à tous les niveaux. » Pour conclure, le CF ajoute sous le titre « Suite de la procédure » que l'audit « complet » des irrégularités envisagé dans le communiqué de presse du 28 février 2020 de la DTT n'a toujours pas eu lieu. Comme le souligne la CGes dans son rapport, ni le Conseil-exécutif ni la DTT n'ont lancé leurs propres investigations par la suite. La CGes fait en outre remarquer que le Conseil-exécutif semble continuer de gratifier le conseil d'administration de toute sa confiance. Le CF ajoute que le conseil d'administration, selon le code des obligations, est responsable de la comptabilité et de la présentation des comptes, ainsi que du système de contrôle interne. Il porte donc l'entière responsabilité des indemnités trop élevées et des manquements dans les processus. « D'un point de vue extérieur, il peut sembler incompréhensible que le canton de Berne, en tant qu'actionnaire majoritaire, n'ait pas mandaté une enquête indépendante sur le comportement du conseil d'administration. » Le CF regrette que le canton de Berne n'ait pas été en mesure de contrôler de façon exhaustive et indépendante les irrégularités, contrairement à la Confédération lors de l'affaire Car postal ou à la ville de Lucerne et son entreprise de transports publics Verkehrsbetriebe Luzern AG par exemple. Le rôle du conseil d'administration dans son ensemble, en particulier, n'est toujours pas clarifié. La question se pose donc de savoir si la CGes, en tant que commission de surveillance, ne pourrait pas ordonner l'ouverture d'une enquête et si, en tant qu'actionnaire majoritaire de BLS SA, le canton de Berne ne devrait pas analyser les événements vis-à-vis des autres cantons, des communes et des habitantes et habitants au moyen d'un audit indépendant. Cette initiative visant à créer un climat de confiance au sein de la compagnie de chemin de fer du canton constituerait, selon lui, un pas en avant.

La CGes a refusé de publier intégralement la prise de position du représentant cantonal et de l'ancien président du conseil d'administration, car cette demande allait à l'encontre des règles du jeu communiquées dès le départ et donc de la pratique de la CGes en vigueur depuis de longues années. En outre, les prises de position, pour autant qu'elles n'aient pas mené à des adaptations du rapport, sont pleinement illustrées dans ce chapitre ainsi que dans les notes de bas de page et donc rendues visibles.

Au demeurant, la CGes précise que ses investigations ont porté sur la maison-mère, BLS SA. Par contre, elle ne s'est pas penchée sur la surveillance des filiales, telles que BLS Netz AG. Il y a plusieurs raisons à cela. D'une part, le Conseil-exécutif et la Direction compétente sont censés exercer la surveillance de la même manière sur la société-mère et sur les filiales. D'autre part, l'extension des investigations aux filiales aurait largement dépassé les capacités de la commission. Enfin, la CGes est en train d'auditer BLS Netz AG au sujet de l'affaire du Blausee. Il est prévu qu'elle fasse rapport au Grand Conseil sur ces investigations d'ici la session de printemps 2022.

4. Caractéristiques principales de l'exercice de la surveillance par le canton[4]

Vis-à-vis de BLS SA, le canton de Berne a un rôle de représentant du propriétaire. Il intervient également en qualité de commanditaire de prestations de transport. Dans les deux cas, il a une responsabilité de surveillance.

4.1 La surveillance en qualité de propriétaire

La Constitution cantonale dispose que le canton peut créer des établissements ou d'autres institutions de droit public ou privé ou en faire partie (art. 95, al. 1, let. *a* et *b* ConstC). « Ces organisations chargées de tâches publiques » (art. 95, al. 3 ConstC) sont soumises à la surveillance du Conseil-exécutif et à la haute surveillance du Grand Conseil (art. 78 ConstC).

Selon l'avis de droit Müller/Friederich demandé par la CGes, ces autres organisations chargées de tâches publiques se caractérisent par le fait qu'elles exécutent une tâche étatique cantonale et que le canton y détient normalement une position dominante. Ce dernier élément est clairement avéré chez BLS SA puisque le canton en est l'actionnaire majoritaire (55,8 % du capital-actions), ce qui en fait également le propriétaire majoritaire de la plupart des filiales de la société[5].

Le premier critère de même que la question de la nature de la tâche assumée pour l'État bernois par BLS SA méritent qu'on s'y arrête plus longuement. Il est un fait que la Confédération régit déjà en grande partie le domaine des transports publics, avec la loi fédérale sur les chemins de fer, la loi fédérale sur le transport de voyageurs ou encore la loi fédérale sur le transport de marchandises. Selon l'avis de droit Müller/Friederich, le canton de Berne dispose néanmoins de certaines compétences résiduelles pour assurer l'accomplissement de tâches au niveau cantonal, notamment en matière d'élaboration et d'application du droit et donc aussi en matière de surveillance[6]. En outre, toujours selon l'avis de droit, les cantons sont libres d'accomplir comme ils l'entendent le mandat que leur donne la Constitution fédérale de veiller à ce qu'une offre suffisante de transports publics soit proposée (cf. art. 81a Cst.) : « Une grande marge de manœuvre est laissée aux cantons pour concrétiser le mandat fédéral, liberté qu'ils peuvent utiliser à la fois au niveau de

[4] Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif indique par rapport à ce chapitre que le rapport de la CGes part du principe que le canton a une fonction de surveillance très importante vis-à-vis de BLS SA et que celle-ci a été exercée avec négligence ou tout du moins de façon trop passive au vu des événements survenus. « Le Conseil-exécutif ne partage pas cette appréciation et est d'avis que le rapport traduit de façon incomplète les compétences et responsabilités essentielles dans la surveillance de BLS. » Les présentes thématiques ont trait au trafic régional indemnisé (TRV). Il s'agit donc d'un « thème de commanditaire de prestations » et la responsabilité de ce domaine incombe clairement à la Confédération. Cette-ci a par ailleurs édicté des dispositions à cet égard dans la loi sur le transport de voyageurs. Ce n'est pas le canton mais bien la Confédération qui a chargé BLS de tâches publiques et lui a confié une concession pour ce faire. Cet état de fait est aussi présenté ainsi dans l'avis de droit Müller/Friederich. L'avis indique que la responsabilité des tâches et compétences essentielles incombe à la Confédération et parle de « compétences résiduelles » du canton. Il semble donc rétrospectivement juste au Conseil-exécutif que le canton de Berne ait laissé aux services fédéraux, à savoir l'OFT et le CDF, le soin de clarifier les faits. Le canton a néanmoins été activement impliqué dans l'enquête. L'OTP, par exemple, a pris en charge l'analyse des offres 2010 à 2019 en collaboration avec l'OFT. « Pour ces raisons, le Conseil-exécutif refuse de reconnaître une quelconque défaillance ou passivité de sa part ou de celle de l'administration. » C'est justement parce que le canton, selon les termes de l'avis Müller/Friederich, est concerné par des « compétences résiduelles » que le Conseil-exécutif a laissé la Confédération agir et a renoncé à une plainte pénale. La responsabilité de la Confédération est par ailleurs aussi partagée par le Ministère public du canton de Berne, lequel s'est déclaré non responsable de la clarification d'éventuels actes punissables face à l'OFT, puisque la commande de l'offre du TRV est effectuée conformément au droit fédéral et sous la surveillance d'organes fédéraux. Sur la base de l'avis de droit Müller/Friederich, la CGes est d'avis que le Conseil-exécutif, en sa qualité de représentant du propriétaire, aurait dû intervenir de façon plus active et plus rapide auprès de BLS. Le Conseil-exécutif écrit qu'il ne partage pas non plus cette appréciation de la CGes. BLS SA est une entreprise d'économie mixte organisée sous forme de société anonyme. Le canton de Berne est certes un actionnaire majoritaire, mais il existe aussi beaucoup d'autres actionnaires du secteur public ainsi que des actionnaires privés. En outre, il convient de tenir compte du contexte historique : le canton de Berne n'a jamais dissocié BLS en tant qu'unité administrative. Depuis 1920, il considère BLS comme une entité d'économie publique importante et a participé à diverses réorganisations. C'est ainsi qu'il est devenu actionnaire majoritaire. De surcroît, le canton n'a pas chargé BLS de tâches publiques. Les possibilités d'influence du canton en tant qu'actionnaire majoritaire sont donc semblables à celles auprès de BKW SA. Le « droit des sociétés anonymes, c'est-à-dire le droit des obligations » s'applique. Le Conseil-exécutif écrit : « Une implication trop intensive de l'actionnaire majoritaire dans l'entreprise entraînerait des risques pour le canton, voire, dans le pire des cas, des problèmes de responsabilité. » C'est pourquoi il a, à juste titre, axé ses actions sur le conseil d'administration. Il a exigé du conseil d'administration l'analyse de la situation, ainsi qu'une correction et une amélioration, ce que le conseil d'administration a exécuté. La haute surveillance de l'actionnaire majoritaire a lieu en toute logique de façon différée. « Dans le présent cas, la surveillance a été assurée. » Le Conseil-exécutif s'est toujours réservé le droit de prendre d'autres mesures et a aussi laissé entrevoir la possibilité de le faire aux personnes concernées. Comme l'enquête demandée et l'amélioration ont été effectuées par les responsables, cela n'a pas été nécessaire jusqu'à présent. Le fait qu'une surveillance a été exercée est prouvé notamment par l'intensification des contacts depuis 2019 entre la DTT, BLS, le représentant cantonal et le Conseil-exécutif. « Au vu de sa procédure et de celle de la DTT, le Conseil-exécutif ne peut conclure à aucune violation de la surveillance. » Il a plutôt contribué à la clarification et à l'amélioration conformément à ses compétences et responsabilités.

[5] BLS Netz AG constitue un cas à part : le canton n'en détient qu'une part de 16,5 pour cent, mais BLS en possède 33,4 pour cent. De plus, il y a manifestement une convention avec l'actionnaire majoritaire, la Confédération, qui permet au canton d'exercer le contrôle sur la politique financière et commerciale de l'entreprise. Le canton s'est ainsi assuré une influence dominante. Cf. avis de droit Müller/Friederich, p. 19. Dans sa prise de position, BLS SA indique quant à cette note de bas de page que la convention d'actionnaires mentionnée ici ne concède aucun droit à cet égard au canton de Berne. La convention prévoit que BLS puisse consolider BLS Netz AG malgré la participation majoritaire de la Confédération. BLS et la Confédération (sic ! [D'après la CGes, il s'agit plutôt de « BLS et le canton ».]) ont néanmoins également renoncé à l'exercice de leurs droits des minorités en vertu du droit des sociétés anonymes au profit de la Confédération. Ainsi, la Confédération détient effectivement une influence dominante sur BLS Netz AG, qu'elle finance aussi à pratiquement 100 pour cent.

[6] Avis de droit Müller/Friederich, p. 15.

la législation d'exécution et dans le cadre de l'exécution » (traduction)[7]. La législation fédérale n'oblige aucunement les cantons à fournir eux-mêmes les prestations de transport public. Mais c'est le parti pris naguère par le canton de Berne avec BLS SA. Le canton a ainsi fait sienne la tâche étatique d'assurer l'exécution de la législation fédérale dans ce domaine et donc de fournir des prestations de transport[8].

L'avis de droit explique que la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques se distingue de la surveillance de l'administration centrale sur deux points : les destinataires et l'intensité. Dans le premier cas, la surveillance vise directement l'institution gestionnaire, en l'espèce les organes de direction de BLS SA, et non pas des membres du personnel ou des unités d'organisation internes déterminées, comme ce pourrait être le cas de la surveillance hiérarchique[9]. La surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques est également moins étendue que la surveillance hiérarchique normale. En effet, le législateur a accordé aux gestionnaires de tâches externalisées une certaine autonomie entrepreneuriale. Cette autonomie a cependant des limites, que les auteurs résument ainsi : « Toute entreprise étatique, quelle que soit sa forme juridique et son degré d'autonomie, est soumise à une surveillance politique »[10] (traduction).

Le canton dispose d'un large éventail d'instruments pour exercer la surveillance en qualité de propriétaire. Par exemple, il peut définir dans la stratégie du propriétaire les objectifs supérieurs qu'il vise avec sa participation dans BLS SA. Il peut également envoyer ou faire élire une personne pour le représenter au sein du conseil d'administration (« représentation cantonale »). En sa qualité d'actionnaire majoritaire, le canton est en mesure d'exercer une influence déterminante sur les décisions de l'assemblée générale : il peut notamment intervenir dans les décisions de nomination, faire modifier les statuts ou refuser d'approuver le rapport et les comptes annuels (y c. le rapport sur les rémunérations)[11].

Si ces instruments, dont certains sont applicables aussi dans le contexte du droit des sociétés anonymes, ne permettent pas d'atteindre le but de la surveillance, d'autres instruments de surveillance s'offrent encore au Conseil-exécutif. Ainsi, le gouvernement peut si nécessaire donner des instructions concrètes aux organes de direction ou à la représentation cantonale, exiger des rapports spéciaux, changer la personne qui le représente ou engager des modifications législatives[12].

Dans le cas de BLS SA, le canton dispose d'une stratégie du propriétaire et d'une stratégie de surveillance spécifiques. D'après ces documents, la surveillance exercée par le Conseil-exécutif et par la Direction compétente comporte les éléments principaux suivants :

– **Réalisation d'entretiens de controlling :** selon la stratégie de surveillance, la personne représentant le canton au sein du conseil d'administration, BLS SA et le Conseil-exécutif se rencontrent deux fois par an pour un échange d'informations concernant des sujets d'actualité et des questions stratégiques sur lesquelles l'assemblée générale sera appelée à se prononcer dans un avenir proche. Des entretiens préparatoires ont lieu entre la Direction compétente, BLS SA et la représentation cantonale.
– **Exercice du droit de vote à l'assemblée générale :** l'entretien de controlling, qui a lieu au printemps, permet au Conseil-exécutif de prendre position sur les dossiers qui seront soumis à l'assemblée générale qui suit. Une fois ses décisions prises, le gouvernement charge en général un membre du secrétariat général de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) de faire valoir ces positions lors de l'assemblée générale.
– **Prise de connaissance du reporting annuel sur les relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques (RCE) :** à l'automne de chaque année, le Conseil-exécutif prend con-

[7] Avis de droit Müller/Friederich, p. 15.
[8] Avis de droit Müller/Friederich, p. 16.
[9] Avis de droit Müller/Friederich, p. 23.
[10] Avis de droit Müller/Friederich, p. 25.
[11] Avis de droit Müller/Friederich, p. 25.
[12] Avis de droit Müller/Friederich, p. 26.

naissance du rapport RCE, qui porte sur l'ensemble des participations et institutions cantonales présentant une importance financière et politique. Le rapport concerné comporte une appréciation globale des Directions compétentes, qui est illustrée par des voyants de couleur. Il expose en outre les perspectives en les assortissant d'une évaluation des risques. La procédure de prise de connaissance du RCE par le Conseil-exécutif garantit que celui-ci reçoit au moins une fois par an des informations sur toutes les organisations concernées en même temps.

Le tableau ci-dessous présente, sous une forme un peu plus détaillée, les tâches du Conseil-exécutif et des Directions compétentes.

Direction	Conseil-exécutif
	Exercice des droits de l'actionnaire
Élaboration de la stratégie du propriétaire	Adoption de la stratégie du propriétaire
Préparation des décisions dans les cas suivants : • Questions stratégiques centrales • Événements exceptionnels • Décisions clés concernant le personnel • Rapport annuel • Préparation de l'assemblée générale • Votes de la représentation cantonale • Profil d'exigences spécifiques de la représentation cantonale	Adoption des décisions dans les cas suivants : • Questions stratégiques centrales • Événements exceptionnels • Décisions clés concernant le personnel • Rapport annuel • Préparation de l'assemblée générale • Votes de la représentation cantonale • Profil d'exigences spécifiques de la représentation cantonale
Préparation des entretiens de conduite stratégique entre BLS, la représentation cantonale et le Conseil-exécutif (entretiens de controlling)	Réalisation des entretiens de conduite stratégique (entretiens de controlling)
Appréciation des risques que présentent les participations pour le canton et préparation des informations pour le rapport RCE	Prise de connaissance du rapport RCE

Jusqu'à la fin 2020, la surveillance de toutes les participations importantes et institutions externalisées du canton reposait sur la Stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales du Conseil-exécutif. En juin 2020, dans le contexte de ses investigations concernant l'exercice de la surveillance cantonale sur BKW SA, la CGes a adopté à l'attention du gouvernement plusieurs recommandations concernant la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques en général. Le Conseil-exécutif a mis en œuvre l'une de ces recommandations en édictant, fin 2020, les lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques. Ce document définit des règles plus étendues que la stratégie qu'il remplace en ce qui concerne la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques. Il contient par exemple des prescriptions sur la structure et le contenu des stratégies de propriétaire relatives aux participations cantonales, jusque-là assez hétéroclites. Un délai transitoire de deux ans est prévu pour adapter ces instruments aux nouvelles directives.

4.2 La surveillance en qualité de commanditaire de prestations

Dans le domaine du transport de voyageurs indemnisé, le canton commande à BLS SA des offres concrètes de transports publics, qu'il finance au moyen de subventions annuelles. Il partage ce rôle avec les cantons de Soleure, de Neuchâtel, de Vaud, de Fribourg, de Lucerne et du Valais ainsi qu'avec la Confédération. Le Grand Conseil adopte tous les quatre ans l'arrêté sur l'offre, qui définit concrètement les prestations à commander ainsi que l'enveloppe financière allouée à cet effet. Le canton de Berne se fonde sur

cet arrêté pour conclure avec BLS SA une convention de prestations négociée par l'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP). Les indemnités destinées à BLS SA au titre du transport régional de voyageurs s'élèvent à 200 millions de francs par an. Une moitié est versée par la Confédération, l'autre moitié par les six cantons intervenant en qualité de commanditaires de prestations à BLS SA. Le canton de Berne finance les deux tiers environ de la part des indemnités à la charge des cantons. Un tiers de la part bernoise est financée par les communes via le mécanisme de la compensation des charges.

La procédure de commande se déroule schématiquement de la manière suivante. Le commanditaire définit les prestations qu'il souhaite obtenir d'une entreprise de transport, c'est-à-dire quelles lignes seront assurées par quels moyens de transport et à quelles cadences sur le territoire cantonal. L'entreprise de transport élabore une offre pour les prestations demandées. Pour cela, il évalue combien coûtera la mise à disposition de ces prestations (coûts prévisionnels) et combien rapportera la vente de billets (recettes prévisionnelles). La différence, c'est-à-dire le montant manquant pour couvrir les coûts, est financé par les commanditaires, c'est-à-dire la Confédération et les cantons. Si les prévisions de coûts ou de recettes sont fausses, l'indemnité est trop faible ou trop élevée. Si les coûts réels sont plus bas que les coûts prévisionnels ou si les recettes réelles sont plus élevées que les recettes prévisionnelles, l'entreprise de transport réalise un bénéfice, qu'elle est tenue d'affecter à ses réserves. Inversement, si les coûts réels sont plus élevés ou les recettes de la vente de billets plus basses que prévu, l'indemnité ne suffit pas à compenser l'insuffisance de financement. L'entreprise doit alors couvrir la perte par un prélèvement dans ses réserves.

La procédure d'offre a ceci de particulier que le commanditaire comme le fournisseur de prestations sont généralement en situation de monopole. La plupart du temps, le canton ne peut faire appel qu'à un seul prestataire pour une ligne régionale déterminée et, inversement, l'exploitant ne peut proposer à personne d'autre ses prestations dans le domaine du transport régional de voyageurs indemnisé. Une autre particularité de ce système réside dans le fait que les conventions portent sur des prestations qui ne seront pas fournies avant deux ans. BLS SA doit donc calculer des coûts et des recettes prévisionnels à un horizon de 24 mois. Pour cela, il se base entre autres sur les derniers chiffres disponibles pour les coûts et les recettes effectifs.

Le calcul de l'offre est d'autant plus complexe pour BLS SA que l'entreprise n'est pas active uniquement dans le domaine du transport régional de voyageurs indemnisé, mais que certaines branches du groupe sont entièrement exposées aux mécanismes du marché (p. ex. la navigation et BLS Cargo SA). Cette dualité offre un potentiel de synergies : lorsqu'une locomotive est utilisée à la fois pour BLS Cargo SA et pour le transport de voyageurs indemnisé, l'effet est positif pour les deux secteurs d'activité. Mais cela peut aussi poser des questions de délimitation comptable : par exemple, dans quelle mesure et à quel prix BLS Cargo SA peut-elle facturer à BLS SA l'utilisation de ses locomotives ? Les entreprises de transport actives uniquement dans le transport de voyageurs indemnisé ne rencontrent pas cette difficulté.

L'examen des comptes sous l'angle du droit des subventions qui incombe à l'autorité de surveillance fédérale est régi à l'article 37 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs. Les entreprises qui bénéficient de contributions ou de prêts des pouvoirs publics doivent soumettre leurs comptes annuels à l'OFT avec les justificatifs correspondants. L'OFT vérifie périodiquement ou en fonction des besoins si les comptes sont conformes aux dispositions légales et aux conventions sur les contributions et prêts qui en découlent. Il s'assure que les indemnités versées par la Confédération et les cantons sont utilisées conformément au but fixé et que les charges imposées dans la concession sont respectées. Il est plus judicieux que les questions concernant pareillement toutes les entreprises de transport soient clarifiées par l'OFT, comme l'illustre de façon exemplaire l'application des modèles de lissage des différences de taux d'intérêt (cf. ch. 5.2 infra). Suite au scandale de CarPostal, l'OFT a renforcé son activité de surveillance et procédé à différentes adaptations. Il a ainsi été imposé aux sociétés de révision de contrôler de plus près le respect des prescriptions légales.

Le contrôle du respect des prescriptions figurant dans la convention de prestations incombe à l'OTP. C'est lui qui mène les négociations sur l'offre avec tous les fournisseurs de prestations de transport régional sur le territoire cantonal pour aboutir à un arrêté sur l'offre concret. À la fin de chaque période d'indemnisation, les chiffres prévisionnels sont mis en regard avec les chiffres réels et la comparaison est utilisée pour contrôler la plausibilité des nouvelles offres.

5. Constatations de la Commission de gestion

Les irrégularités autour des indemnités versées par les pouvoirs publics à BLS SA qui ont petit à petit été divulguées au public ces deux dernières années concernent tout autant le canton-propriétaire que le canton-commanditaire. En sa qualité de **propriétaire**, le canton voit sa responsabilité engagée parce qu'il détient la majorité de l'entreprise qui a perçu des **indemnités** trop élevées. En sa qualité de **commanditaire**, le canton voit également sa responsabilité engagée car, des années durant, il n'a pas accordé une attention convenable aux données sujettes à caution contenues dans les **offres** de BLS SA.

Le rôle de propriétaire reçoit une attention prépondérante dans la suite du présent rapport car le canton de Berne n'est pas qu'un actionnaire parmi d'autres : il est l'actionnaire majoritaire de BLS SA, dont il détient 55,8 pour cent du capital. Cela signifie qu'il a la possibilité d'exercer une influence déterminante sur la société, en particulier au travers de sa représentation au sein du conseil d'administration, et que, de tous les actionnaires, c'est lui qui détient les leviers les plus efficaces.

En ce qui concerne le rôle de commanditaire, l'OTP n'est pas le seul en cause puisque l'OFT a une fonction de surveillance à exercer au niveau supérieur.

Étant donné les interdépendances qui existent entre le rôle de propriétaire et le rôle de commanditaire du canton, il aurait été illogique selon la CGes de séparer strictement les deux rôles dans l'analyse qui suit.

5.1 Dispositions et prescriptions légales[13]

Comme mentionné plus haut, la Constitution cantonale dispose à l'article 95, alinéa 1 que le canton peut créer des établissements et d'autres institutions de droit public ou privé ou qu'il peut en faire partie. L'alinéa 2 précise ce qui doit être réglé dans la loi : ce sont notamment les grandes lignes de l'organisation et des tâches des établissements et institutions créés par le canton (lit. *a*), la nature et le cadre de la délégation de compétences législatives (lit. *b*) ainsi que la nature et l'étendue des participations cantonales importantes (lit. *c*). La loi doit prévoir une participation appropriée du Grand Conseil (cf. art. 95, al. 3 et art. 78 ConstC). Dans le cas de BLS SA, la Constitution n'est pas respectée : il n'existe pas de loi sur la participation à BLS qui régisse l'étendue de la participation cantonale dans la société, le but ainsi poursuivi par le canton ainsi que les modalités d'exercice de la surveillance par le Conseil-exécutif et de la haute surveillance par le Grand Conseil. L'avis de droit demandé par la CGes confirme que la légitimation démocratique revêtant la forme d'une base légale requise par le principe de légalité fait toujours défaut aujourd'hui en ce qui concerne BLS SA[14].

Selon l'appréciation de la CGes, les responsables politiques n'ont pas suffisamment tenu compte de cet aspect jusqu'ici. Le 20 novembre 2018, le Grand Conseil a bien adopté sous forme de postulat la motion

[13] Dans sa prise de position concernant le présent chapitre, le Conseil-exécutif insiste sur le fait qu'il était conscient qu'en l'absence d'une loi sur la participation de BLS, il y avait un vide juridique. Dans sa réponse à la motion Wüthrich (M 101-2018), il ne s'est pas prononcé contre l'élaboration d'une telle loi, mais a plutôt exposé au Parlement les arguments selon lesquels une telle loi ne constituait pas une priorité pour le moment et que cela devrait être réévalué plus tard. Le Grand Conseil a suivi le Conseil-exécutif et a adopté l'intervention sous forme de postulat. Le Parlement est même allé plus loin que le Conseil-exécutif et a classé la demande, contre la proposition de celui-ci. Le Conseil-exécutif se déclare prêt à évaluer une nouvelle fois la nécessité d'une loi BLS. En revanche, il se doit d'indiquer maintenant déjà que certains domaines que la CGes souhaiterait voir réglés dans la loi sont délicats en raison de l'autonomie juridique de l'entreprise déjà mentionnée et exposeraient le canton à des risques.
[14] Avis de droit Müller/Friederich, p. 16.

101-2018 « Une loi sur la participation à BLS est nécessaire », mais il l'a immédiatement classée en prévoyant de rouvrir et de clarifier la question ultérieurement au besoin. Dans sa réponse à la motion, le Conseil-exécutif conteste de manière très générale la nécessité d'une telle loi bien que le mandat constitutionnel soit parfaitement clair. Il rejette en particulier la comparaison faite par les auteurs de la motion avec BKW SA, invoquant le fait que BLS SA est détenue en grande majorité par les pouvoirs publics et ne distribue pas de dividendes. Selon lui, c'est la raison pour laquelle l'action BLS n'est que très rarement négociée, qui plus est nettement en dessous de sa valeur nominale, elle n'est pas recherchée sur le marché et elle n'est pas attrayante pour les investisseurs. Toujours dans sa réponse à la motion, le gouvernement écrit : « Seules d'autres entreprises de chemins de fer, qui, par leur participation au capital de BLS, souhaiteraient s'assurer des avantages stratégiques dans le système ferroviaire suisse, devraient être intéressées à acquérir une part notable d'actions BLS. » Il ajoute que, comme la question de la concession de trafic longue distance est encore ouverte, il n'est actuellement pas dans l'intérêt du canton de conduire un débat politique sur le sujet. Il affirme enfin que « l'édiction d'une loi sur la participation du canton n'est pas indiquée comme instrument de surveillance ».

Cette dernière allégation ne manque pas d'étonner : où, sinon dans une loi, peut-on définir les paramètres fondamentaux d'une participation (p. ex. but, gestion des conflits d'intérêts) et donc, in fine, de la surveillance à exercer sur cette participation avec un effet obligatoire et la légitimation du législateur ?

L'argumentation du Conseil-exécutif ne tient pas. Cela a été démontré au plus tard par les événements de ces deux dernières années en lien avec les problèmes d'indemnisation de BLS SA. Si des questions se posent aujourd'hui au sujet de la responsabilité du canton et de la surveillance qu'il exerce sur BLS SA, mais aussi au sujet de l'importance que revêt l'économie de marché dans le fonctionnement de la société et du bien-fondé des objectifs de l'actionnaire majoritaire en matière de bénéfices, c'est en très grande partie parce que ces aspects ne sont pas régis par des consignes du législateur, mais seulement dans des stratégies adoptées par le Conseil-exécutif, que ce soit concernant la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques en général ou encore concernant spécifiquement la surveillance de BLS SA ou les tâches de la représentation cantonale. La situation est compliquée par le fait que le Conseil-exécutif a déclaré que les stratégies de surveillance étaient confidentielles, les soustrayant ainsi à un examen démocratique plus large. Cela fait obstacle à la transparence, sans raison apparente.

La stratégie de propriétaire des hôpitaux régionaux repose sur les consignes figurant dans la loi cantonale sur les soins hospitaliers, celle de BKW sur la loi sur la participation du canton à BKW SA. Cette dernière loi a été adoptée très tardivement, en 2018, mais elle a le mérite d'avoir comblé une lacune dans la législation. Force est cependant de constater que ces textes sont souvent formulés de manière trop vague et qu'ils ne règlent que très rudimentairement voire passent sous silence des aspects essentiels de la matière[15]. En ce qui concerne BLS SA, il n'y a pas de cadre légal conforme aux exigences constitutionnelles. Cela pose problème dans la mesure où son actionnaire majoritaire est confronté à des questions stratégiques de fond. Dans sa stratégie du propriétaire, le Conseil-exécutif écrit que, suite à l'introduction du principe de la commande des prestations de transport, le canton pourrait se passer de participation pour agir sur l'offre de transports publics. C'est d'ailleurs bien ainsi qu'il faut comprendre les réflexions exposées dans ce document, dont il ressort que le canton ne doit écarter aucune option pour l'avenir de BLS SA. Mais il faut pour cela que des conditions concrètes soient remplies, précise la stratégie du propriétaire, mentionnant la compétitivité de BLS SA, une stratégie qui apporte une croissance des excédents à moyen et long terme et une augmentation de l'attractivité des actions de BLS SA. Or, il s'agit de questions qui concernent à un degré élevé l'accomplissement de tâches publiques par BLS SA et qui devraient donc être régies par le législateur.

La stratégie du propriétaire a cependant ceci de positif qu'elle formule clairement les objectifs poursuivis par le canton avec sa participation et qu'elle dénote à l'évidence une conscience du caractère étatique de

[15] Avis de droit Müller/Friederich, p. 49.

l'entreprise. On trouve dans ce document un chapitre consacré au positionnement du point de vue du canton, une analyse SWOT de la participation majoritaire du canton dans BLS SA ainsi qu'un exposé et une évaluation des risques que présente cette participation pour le canton. Le but supérieur poursuivi par le canton est clairement formulé : il s'agit de renforcer BLS SA afin d'améliorer sa compétitivité pour que l'entreprise puisse fournir des prestations de transport public de haute qualité répondant aux besoins des usagers tout en se développant durablement. On trouve également mention d'objectifs à caractère politique dans les domaines des finances, des transports, de l'économie, de l'équilibre régional, de la société et de l'environnement. Par ailleurs, la stratégie du propriétaire définit clairement les missions de base et les activités accessoires de BLS SA. Le transport régional de voyageurs sur la route et sur le rail ainsi que l'infrastructure sont désignés comme les missions de base de l'entreprise. La stratégie explique également pourquoi le Conseil-exécutif impose des exigences aussi claires aux activités commerciales : le but n'est pas de restreindre la liberté entrepreneuriale de BLS SA, mais de réaliser les objectifs du propriétaire, de minimiser les risques pour le canton et de maintenir un ratio attractif entre les risques et les opportunités.

La stratégie du propriétaire ne laisse planer aucun doute sur les possibilités d'action du canton. Elle affirme à ce sujet : « En tant qu'actionnaire majoritaire, le canton peut exercer une influence sur la stratégie entrepreneuriale de BLS SA et formuler des consignes concernant ses activités » (traduction).

Le plus grand défaut de la stratégie du propriétaire relative à BLS SA, c'est qu'elle n'est pas à jour bien qu'il y soit stipulé qu'elle doit être actualisée régulièrement. En 2020, la stratégie en vigueur datait de 2015 et elle était très en retard sur l'actualité dans bon nombre de domaines.

Recommandation 1 : Le Conseil-exécutif crée pour BLS SA les bases légales requises à l'article 95 de la Constitution cantonale, dans lesquelles il définit notamment les aspects suivants :
- ***tâche étatique spécifique que le canton veut assumer au moyen de sa participation dans BLS SA et dans ses filiales ;***
- ***dispositions visant à éviter les conflits d'intérêts et d'objectifs ;***
- ***obligation de coopérer de BLS SA et de ses filiales lors des contrôles effectués par les organes de surveillance cantonaux ;***
- ***exercice de la surveillance par le Conseil-exécutif et participation du Grand Conseil, avec mention des paramètres fondamentaux applicables et des instruments dont dispose le propriétaire pour exercer cette surveillance sur BLS SA et sur ses filiales.***

5.2 Exercice de la surveillance par le Conseil-exécutif et par la DTT[16]

Le rôle que le Conseil-exécutif et la Direction compétente sont censés assumer dans la surveillance en vertu de la Constitution et des dispositions plus concrètes figurant dans les stratégies est une chose. La manière dont la surveillance est effectivement exercée en est une autre. La CGes a mis cette question en exergue pour son exemplarité lorsqu'elle a étudié le problème des indemnités excessives perçues par BLS SA. Pour une meilleure compréhension, la commission a établi une chronologie des actions entreprises dans cette affaire par le Conseil-exécutif et par la DTT en tant que Direction compétente. Des encadrés

[16] Dans sa prise de position concernant le présent chapitre, le Conseil-exécutif indique qu'il considère sa surveillance dans le cas des irrégularités constatées chez BLS comme adéquate et ciblée. « En revanche, il reste sans aucun doute un potentiel d'optimisation au niveau du controlling des participations, notamment en ce qui concerne la documentation et la traçabilité. » Par le passé, la DTT a réalisé ces travaux sur la base pratique des lignes directrices RCE. Le CF n'a vérifié le controlling de participation de la DTT que récemment et n'a formulé que des remarques insignifiantes. Au début de l'année, le Conseil-exécutif a mis en vigueur les nouvelles lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques qui devaient apporter des améliorations et des concrétisations lors du controlling de toutes les participations. Dans ce contexte, le rapport annuel sur les organisations chargées de tâches publiques est aussi élaboré et désormais publié en grande partie sur le site internet de la Direction des finances. Le Conseil-exécutif partage à ce sujet en grande partie l'appréciation de la CGes selon laquelle la collaboration avec les commanditaires, en particulier entre l'OFT et l'OTP, semble de l'extérieur parfois compliquée et l'ensemble de la procédure de commande peut, le cas échéant, être optimisée. Il a mandaté un rapport externe auprès de la DTT, qui devrait être disponible au cours de l'été. Le rapport contient l'analyse et l'évaluation de la procédure de commande pour le transport régional de voyageurs et donne des recommandations pour l'optimisation des processus. Le Conseil-exécutif décidera d'éventuelles adaptations une fois le rapport disponible, bien que, là aussi, la Confédération soit responsable de ce processus et que le canton se limite à proposer des recommandations. Le Conseil-exécutif mettra alors le rapport à disposition de la CGes.

gris intercalés dans la chronologie relatent les mesures de communication externe qui ont accompagné ces actions.

2018

Selon les investigations menées par le Contrôle des finances, l'OFT a informé les cantons commanditaires, et donc aussi l'OTP, pour la première fois à la fin mai 2018 de sa présomption que les pouvoirs publics avaient versé des indemnités trop élevées à BLS SA en raison de l'application du modèle de lissage des taux d'intérêt. Ce modèle avait été développé à la fin des années 1990 à la demande expresse des commanditaires. Il a l'avantage pour eux de maintenir à un niveau constant le montant des indemnités versées chaque année au titre des intérêts débiteurs sur les investissements : grâce à ce dispositif, les indemnités ne grimpent pas subitement lorsqu'un fournisseur de prestations acquiert du matériel roulant. Ce modèle a été adapté en 2014, à l'occasion de l'acquisition des trains à deux étages. Courant 2018, l'OFT a constaté que les taux d'intérêt théoriques utilisés pour le lissage présentaient des écarts inhabituellement élevés avec les taux d'intérêt effectifs. Comme le modèle de lissage faisait partie intégrante des nouvelles offres, l'OFT a alors appelé les commanditaires à suspendre les offres et à ne pas conclure de conventions d'offre dans l'immédiat. Un accord a été négocié avec BLS SA les mois suivants, sous l'égide de l'OFT. Selon ses propres déclarations, l'OTP n'a pas participé à cette négociation.

Les informations sur la date à laquelle la DTT a eu connaissance de la problématique en sa qualité de représentante du propriétaire sont contradictoires. D'un côté, il y a les affirmations faites par le Conseil-exécutif dans un courrier du 3 juillet 2019 : « En l'espèce, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie n'a eu connaissance de l'accord avec BLS et de son application rétrospective à la période 2014 à 2017 que lors de la publication du communiqué de presse de l'OFT du 15 mars 2019. Jusqu'à cette date, il y avait lieu de penser que le modèle de lissage des taux d'intérêt convenu entre l'OFT et BLS était en vigueur et rien ne laissait présager que le nouvel accord s'appliquerait rétrospectivement » (traduction). D'un autre côté, l'OTP a affirmé que le secrétariat général en sa qualité de représentant du propriétaire avait été informé de la problématique en octobre 2018 par le représentant du canton.

2019

On sait que la DTT en sa qualité de représentante du propriétaire s'est entretenue, en février 2019, avec une délégation du conseil d'administration de BLS SA ainsi qu'avec le représentant du canton pour que le propriétaire et l'entreprise s'accordent sur la position que BLS SA devait adopter dans la négociation au sujet des écarts relevés dans l'application du modèle de lissage des taux d'intérêt. La commission est étonnée de la conception de leurs rôles respectifs manifestée par le canton et par BLS SA à cette occasion car il est tout à fait évident que c'est BLS SA qui a dirigé l'entretien. L'entreprise avait demandé un avis de droit, qui arrivait à la conclusion que les commanditaires n'avaient aucune possibilité d'obliger l'entreprise à rembourser le trop-perçu d'indemnités. BLS SA estimait donc être en position de force sur le plan juridique. Elle était cependant consciente qu'après l'affaire CarPostal sa réputation pourrait pâtir de son refus de rembourser le trop-perçu. L'entreprise avait en outre besoin d'avoir de bonnes relations avec l'OFT, qui faisait pression pour obtenir un remboursement[17]. La délégation de BLS SA a abordé l'entretien de février à la DTT avec une position claire en vue de la négociation, comme en attestent divers documents. Selon la présentation utilisée lors de l'entretien, BLS SA souhaitait que son actionnaire principal discute, confirme ou, le cas échéant, adapte les recommandations d'action faites par BLS, précisant plus loin que l'actionnaire principal serait informé périodiquement de l'avancement du dossier.

[17] Dans sa prise de position relative à la question du modèle de lissage des taux d'intérêt, l'ancien président du conseil d'administration souligne que BLS a restitué la somme reçue de l'OFT de son plein gré et en étroite coordination avec le canton. Le conseil d'administration s'était décidé à prendre cette mesure pour ne pas troubler les bons rapports avec le régulateur. « BLS aurait gagné haut la main une telle affaire, mais le conseil d'administration a estimé indigne d'intenter un procès contre le régulateur », selon l'ancien président. D'ailleurs, dans la révision de l'OFT, la BLS est bien notée. « Ces déclarations de la révision de l'OFT devraient être connues de la CGes et être mentionnées dans le rapport. »

Par la suite, lors de son audition par la CGes en avril 2020, la DTT a déclaré que le canton en tant que propriétaire avait usé de son influence pour aboutir à un accord sur le remboursement de 29,4 millions de francs. Mais parallèlement, le directeur de la DTT lui-même a parlé du rôle de figurant que le canton avait joué dans l'investigation sur les écarts dans le lissage des taux d'intérêt : selon ses dires, le canton a été mis devant le fait accompli par l'OFT lorsque celui-ci l'a informé qu'un accord avait été trouvé.

Le représentant du canton a affirmé que le canton avait été informé dès le début de la manière dont se présentait la situation mais que, ensuite, c'est au conseil d'administration qu'il a incombé de décider s'il rembourserait ou non. Il a déclaré que, naturellement, le directeur des transports avait été informé en temps réel des décisions du conseil d'administration par son président. Le Conseil-exécutif *in corpore* n'a pas été impliqué dans l'élaboration de l'accord bien que cela aurait relevé de sa responsabilité en tant qu'actionnaire majoritaire de BLS SA.

Quant à l'OTP, il mentionne qu'en sa qualité de commanditaire il a été informé début 2019 que l'OFT et BLS SA avaient conclu un accord de remboursement portant sur la somme de 29,4 millions de francs.

15 mars 2019	**Modèle incorrect de lissage des taux d'intérêt :** l'OFT publie un communiqué de presse pour expliquer que BLS SA a reçu des indemnités trop élevées de la Confédération et du canton pendant des années. Cela est dû au modèle de lissage des taux d'intérêt : le montant total des intérêts prévisionnels ayant donné lieu à indemnisation était plus élevé que les intérêts effectifs. Selon le communiqué, l'OFT a convenu avec BLS que le montant de 29,4 millions de francs versés en trop sur la période de lissage 2014 à 2017 serait entièrement compensé par une réduction du montant des indemnités sur la période suivante. L'accord prévoit que les écarts de la période 2004 à 2013 ne seront pas récupérés car « ils sont imputables à des variations admissibles par rapport aux intérêts prévus ».

Selon la position défendue par BLS SA, les modèles de lissage des taux d'intérêt répondent à un besoin des commanditaires, qui ont conclu des accords à ce sujet avec les fournisseurs de prestations. Il est de fait que, jusqu'en 2017, l'OFT n'avait jamais émis de griefs concernant le modèle de lissage lors de ses audits annuels. L'office a d'ailleurs confirmé que BLS SA avait à chaque fois fait état des écarts de manière transparente. La CGes n'est donc pas sourde à l'argument de BLS SA, selon lequel une méthode convenue conjointement est remise en question alors qu'elle n'avait jamais suscité de critiques jusque-là. Le représentant du canton au sein de la société a estimé qu'il appartenait aux responsables politiques de décider s'ils acceptaient ou non le modèle de lissage des taux d'intérêt. Mais selon lui, si l'utilisation de taux d'intérêts théoriques venait à être interdite, cela obligerait les pouvoirs publics à accepter des fluctuations et donc, selon les circonstances, à approuver plus souvent des crédits supplémentaires.

Il n'en reste pas moins que le transport régional des voyageurs ouvrant droit à indemnisation est un service public. Si un modèle de décompte amène les pouvoirs publics à verser durablement des indemnités trop élevées, la CGes estime qu'il est tout à fait de la responsabilité du fournisseur de prestations de réagir, a fortiori si son capital est détenu majoritairement par ces mêmes pouvoirs publics. Mais on ne peut pas ignorer non plus que l'organe de surveillance avait lui aussi sous-estimé l'impact et les risques du dispositif de lissage des taux d'intérêt. La déclaration de l'OFT dans le cadre d'une révision de mars 2019, qui admet que l'OFT n'a « malheureusement » pas remarqué les écarts, l'illustre bien.

Pour la CGes, il est particulièrement déconcertant que les modalités de remboursement prévues par l'accord aient été élaborées sans l'implication du gouvernement *in corpore*, comme l'a relevé le Contrôle des finances. Le Conseil-exécutif n'est-il pas l'autorité politique responsable de l'actionnaire majoritaire de BLS SA ? Lors de son audit du printemps 2019, le Contrôle des finances est arrivé à la conclusion que la DTT n'avait pas assumé correctement son obligation de reporting vis-à-vis du Conseil-exécutif. Il a estimé que

le gouvernement avait eu connaissance des faits par les médias et qu'il n'avait pas reçu d'informations directes avant l'entretien de controlling d'avril 2019. La DTT s'est inscrite en faux contre cette appréciation, arguant que le Conseil-exécutif avait été informé avant la conférence de presse.

Même si les choses s'étaient passées comme l'allègue la DTT, la CGes estime qu'il aurait été très insuffisant de ne faire qu'*informer* le Conseil-exécutif. En tant qu'organe de surveillance, la DTT aurait dû intervenir dans la négociation de l'accord. Sans parler du fait que les communes, qui participent au financement des indemnités via le mécanisme de la compensation des charges, n'ont pas été impliquées non plus et n'ont donc pas pu intervenir dans la décision concernant le traitement des indemnités versées en trop de 2004 à 2013[18].

Ce premier cas d'irrégularités concernant le montant des indemnités perçues par BLS SA n'a pas incité le Conseil-exécutif à se pencher sur le dossier. La CGes trouve cela d'autant plus étonnant que la Suisse venait d'être secouée par le scandale de CarPostal. L'ambiance régnant dans les médias aurait pu donner l'alerte : on y parlait d'une dangereuse culture du détournement du regard[19] et de la nécessité que les responsables politiques assument leurs responsabilités[20]. La CGes ne comprend pas que le Conseil-exécutif n'y ait pas été plus sensible et n'en ait pas conclu qu'il fallait étudier l'affaire de plus près.

La DTT a bien procédé à quelques vérifications mais, selon le Contrôle des finances, elles se sont limitées aux aspects financiers. Il n'a jamais été question de faire la lumière sur les circonstances ayant conduit aux événements intervenus chez BLS SA.

A contrario, le Contrôle des finances, qui a appris par les communiqués de presse l'existence des écarts en lien avec le modèle de lissage des taux d'intérêt, a ouvert une enquête qui a abouti à des constatations « d'importance considérable ». Il a porté ses observations à la connaissance du Conseil-exécutif, de la Commission des finances (CFin) et de la CGes à la fin juin 2019, dans le cadre de son rapport trimestriel. Comme évoqué plus haut, il affirmait que la DTT avait assumé son rôle de représentante du propriétaire de manière insuffisante et qu'elle avait contrevenu à ses obligations en matière de reporting au Conseil-exécutif en adoptant un comportement trop passif face à la question du lissage des taux d'intérêt. Le Contrôle des finances alertait le Conseil-exécutif sur le risque de dommage réputationnel et recommandait de lancer une analyse critique de l'emploi du modèle de lissage des taux d'intérêt par BLS SA afin de réunir les éléments nécessaires pour décider de la suite à donner et pour prendre les mesures qui pourraient s'imposer. Concrètement, le Contrôle des finances mentionnait le renforcement des contrôles, l'élargissement des règles de gouvernance d'entreprise et, le cas échéant, la réévaluation des indemnités au titre de la période 2004 à 2013. Ces exhortations n'ont pas conduit le Conseil-exécutif à renforcer de manière clairement visible la surveillance de sa participation dans BLS SA, par exemple en menant sa propre enquête pour déterminer l'ampleur des problèmes en lien avec les indemnités versées à BLS SA par les pouvoirs publics.

Au cours de l'été 2019, l'OTP a relevé de nouvelles irrégularités dans l'offre de BLS SA pour 2020/21. Il a constaté que BLS SA et Busland AG n'avaient pas intégré les recettes de la vente des abonnements demi-tarif dans leurs offres si bien qu'elles avaient perçu des indemnités plus élevées des commanditaires.

Un audit du pool de locomotives demandé par BLS SA à la société de révision PwC s'est achevé en juillet 2019. La société utilise ce pool pour optimiser le taux de charge de ses locomotives en les mettant à la disposition du transport régional de voyageurs en fonction des besoins et de la disponibilité, plutôt que de les réserver à une seule unité, p. ex. BLS Cargo SA. Le rapport PwC conclut à l'existence d'indices de subventionnement croisé entre le secteur indemnisé et le secteur non indemnisé. Selon ce rapport, le transport régional de voyageurs indemnisé supporte un surplus de charges de 3 millions de francs environ au profit du trafic de marchandises. Il fait en outre un constat alarmant : la facturation des prestations entre BLS SA

[18] Le Conseil-exécutif écrit que la compétence et la direction en matière de gestion du modèle de lissage des taux d'intérêt incombent à l'OFT. Selon l'affectation de l'OFT et du CDF, la perception d'indemnités dans le cadre du modèle de lissage se basait sur un modèle (erroné) qui était légitimé par une convention. Dans ces conditions, il n'était pas possible à ce moment-là de prévoir les événements en lien avec les abonnements demi-tarif Libero.
[19] Berner Zeitung du 16 mars 2019, p. 19.
[20] Journal du Jura du 16 mars 2019, p. 33.

et BLS Cargo SA n'est pas régie par des principes uniformes et cohérents du point de vue de la gestion et de la comptabilisation des coûts. Alors que PwC a observé la période allant de 2014 à 2018 pour le pool de locomotives, le CDF s'est concentré sur les années 2016 à 2018 lors de son propre audit débuté en automne 2019, peu après celui de PwC. Le CDF a fait parvenir aux cantons mandants un premier rapport intermédiaire en février 2020. Il a rendu son jugement définitif dans le cadre de son rapport final rendu public en septembre 2020. Le CDF y signalait des écarts moins significatifs que PwC.[21]/[22]

Selon les indications du Conseil-exécutif, BLS a officiellement confirmé fin août 2019 qu'il existait un problème avec les abonnements demi-tarif Libero. Dans la foulée, la DTT a programmé le sujet à l'ordre du jour de la prochaine rencontre entre BLS et la DTT. Selon le Conseil-exécutif, la direction des transports a informé oralement le Conseil-exécutif début septembre 2019 du problème. Mi-septembre, la thématique Libero a aussi été abordée dans le cadre de l'échange entre BLS et la DTT servant à la préparation de la rencontre entre BLS et l'ensemble du collège gouvernemental.

Début octobre 2019, l'OTP a fait part de ses constatations à BLS SA, en précisant qu'il faudrait clarifier les points obscurs avant de pouvoir conclure les conventions d'offre pour 2019, 2020 et 2021. Dans le même courrier, l'OTP expliquait que sa confiance dans la société était ébranlée.

À la mi-octobre, le Conseil-exécutif *in corpore* a été informé de la situation en cours par BLS SA lors d'un entretien de controlling périodique : les pouvoirs publics avaient versé au moins 80 millions d'indemnités en trop en raison du modèle de lissage des taux d'intérêt et de la non-comptabilisation dans les offres des recettes de la vente d'abonnements demi-tarif Libero. Lors de cette séance, la société a également informé le gouvernement qu'elle comptait prendre des mesures pour renforcer sa gouvernance.

Fin octobre 2019, le comité Finances et Révision du conseil d'administration de BLS SA a informé le plénum du conseil qu'il avait demandé à PwC de réaliser un audit interne complet en forme de bilan de santé.

Bien que les investigations de l'OTP aient appris au Conseil-exécutif comme à la Direction compétente l'existence de nouvelles irrégularités au sein de BLS et qu'un audit externe ait montré que la facturation des prestations ne respectait pas les principes comptables élémentaires, le Conseil-exécutif a pris connaissance du RCE en octobre 2019. Ce rapport portait en principe sur 2018, mais il contenait aussi un exposé de la Direction compétente sur les risques à venir. Or, cet exposé ne mentionnait ni le remboursement en lien avec le modèle de lissage des taux d'intérêt, ni les nouveaux problèmes liés aux tarifs Libero, préférant reprendre peu ou prou le texte de l'année précédente et dire que tous les voyants étaient au vert. Pour la CGes, il aurait fallu mettre les feux à l'orange voire au rouge ou, tout au moins, évoquer les problèmes en cours.

Le Conseil-exécutif ne voyait manifestement toujours pas l'utilité de lancer une investigation complète, bien au contraire. À la fin de chaque année, le Conseil-exécutif doit prendre position sur les constatations du Contrôle des finances jugées « d'importance considérable ». Or, concernant l'insuffisance de la gouvernance d'entreprise du canton chez BLS SA, le Conseil-exécutif a écrit que, pour lui, ce point était réglé[23].

[21] Dans sa prise de position, le conseil d'administration de BLS indique que la représentation selon laquelle BLS SA a supporté un surplus de charges de 3 millions de francs pour son pool de locomotives est « unilatérale » et qu'elle ne prend pas en compte les faits complémentaires. BLS Cargo prend en charge l'ensemble du risque lié à la disponibilité des locomotives dans le pool. Le rapport PwC établit un avantage de 3,9 millions de francs attribuable à BLS SA, qui aurait été supporté par BLS Cargo SA et devrait être vérifié. En outre, et pour le même état de faits, une enquête du CDF concernant les années 2016 à 2018 arrive à la conclusion que le pool de locomotives a entraîné un transfert de bénéfices de 4,1 millions de francs, mais dans la direction inverse, de BLS Cargo SA à BLS SA. Cette différence se justifie par l'imputation complète des coûts analytiques. En résumé, le désavantage de BLS SA formulé dans le rapport PwC peut être réfuté par l'enquête du CDF.

[22] L'ancien président du conseil d'administration explique dans sa prise de position que le pool de locomotives, tel que mentionné dans le rapport de la CGes, a été révisé par PwC. Le CDF a également effectué une révision. « Les deux résultats sont diamétralement opposés. » Le CDF arrive à la conclusion que BLS Cargo apporte avec le pool une contribution « au profit du TRV ». Les deux révisions concluraient que le pool de locomotives aide de toute façon à abaisser les coûts du transport régional de voyageurs. Le rapport du CDF est public et « devrait être connu de la CGes ».

[23] Le Conseil-exécutif souligne que la prise de position relative au rapport trimestriel du CF comportant l'affirmation que ce point du rapport était réglé se rapportait au modèle de lissage qui, à cette époque, avait été classé. La référence aux éclaircissements en cours concernant les recettes des abonnements demi-tarif Libero était présente dans la prise de position. Selon le Conseil-exécutif, le reproche de sa passivité n'est pas efficace. En 2019, l'analyse du CDF, l'enquête sur la révision de l'OFT et l'audit interne de BLS étaient en cours. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif a pesé les intérêts et a décidé de lancer une investigation interne plus approfondie après réception des résultats des enquêtes en cours et d'augmenter ainsi les connaissances, puisque la nouvelle enquête pourrait se construire sur la base des résultats des précédentes.

La CGes ne comprend pas comment le Conseil-exécutif a pu aboutir à cette évaluation de la situation. Après le deuxième cas d'écarts dans les indemnités, l'alarme aurait dû sonner depuis longtemps au sein de l'exécutif. Comment a-t-il pu demander que la constatation du Contrôle des finances soit classée comme réglée alors que, dans sa prise de position, il mentionnait lui-même que l'OTP avait observé de nouvelles irrégularités, que la direction de BLS SA l'en avait informé début octobre et que l'OTP et l'entreprise allaient s'occuper de l'affaire ?

À l'automne 2019, le Contrôle fédéral des finances a décidé de reporter à janvier 2020 l'audit prévu à l'automne 2019 et d'en étendre largement le contenu.

2020

En janvier 2020, le Contrôle des finances a une nouvelle fois recommandé au Conseil-exécutif de se pencher attentivement sur les questions en suspens à propos de BLS SA : « Pour que les problèmes actuels de BLS ne se transforment pas en risques pour le canton, nous recommandons au Conseil-exécutif, sachant la portée que peuvent avoir ces incidents, d'élaborer une stratégie claire et de diligenter l'examen des faits sous sa conduite » (traduction).

Fin janvier, la DTT et une délégation du conseil d'administration de BLS SA ont rencontré le Conseil-exécutif *in corpore* pour faire un point de la situation concernant les recettes Libero et expliquer où en étaient les investigations.

28 février 2020	**Absence de prise en compte des recettes Libero :** l'OFT, BLS SA et la DTT publient des communiqués de presse séparés indiquant que BLS SA a intégré dans ses offres un montant trop faible pour les recettes de la communauté tarifaire Libero et qu'un accord venait d'être conclu avec BLS SA et sa filiale Busland AG portant sur le remboursement de 43,6 millions de francs[24]. Dans son communiqué de presse, le canton de Berne écrit : « Un audit complet a été lancé, de même qu'une analyse de la gouvernance en vue de son adaptation ». Il précise qu'il a été chargé par l'OFT de procéder à une vérification fouillée.

Malgré les annonces claires faites dans les communiqués de presse, ni le Conseil-exécutif ni la DTT n'ont lancé leurs propres investigations par la suite. Il est vrai que le contenu des auditions de la CGes peut conduire à admettre que le Conseil-exécutif a bien exprimé au conseil d'administration de BLS SA son attente que toute la lumière soit faite sur les incidents. Mais selon les affirmations mêmes de la DTT, sa principale contribution en tant que représentante du propriétaire a consisté à amener le conseil d'administration à procéder à un audit approfondi des erreurs commises. Pour cela, selon ses mots, il a fallu passer par des discussions et tout un processus.

Ces affirmations sont singulières car elles indiquent qu'il a fallu user de persuasion pour amener BLS SA à démarrer un audit étendu. Le Conseil-exécutif a néanmoins continué de gratifier le conseil d'administration de toute sa confiance puisqu'il lui a laissé le soin de procéder aux investigations. Le président du conseil d'administration a d'ailleurs confirmé l'allégation selon laquelle le directeur de la DTT avait eu à cœur dès le départ que BLS SA clarifie rapidement les choses. Il a précisé que le conseil d'administration avait réagi à la demande de faire toute la lumière sur les événements pour déterminer ce qui avait été ordonné, fait ou omis afin de faire un bilan et d'en tirer les conséquences en élargissant le mandat d'audit donné à PwC pour que le bilan de santé en cours prenne l'ampleur d'une investigation approfondie à la manière d'une expertise judiciaire. Aux dires du Conseil-exécutif, BLS aurait envoyé à la mi-mars au Secrétariat général

[24] Cf. note de bas de page 2.

de la DTT la lettre d'attribution pour le projet. Le lendemain, ce dernier aurait fait l'objet d'une discussion entre la DTT, l'OTP et BLS.

L'annonce faite par voie de presse que toute la lumière serait faite sur les événements est restée sans suite aux yeux de la CGes puisque le soin d'accomplir ce travail a été laissé en grande partie au conseil d'administration de BLS SA. Par opposition, lors de l'enquête sur le scandale de CarPostal, il avait été exclu d'emblée que le conseil d'administration de l'entreprise se charge lui-même des investigations car, quel que soit le résultat, cela aurait donné une impression de parti pris : si le jugement est modéré, les personnes qui ont réalisé l'expertise se feront accuser de partialité ; inversement, si le jugement est dur ou excessivement dur, on se demandera si les personnes qui ont réalisé l'expertise n'ont pas frappé particulièrement fort pour échapper au grief de partialité.

La CGes estime que le Conseil-exécutif aurait dû prendre lui-même le dossier en mains en mars 2020 au plus tard, au lieu de laisser le conseil d'administration de BLS SA mener seul les investigations[25].

La commission avait déjà adressé une recommandation similaire au Conseil-exécutif en 2016, dans le contexte d'enquêtes administratives. Elle avait appelé à ce que soit plus souvent le gouvernement *in corpore*, et non pas les Directions, qui définisse le mandat des enquêtes administratives et qui choisisse à qui ce mandat est confié, appliquant ainsi par analogie l'article 19, alinéa 4 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives. Dans le cas de BLS SA, même la Direction a renoncé à attribuer un mandat d'enquête, laissant ce soin à l'organe de conduite stratégique de l'entreprise au sein duquel s'étaient produits les incidents à investiguer.

Le fait que BLS SA avait la maîtrise de l'enquête a eu un deuxième effet négatif. Le contenu du rapport d'audit de PwC a été présenté comme très délicat et les noms qu'il mentionnait ont été caviardés en invoquant la protection de la personnalité. Se fondant sur les appréciations de juristes externes, le conseil d'administration de BLS a ainsi décidé que les organes de surveillance, quels qu'ils soient, ne pourraient consulter le rapport que dans les bureaux de PwC et sous sa forme caviardée. Le Conseil-exécutif, l'OFT, le Contrôle des finances et la CGes se sont ainsi retrouvés dépendants de BLS pour obtenir le rapport en question.

En avril 2020, le Contrôle des finances a adressé un nouveau courrier au Conseil-exécutif, dans lequel il lui faisait notamment les recommandations suivantes :

- ne pas donner décharge au conseil d'administration de BLS SA lors de l'assemblée générale de mai 2020 tant que toutes les investigations ne sont pas achevées et que les questions en suspens ne sont pas totalement élucidées ;
- lors de l'assemblée générale, proposer l'institution d'un contrôle spécial au sens de l'article 697a CO afin d'ouvrir une enquête indépendante sur les incidents ;
- dans le cadre du projet de révision totale de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), revoir les prescriptions relatives au controlling des participations.

Environ un an après ce courrier, le Conseil-exécutif a donné suite à la dernière exigence du Contrôle des finances, qui revêt un caractère général, en incluant quelques prescriptions concernant le controlling des participations dans le projet de loi sur les finances (nouvelle dénomination de la LFP) mis en consultation. Les deux premières recommandations par contre, qui concernaient le court terme, ont été rejetées par la Direction compétente et par le gouvernement. Exactement comme au printemps 2019, le Conseil-exécutif a au contraire demandé à sa délégation à l'assemblée générale de donner décharge au conseil d'administration.

Avant l'assemblée générale de 2020, la DTT avait demandé à des experts externes de balayer les options qui s'offraient au Conseil-exécutif concernant l'octroi de la décharge. Dans ses conclusions récapitulatives,

[25] Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif indique qu'il exerce la haute surveillance. Il contrôle le travail du conseil d'administration et n'intervient que lorsque celui-ci montre des résultats insuffisants. La Direction concernée a jugé le mandat de BLS à PwC exhaustif. « Lorsqu'en août se profilait un retard du travail de PwC, le Conseil-exécutif a agi et a mandaté sa propre enquête. »

l'expertise estimait qu'un refus total de donner décharge au conseil d'administration ne s'imposait pas étant donné les conséquences financièrement très limitées de l'affaire de la communauté tarifaire. Cette appréciation des conséquences financières semble aujourd'hui bien hâtive. Mais on peut également lire dans le rapport : « Étant donné que le contexte et les responsabilités, internes notamment, ayant conduit aux décomptes erronés ne sont pas encore totalement élucidés, accorder une décharge totale pourrait apparaître prématuré au final » (traduction). Quoi qu'il en soit, lorsque l'assemblée générale s'est tenue, l'audit confié à PwC par le conseil d'administration de BLS SA était toujours en cours. Et bien que la CGes n'ait pas eu accès au contenu complet du rapport PwC, la synthèse qui en a été publiée montre clairement qu'il y avait bien des raisons de refuser de donner décharge en 2020, voire de reporter l'assemblée générale.

La CGes avait elle aussi recommandé au Conseil-exécutif, dans un courrier du 5 mars 2020, de ne pas donner décharge au conseil d'administration tant que toutes les questions en suspens ne seraient pas clarifiées. Dans ce courrier, la commission faisait explicitement référence à la Confédération : en raison du scandale de CarPostal, le Conseil fédéral avait choisi de ne pas accorder une décharge totale au conseil d'administration de La Poste Suisse SA pour les exercices 2017 et 2018, invoquant le fait que des investigations étaient encore en cours concernant la gouvernance d'entreprise[26]. La DTT dit avoir souhaité que le conseil d'administration prenne l'initiative de reporter l'assemblée générale à une date ultérieure à la réception du rapport d'investigation de PwC ou propose d'accorder une décharge restreinte. Cette démarche est problématique : la CGes y voit là un exemple, parmi de nombreux autres, du comportement trop passif adopté par le Conseil-exécutif et par la Direction compétente dans les affaires concernant BLS SA, laissant largement au conseil d'administration de l'entreprise le soin d'élucider les faits. Le Conseil-exécutif aurait parfaitement pu, par l'intermédiaire du représentant du canton, exhorter le conseil d'administration à reporter l'assemblée générale. De même, l'argument avancé par la DTT selon lequel elle aurait hésité à proposer de donner une décharge restreinte par crainte que des membres du conseil d'administration ne quittent leur poste ne tient pas la route. Cela voudrait dire qu'une décharge ne peut jamais être refusée, quels que soient les résultats dont un conseil d'administration doit répondre. Sans compter que plusieurs personnes ont de toute façon quitté le conseil d'administration de BLS SA à l'automne 2020, quoique pour d'autres motifs[27]. L'autre argument avancé par la DTT, selon lequel l'OFT et d'autres cantons ne se seraient pas ralliés à un refus de la décharge ou à l'institution d'un contrôle spécial, paraît également cousu de fil blanc. En tant qu'actionnaire majoritaire, le canton de Berne bénéficie d'une position privilégiée et il y a tout lieu de penser que les autres cantons auraient suivi son exemple s'il avait eu le courage de refuser la décharge.

En avril 2020, la CGes a entendu séparément une délégation de la DTT, composée de son directeur, du secrétaire général et de membres de l'OTP, le président du conseil d'administration de BLS SA et le représentant du canton. Les représentants de BLS SA se sont montrés assez peu réceptifs aux questions critiques posées par la CGes. Interrogé sur ce que BLS SA aurait pu faire autrement ou mieux, le président du conseil d'administration a répondu qu'il ne pouvait pas encore bien l'estimer. Lorsque la commission lui a demandé comment les défaillances comptables avaient pu se produire, il a jugé qu'il ne pouvait pas répondre à la question puisqu'il n'y avait pas de défaillances comptables à l'origine des faits discutés. Selon lui, BLS SA avait été présentée dans la presse comme si elle avait des problèmes de fonctionnement qui auraient abouti quasiment à un enrichissement sur le dos de l'État, mais c'était faux : rien dans les incidents dont il était question ne dépassait le cadre d'une différence de points de vue.

Lors de son audition, le représentant du canton a fait remarquer que les trois thématiques (lissage des intérêts, pool de locomotives et tarifs Libero) représentaient « des faits totalement différents en termes de chronologie, de contenu et d'origine ». Il a conclu en disant notamment que les faits étaient très techniques et opérationnels et qu'ils n'étaient pas du ressort du conseil d'administration, mais que celui-ci avait déjà pris des mesures depuis quelques temps, et ce, parfois même avant son arrivée.[28]

[26] Communiqué de presse du Conseil fédéral, 11 juin 2018 : « Le Conseil fédéral restreint la décharge accordée au conseil d'administration de la Poste ».
[27] L'ancien président du conseil d'administration a dû se retirer pour des raisons de santé. Les deux anciens vice-présidents ont quitté cette fonction pour redevenir de simples administrateurs. Et l'administrateur Josef Küttel a annoncé sa démission pour le printemps 2021.
[28] Dans sa prise de position, le représentant du canton explique que le conseil d'administration a très bien rempli ses devoirs. En effet, ce dernier a demandé à la direction un rapport écrit en février 2018 déjà afin de clarifier si BLS connaîtrait une situation semblable à celle de CarPostal, ce qui, selon l'état des connaissances lors de la séance du

Finalement, qu'il s'agisse d'une affaire ayant trait à l'opérationnel ou pas ne joue aucun rôle. Il n'en reste pas moins que le conseil d'administration exerce aussi une surveillance opérationnelle et que sa responsabilité est bel et bien engagée. Le droit des sociétés anonymes confère au conseil d'administration l'attribution intransmissible d'exercer « la haute surveillance sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les statuts, les règlements et les instructions données » (art. 716a, al. 1, ch. 5 CO).

Lors de l'audition d'avril 2020, la DTT s'est montrée nettement plus critique concernant les événements chez BLS SA. Elle a déclaré que des erreurs avaient très clairement eu lieu dans l'entreprise, que cela n'était pas acceptable et que la DTT ne lâcherait rien tant que ce ne serait pas corrigé. Et d'ajouter que si l'on comparait BLS SA avec d'autres entreprises de transport, l'entreprise présentait très clairement des déficits dans sa gouvernance. Ironiquement, ces déclarations émanent des responsables de la Direction qui, en sa qualité de représentante de l'actionnaire majoritaire, aurait eu les moyens de veiller à ce que l'entreprise ait une gouvernance fonctionnelle[29].

Quant à savoir si des actes punissables auraient été commis chez BLS SA, c'est une question qui ne présentait manifestement pas une grande priorité pour le Conseil-exécutif et pour la Direction compétente. Alors que, lors de leur audition, les représentants de BLS SA s'étaient déclarés tout à fait sûrs qu'il n'y avait pas eu d'actes criminels, la DTT a dit que l'audit de PwC ferait la lumière sur les faits et qu'il était possible qu'il entraîne d'autres investigations.

Au lieu de se contenter d'attendre, il aurait fallu prendre les devants et faire analyser les griefs du point de vue pénal également. Et même lorsque PwC a terminé son rapport à l'automne 2020 et en a présenté les résultats, c'est finalement l'OFT, et non pas les organes de surveillance cantonaux, qui a porté plainte pour que les faits soient élucidés au pénal. Fin 2020, on a pu lire dans la presse que le Ministère public du canton de Berne se considérait incompétent en la matière[30]. Faute de compétences claires, l'OFT a transmis la plainte pénale au Tribunal pénal fédéral, selon un autre communiqué[31/32].

Selon la CGes, la DTT n'a pas pris en considération le dommage réputationnel pour le canton de Berne et pour BLS SA. Le fait qu'une grande partie des indemnités perçues en trop a été remboursée n'est pas suffisant pour restaurer cette réputation. Au contraire, l'image persiste que, ces derniers temps, les pouvoirs publics ne sont pas très regardants et qu'il pourrait tout à fait valoir la peine d'essayer d'obtenir des indemnités aussi élevées que possible. Cela ressort clairement des opinions exprimées dans les médias suite aux nouvelles communications : il y est question de fraude aux subventions[33] et de nouveau scandale concernant les subventions dans le domaine des transports publics[34].

---

conseil d'administration de juin 2018, avait été réfuté. Lors de la séance de réflexion du conseil d'administration de mars 2019, le sujet de la nouvelle gouvernance d'entreprise pour BLS a constitué un point fort et a donné une impulsion à différents projets initiés ensuite par la direction. En raison du rapport PwC sur le pool de locomotives mandaté par BLS en 2019 par la même occasion, BLS a commencé cette même année à mettre en œuvre les premières améliorations dans sa comptabilité. Les découvertes du rapport du CDF n'ont donc pas fait l'effet d'une surprise pour BLS SA. L'entreprise a fait savoir que les mesures correspondantes avaient été mises en place dans différents projets. Par ailleurs, le conseil d'administration a acquis en juin 2020 un système de gestion de contenus moderne composé d'un code de conduite, de directives visant à éviter la corruption, de prescriptions sur les directives et d'un système d'enregistrement des irrégularités. En outre, un poste d'agent de conformité a été approuvé. La titulaire du poste est entrée en fonction en août 2020. Le code de conduite a été introduit et présenté en novembre 2020, de même que le système d'enregistrement des irrégularités. Le représentant du canton ajoute que la facture effective de Busland AG a été élaborée pour la première fois en 2020 avec le nouveau calcul des frais. Afin d'accroître l'assurance dans le processus d'offre et dans la facture effective, des mesures immédiates ont été mises en œuvre et le système de controlling interne a été fortement étendu. En outre, l'ensemble du processus est suivi et contrôlé au niveau opérationnel et stratégique par trois membres de la direction. « Le bilan de santé ordonné par le conseil d'administration et l'investigation approfondie de l'affaire des recettes des abonnements demi-tarif Libero par PwC n'étaient pas un aveu qu'il s'agissait de problèmes dont l'importance surpassait le cadre opérationnel, mais témoignaient de la volonté du conseil d'administration d'enquêter sur l'affaire en détail. »

[29] Dans sa prise de position relative à cette déclaration, le Conseil-exécutif souligne que la gouvernance interne de BLS relève de la compétence du conseil d'administration. En raison de risques d'actions en responsabilité, le Conseil-exécutif ne peut pas intervenir opérationnellement dans la direction de l'entreprise. Lorsque des problèmes dans la gouvernance se sont profilés chez BLS, la DTT a immédiatement réagi et a exigé du conseil d'administration qu'il révise la gouvernance. Le sujet était aussi inscrit à l'ordre du jour des discussions périodiques.

[30] Berner Zeitung du 17 décembre 2020, p. 8.

[31] Berner Zeitung du 9 avril 2021, p. 3.

[32] Dans sa prise de position, l'ancien président du conseil d'administration indique que la CGes était au courant que la plainte pénale de l'OFT avait déjà été renvoyée par deux instances cantonales. Les justifications conduiraient à la conclusion que le Conseil-exécutif avait décidé à juste titre de ne pas déposer plainte. Les refus de la plainte de l'OFT doivent impérativement être mentionnés dans le rapport.

[33] Aargauer Zeitung, 29 février 2020, p. 11.

[34] Walliser Bote, 29 février 2020, p. 12.

En mai 2020, le Conseil-exécutif a reconduit le représentant du canton dans sa charge pour deux ans.

Selon les indications du Conseil-exécutif, la DTT a soumis au comité lors de deux séances successives en août 2020 un document de travail pour enquêter sur les processus de commande. Le premier propose des idées et le second un concept.

3 septembre 2020	**Le rapport d'audit du Contrôle fédéral des finances constate des manquements :** le Contrôle fédéral des finances a effectué un audit de la comptabilité des secteurs « TRV national par le rail » et « TRV national par la route » de BLS SA pour l'année d'horaire 2018. Il a découvert des erreurs dans le calcul des indemnités de l'ordre de quelques millions de francs. Il a jugé que la transparence et la traçabilité des flux de valeurs internes au groupe BLS étaient limitées[35]. Le Contrôle fédéral des finances estime que BLS SA doit assurer une amélioration de la transparence et de la fiabilité de sa comptabilité par secteurs. Dans sa prise de position reproduite dans le rapport du Contrôle fédéral des finances, BLS SA affirme que différentes optimisations ont déjà été réalisées.

Alors que les autorités de la Confédération et du canton chargées de la surveillance en raison de leur rôle de commanditaire avaient déjà constaté des manquements, un autre organe de surveillance, le Contrôle fédéral des finances, a confirmé l'existence de déficiences dans l'imputation des coûts de BLS SA : il a observé que les éléments sur lesquels reposaient les chiffres prévisionnels, les hypothèses de planification et les répercussions des négociations sur l'offre étaient insuffisamment documentés, de même que les contrôles effectués dans le cadre du processus de planification. En particulier, les chiffres prévisionnels internes n'avaient pas de lien clairement reconnaissable avec la convention sur l'offre. Pour le Contrôle fédéral des finances, cela signifie qu'il est impossible de déterminer si les écarts par rapport aux chiffres figurant dans la convention sur l'offre sont imputables à des écarts opérationnels (p. ex. une demande moins importante) ou si des coûts non prévus par la convention ont été imputés aux secteurs indemnisés. Le jugement du Contrôle fédéral des finances est dévastateur : malgré le concours de spécialistes de BLS SA, il a été possible de retracer en partie seulement la manière dont les coûts ont été imputés en interne chez BLS SA, la transparence et la traçabilité étant parfois fortement limitées[36]. Selon l'organe fédéral, BLS SA a comptabilisé des loyers au prix de marché pour l'utilisation de surfaces de bureau et de vente appartenant à BLS Immobilien AG ou encore les prestations de remplacement des trains assurées par Busland AG en faveur du transport régional de voyageurs ont été comptabilisées en rajoutant une marge de 15 pour cent sur les coûts de revient. Globalement, le Contrôle fédéral des finances y voit un prélèvement injustifié dans les liquidités du système de transport régional des voyageurs[37].

[35] Rapport du Contrôle fédéral des finances, 3 août 2020, p. 22 (résumé en français, p. 6).
[36] Rapport du Contrôle fédéral des finances, 3 août 2020, p. 22 (résumé en français, p. 7).
[37] Rapport du Contrôle fédéral des finances, 3 août 2020, p. 4.

4 septembre 2020 **BLS dévoile les premiers résultats de son rapport de contrôle :** BLS SA publie un communiqué de presse annonçant que les premiers résultats de l'audit de PwC sont disponibles. Selon le communiqué, l'audit a montré que la direction de BLS savait depuis 2017 déjà que les abonnements demi-tarif n'avaient pas été inclus dans le budget. Elle a en outre établi qu'il y avait un conflit d'objectifs dans la mesure où le conseil d'administration de BLS SA avait défini un objectif de rentabilité de 30 millions de francs. Dans le même communiqué, l'entreprise annonce que le CEO quittera ses fonctions pour la fin octobre et que son suppléant, le directeur de BLS Cargo SA, reprendra la direction ad intérim. De son côté, le canton fait savoir dans un communiqué de presse qu'il demandera une analyse externe au sujet de la procédure de commande de BLS SA, afin de répondre aux questions soulevées par le CDF. L'objectif est d'améliorer la coopération entre les acteurs dans la procédure de commande de BLS. Le rapport destiné au gouvernement devrait montrer comment il est possible, dans le système d'indemnisation, de diminuer le risque d'erreur dans le calcul des prestations publiques.

Ce n'est qu'alors, soit deux ans après la mise au jour des premières irrégularités en lien avec les subventions versées, que le Conseil-exécutif a demandé un audit externe, mais portant sur la procédure de commande. Or, en avril 2020, lorsque la CGes avait demandé si le système de commande de prestations présentait un potentiel d'optimisation, la délégation de la DTT avait répondu qu'elle ne voyait rien de bien important.

Pour la CGes, cela montre une fois de plus que les organes de surveillance cantonaux n'ont pris des mesures de fond pour traiter le problème que lorsque la pression publique est devenue trop forte.

Pourtant, l'audition de représentants de l'OTP par la CGes une première fois en avril 2020 puis de nouveau pour un entretien d'approfondissement en juillet 2020 a montré qu'il y aurait bien eu matière à analyser la procédure de commande plus tôt.

Par exemple, les entreprises de transport ne sont pas tenues d'appliquer des normes comptables déterminées. Il en résulte que les chiffres publiés par BLS SA dans son rapport de gestion officiel concernant le transport de voyageurs indemnisé n'étaient pas identiques aux chiffres fournis à l'OTP. L'OTP a déclaré que, faute de ressources, il n'avait pas pu étudier lui-même en détail les comptes annuels de l'entreprise. Il lui a donc fallu admettre l'hypothèse que les chiffres étaient justes et accorder une certaine confiance aux calculs présentés. Il est positif que l'OTP ait détecté en été 2019 que les recettes de la vente des abonnements demi-tarif de la communauté tarifaire Libero n'étaient pas incluses dans les offres de BLS. Mais même s'il n'y a rien d'extraordinaire à ce que les chiffres réels présentent des écarts par rapport aux chiffres prévisionnels sur lesquels reposent les offres, il est inadmissible qu'une entreprise de transport oublie une source de recettes aussi importante que la vente d'abonnements demi-tarif et tente de la justifier en invoquant la grande complexité du calcul des offres.

Dans le cadre de l'enquête sur CarPostal, la Commission de gestion du Conseil des États avait constaté que la répartition des tâches entre l'OFT et les autorités cantonales compétentes devait être améliorée. Même si l'OTP pense qu'il n'y a plus beaucoup d'optimisations à faire dans ce domaine, la CGes estime que des simplifications dans l'attribution des compétences pourraient tout à fait contribuer à renforcer la surveillance exercée par le commanditaire. Il y a également lieu de se demander si les consignes pour l'établissement des offres ne devraient pas être précisées.

Lors de leur audition par la CGes, un responsable de BLS SA a comparé la procédure d'offre à un marché dans les pays arabes ou en Asie, où les parties à la négociation ne jouent pas cartes sur table au départ :

« Ni le commanditaire ni BLS ne le font. C'est-à-dire que le canton en tant que commanditaire et BLS en tant que fournisseur ont des arrière-pensées, sachant quelles sont les marges de manœuvre dont ils disposent au niveau des offres et des coûts. Le canton le sait lorsqu'il entame la première ronde des négociations, et BLS le sait aussi. Et tout ce processus finit par aboutir au résultat de la négociation » (traduction). Une telle affirmation montre bien que BLS SA ne se rend pas toujours compte qu'elle est adossée aux pouvoirs publics qui l'indemnisent pour les prestations qu'ils lui commandent[38].

En octobre 2020, le Conseil-exécutif a pris connaissance du rapport RCE comme chaque année. Les voyants étaient à l'orange, et non plus au vert, alors qu'ils auraient dû être au rouge depuis longtemps compte tenu des problèmes dont les autorités avaient été informées en 2019.

24 novembre 2020	**L'OFT dépose une plainte pénale contre BLS :** dans un communiqué de presse, l'OFT annonce qu'il dépose des plaintes pénales contre BLS et contre Verkehrsbetriebe Luzern en raison des subventions excessives que ces entreprises ont perçues.

Bilan

En étudiant la chronologie des faits en lien avec les problèmes d'indemnisation de BLS SA jusqu'à la fin 2020, la CGes constate que le Conseil-exécutif et la DTT en tant que représentante de l'actionnaire majoritaire se sont enfermés dans une position trop défensive[39].

En mars 2019, l'OFT informait le public des anomalies ayant trait au modèle de lissage des taux d'intérêt. En mars 2020, le public apprenait que des indemnités excessives avaient été perçues parce que les recettes de la vente des abonnements Libero n'avaient pas été incluses dans les offres. En septembre 2020, le CDF publiait son rapport sur l'audit de la comptabilité par secteurs de BLS SA. Et enfin, en novembre 2020, l'OFT frappait un grand coup en annonçant qu'il déposait une plainte pénale contre BLS SA en raison des subventions excessives perçues par l'entreprise. De manière générale, la Direction compétente a eu connaissance de ces faits avec plusieurs mois d'avance. Et pourtant, ni la DTT ni le Conseil-exécutif n'ont saisi ces occasions pour prendre les choses en mains et pour montrer au public leur volonté de faire la lumière sur cette affaire et d'instaurer la transparence. Il est vrai que c'est l'OTP qui a découvert les écarts portant sur les recettes de la communauté tarifaire Libero. Mais lors de son audition devant la CGes en avril 2020, le directeur de la DTT a expliqué que l'OTP avait dû faire preuve d'une grande opiniâtreté et que les contrôles n'avaient pas été appréciés chez BLS SA parce que l'Office avait creusé jusqu'à ce qu'il trouve. Pour la commission, cela aurait dû être un premier signal d'alarme incitant à renforcer l'exercice de la surveillance sur BLS SA et à ne pas abandonner au conseil d'administration le soin de faire la lumière sur cette affaire.

Mais au lieu d'entamer leur propre enquête de niveau supérieur, le Conseil-exécutif et la DTT se sont systématiquement reposés sur les investigations d'autres intervenants, que ce soit l'OFT ou le Contrôle fédéral des finances, ou encore sur l'audit approfondi demandé à PwC par le conseil d'administration de BLS SA lui-même. Le Contrôle cantonal des finances a lui aussi appelé très tôt le gouvernement – mais en vain – à engager un examen étendu afin d'éviter une perte de confiance dans BLS SA.

[38] Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif indique que l'appréciation de la CGes est pertinente et renforce la déclaration de la DTT qui insiste sur le fait que la principale contribution de la DTT a été d'inciter à enquêter sur les erreurs de manière approfondie. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif renvoie au fait qu'un système en vigueur est prégnant pour la compréhension des rôles des acteurs. Pour harmoniser cette compréhension des rôles avec les conditions du système qui se renouvellent, la DTT a vraiment réalisé une contribution centrale avec ses entretiens et la pression mise.

[39] Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif indique que cette déclaration ne rend pas bien compte de la problématique et qu'elle occulte le fait que les problèmes survenus ont certes mis en lumière des insuffisances dans la gouvernance, mais qu'ils n'ont pas été déclenchés ou ne peuvent pas être réglés par la seule gouvernance. Les faits devraient d'une certaine manière esquisser les prémisses du système et sont apparus pour cette raison au cours du changement de paradigme (« pas de synergies, mais des délimitations ») au sein de différentes entreprises de transport.

L'avis de droit demandé par la CGes montre que la nature de société anonyme de droit privé BLS SA ne justifie pas non plus l'attitude passive du Conseil-exécutif et de la Direction compétente. Comme exposé sous le chiffre 4.1, le canton dispose de multiples possibilités pour exercer une influence sur les entreprises dans lesquelles il détient des participations. Il est entendu que l'État, en situation normale, est tenu de respecter la compétence première du conseil d'administration et de faire preuve de retenue lorsqu'il s'agit de peser sur la définition des orientations stratégiques[40]. Mais en même temps, ce n'est pas en interdisant au propriétaire d'exercer la moindre influence directe sur l'évolution stratégique de son entreprise ou en le lui permettant uniquement sous réserve que cela soit explicitement prévu dans une base légale, au niveau fédéral par exemple, que l'on peut résoudre les tensions entre la conduite par le conseil d'administration et la conduite par l'État[41]. Ainsi, les auteurs de l'avis de droit battent en brèche l'idée largement répandue dans l'opinion publique que les devoirs d'égalité de traitement en droit des sociétés anonymes prévus par le Code des obligations (cf. art. 706, al. 2, ch. 3 et art. 717, al. 2 CO) interdisent à l'État en sa qualité d'actionnaire d'avoir un accès privilégié à des informations. En effet, du fait de sa proximité avec l'entreprise due à des raisons d'organisation, le canton dispose souvent intrinsèquement de meilleures informations que les actionnaires privés[42]. Il convient en outre de faire une distinction entre les intérêts et les responsabilités de l'État et ceux des actionnaires privés. L'État a un intérêt spécifique, à savoir que l'entreprise fasse passer l'accomplissement d'une tâche publique au service du bien commun avant des objectifs de rentabilité. L'avis de droit constate que, manifestement, tous les actionnaires ne se trouvent pas dans la même situation si bien qu'il n'y a pas lieu d'imposer une égalité de traitement en matière d'information entre tous les actionnaires[43].

Bien que BLS SA ne soit pas cotée en bourse, elle est tenue de respecter les prescriptions du droit du marché des capitaux parce qu'elle a émis des obligations en bourse. L'avis de droit Müller/Friederich explique que l'État occupe une position spéciale dans l'environnement du marché des capitaux : il existe des motifs justifiant d'accorder un privilège en matière d'information à l'État en sa qualité de gros actionnaire, y compris dans des entreprises cotées en bourse, même si son accès privilégié à des données ayant une influence sur les cours ne l'autorise pas, à juste titre, à en tirer des avantages directs sur ce marché[44].

L'avis de droit ajoute que la maxime de la proportionnalité inscrite dans la Constitution fédérale s'applique aussi à la surveillance exercée par l'État sur ses entreprises. Ainsi, le défi pour le Conseil-exécutif réside avant tout dans la pesée des intérêts à faire entre l'autonomie de l'entreprise et la responsabilité politique. La proportionnalité ne sert pas à jauger uniquement ce qui est permis ; elle indique aussi ce qui doit être fait : lorsque les circonstances le commandent, elle peut aussi fonder un mandat d'agir, en vertu du droit de la surveillance ou d'autres prescriptions légales[45], peut-on lire dans l'avis de droit Müller/Friederich. En l'espèce, la CGes estime que les faits étaient suffisamment clairs pour imposer une intervention du Conseil-exécutif[46].

Lors de son examen du cas de BKW SA, la commission avait déjà constaté que l'administration et encore plus les responsables des entreprises dans lesquelles le canton détient des participations ne se rendaient pas toujours bien compte qu'ils dirigent une entreprise en mains étatiques. C'est pourquoi la CGes a recommandé, dans le dossier BKW SA, que le Conseil-exécutif présente régulièrement au Grand Conseil des rapports sur ses participations les plus importantes. Cela donnerait au parlement l'opportunité d'exercer une influence plus marquée dans ce domaine. Jusqu'ici, il ne pouvait le faire qu'au travers d'interventions parlementaires et de l'examen des projets de loi pertinents, sachant qu'en l'espèce il n'y a même pas de loi relative à BLS SA. La présentation de rapports réguliers obligerait le Conseil-exécutif à rendre

[40] Avis de droit Müller/Friederich, p. 28.
[41] Avis de droit Müller/Friederich, p. 28.
[42] Avis de droit Müller/Friederich, p. 42.
[43] Avis de droit Müller/Friederich, p. 43.
[44] Avis de droit Müller/Friederich, p. 47.
[45] Avis de droit Müller/Friederich, p. 33.
[46] Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif indique que la Direction compétente et lui ont évalué la situation avec soin. Il convient de remarquer que la chronologie a joué un grand rôle lors de l'évaluation ultérieure. Le fait que le Conseil-exécutif et la direction en question soient arrivés à d'autres conclusions que la CGes peut notamment s'expliquer par le fait qu'avec la distance temporelle, les faits ont révélé une image plus claire et plus complète qu'au moment de la décision. En outre, le propriétaire est également responsable, en plus de la surveillance, de veiller sur l'entreprise.

compte de la manière dont il exerce ses attributions de surveillance. Elle pourrait également contribuer à rendre les entreprises plus conscientes du fait qu'elles sont au service du public et de l'État.

Recommandation 2 : Le Conseil-exécutif utilise activement les instruments dont il dispose pour exercer la surveillance sur BLS SA et il intervient lorsque des intérêts étatiques sont en péril.

Recommandation 3 : Le Conseil-exécutif tire les enseignements de l'audit de la procédure de commande et œuvre en particulier afin d'instaurer un partage clair des tâches avec l'OFT.

Recommandation 4 : Pour que les entreprises dans lesquelles le canton détient des participations prennent davantage conscience de leur statut étatique, le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil des rapports périodiques sur les principales participations cantonales, dans lesquels il rend compte de la manière dont le gouvernement, la Direction compétente et, le cas échant, les personnes représentant le canton exercent leur fonction de surveillance.

5.3 Conflits d'intérêts[47]

La stratégie de surveillance du Conseil-exécutif relative à BLS SA stipule que le rôle de propriétaire et le rôle de commanditaire doivent être assurés par des services différents de la DTT afin d'éviter les conflits d'intérêts. Le rôle du propriétaire est assumé par le secrétariat général de la Direction, qui est également chargé des contacts avec le représentant du canton au sein du conseil d'administration de BLS SA. Le rôle du commanditaire est endossé par l'OTP.

Il est juste de dire que le commanditaire et le propriétaire ont de nombreux intérêts en commun : l'un et l'autre devraient en principe avoir intérêt à ce que BLS SA puisse accomplir son mandat de prestations le mieux possible et fournisse des prestations de transport économiques et de bonne qualité. Il est néanmoins normal que leurs intérêts ne soient pas toujours convergents : pour schématiser, le canton-commanditaire veut des prestations de transport à un prix aussi intéressant que possible tandis que le canton-propriétaire veut que l'entreprise conserve la meilleure santé économique possible et soit rentable. C'est d'ailleurs bien ainsi que les représentants du conseil d'administration de BLS SA voient les choses : pour eux, le point de vue est totalement différent selon que l'on regarde le problème sous l'angle du propriétaire ou sous l'angle du commanditaire.

Si le point de vue du commanditaire et celui du propriétaire sont représentés par deux offices différents, mais au sein de la même Direction, cela ne suffit pas à éliminer le risque de conflits d'intérêts, estime la CGes[48].

Les auditions qu'elle a menées ont montré que le secrétariat général et l'OTP avaient des échanges ouverts et qu'une pesée des intérêts entre commanditaire et propriétaire était parfois pratiquée au niveau de la Direction. Mais comment faut-il procéder dans un cas comme celui des subventions excessives ? Le

[47] Dans sa prise de position sur le présent chapitre, le Conseil-exécutif indique être prêt à évaluer la thématique d'éventuels conflits d'intérêts et, dans ce contexte, la création d'un centre de compétences (interdirectionnel) propre au canton pour les participations (afin d'endosser le point de vue du propriétaire). Il souligne néanmoins que dans le présent cas, les éventuels conflits d'intérêts entre commanditaires et propriétaires sont dans la pratique subordonnés à un intérêt politique commun (des prestations de transport de qualité et abordables). Du point de vue du Conseil-exécutif, le système actuel consistant à implanter les thèmes des propriétaires et commanditaires au sein de la même direction, mais dans des offices différents, a fait ses preuves. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif avertit déjà que la création d'un centre de compétences propre au canton demanderait probablement plus de personnel et entraînerait plus d'interfaces. « Cette charge supplémentaire ne suffirait néanmoins pas à résoudre le conflit d'intérêt, mais se limiterait à le déplacer à un autre niveau. » Le Conseil-exécutif recommande tout particulièrement de ne pas perdre de vue les coûts financiers et la proportionnalité lors de l'évaluation de l'idée de la CGes.

[48] Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif indique que la CGes constate aussi des interactions entre commanditaire et propriétaire. Ainsi, la CGes n'est pas non plus en mesure d'examiner vraiment séparément les rôles dans son rapport. En raison de l'intérêt politique supérieur, les rôles s'entremêlent et une séparation stricte n'est pas souhaitable, puisque l'évaluation politique nécessite des connaissances du domaine et des informations contextuelles qui permettent de coordonner et de respecter avec efficacité l'intérêt commun (bien commun). Une séparation stricte entre propriétaire et commanditaire crée en revanche une opposition artificielle, alors que le contrôle politique est plus important. « Le Conseil-exécutif salue donc le rapport et l'évaluation de la CGes. »

commanditaire devrait exercer un contrôle sur BLS SA, et donc indirectement sur son propriétaire, pour s'assurer que les principes d'indemnisation sont respectés. Rapporté à l'organisation de la DTT, cela signifie que l'OTP, qui assume le rôle du commanditaire, devrait exercer la surveillance sur le secrétariat général, qui assume le rôle du propriétaire. Or, dans le fonctionnement normal de l'administration, la surveillance est exercée dans le sens inverse puisque le secrétariat général fonctionne comme la plateforme centrale du directeur des transports.

Les différents rôles du canton ont aussi été abordés lors de l'entretien avec le représentant cantonal, notamment la question de savoir comment il comprend sa tâche de représentant des intérêts du canton au sein du conseil d'administration. Le représentant du canton a expliqué que le canton endosse différents rôles : celui de propriétaire est différent de celui de commanditaire. Il essaie quant à lui d'endosser un rôle générique.

La même question se pose en ce qui concerne le directeur de la DTT : quelle casquette doit-il porter[49], en particulier lorsqu'il lui faut défendre un dossier en lien avec BLS SA devant le Conseil-exécutif ? Du point de vue du commanditaire, il est clair que le trop-perçu des indemnités doit être remboursé. Mais il est envisageable que l'actionnaire ait un point de vue plus nuancé sur la question : en principe, il a intérêt à ce que l'entreprise soit crédible et se comporte correctement ; mais en même temps, il a intérêt à ce qu'il n'y ait pas de ponctions sur ses liquidités. Dans le dossier du modèle de lissage des taux d'intérêt, les deux rôles peuvent diverger. Ce modèle a été approuvé par l'OFT pendant plusieurs années. Son utilisation était donc largement admise, jusqu'à ce que l'OFT commence soudainement à la mettre en doute suite au scandale de CarPostal. Dans ce contexte, le représentant du propriétaire aurait eu des raisons de se mobiliser pour que l'entreprise n'ait pas à rembourser les fonds.

Il paraît donc utile à la CGes de réfléchir à transférer le rôle du propriétaire dans une autre Direction afin qu'il y ait moins de conflits d'intérêts entre le service qui assume le rôle du commanditaire et celui qui assume le rôle du propriétaire. On pourrait peut-être même envisager de réunir dans une seule Direction le rôle de propriétaire pour toutes les participations cantonales. La commission voit là l'opportunité de professionnaliser l'exercice de la surveillance sur ces activités. Le service chargé de cette surveillance pourrait fonctionner comme un centre de compétences cantonal pour toutes les participations car un grand nombre de questions qui se posent dans la gestion des participations ne se rapporte pas aux domaines d'activité des entreprises concernées, mais découle plutôt de la forme juridique de la participation. S'il s'agit de sociétés anonymes, il est tout aussi important de savoir comment le canton peut faire entendre sa voix dans le cadre du Code des obligations, et plus spécialement du droit des sociétés anonymes, que d'avoir des connaissances techniques propres à l'activité. Ce centre de compétences pourrait développer son savoir-faire au fil du temps si bien qu'il deviendrait inutile, par exemple, de faire appel à des spécialistes externes pour obtenir un avis sur la question de la décharge, comme l'a fait la DTT concernant BLS SA. Au lieu de cela, les connaissances nécessaires seraient concentrées au sein de l'administration. Cela pourrait alléger la charge de travail des secrétariats généraux des différentes Directions qui assument aujourd'hui cette tâche (notamment la DEEE, l'INC, la FIN et la DSSI).

Recommandation 5 : Le Conseil-exécutif procède à des adaptations organisationnelles pour éviter autant que possible les conflits d'intérêts. Il envisage en particulier la création d'un centre de compétences cantonal qui exercerait la surveillance du propriétaire sur toutes les participations importantes du canton.

[49] Le Conseil-exécutif indique dans sa prise de position que le directeur des transports devrait agir en donnant la priorité à l'intérêt commun du commanditaire et du propriétaire. Cela vaut aussi pour le représentant du canton qui dit s'efforcer de prendre de la hauteur, comme l'indique la CGes dans son rapport.

5.4 Rôle du représentant du canton[50]

En vue du changement de législature en juin 2018, le Conseil-exécutif a décidé qu'il ne se ferait plus représenter dans les conseils d'administration de BKW SA et de BLS SA par l'un de ses membres, mais qu'il mandaterait à cet effet des personnes externes à l'administration.

Le gouvernement a élaboré une stratégie de controlling pour les représentations cantonales de cette nature, laquelle définit notamment la mission de la personne chargée de la représentation :

- Elle suit l'évolution de l'entreprise et vérifie si les propositions soumises au conseil d'administration sont compatibles avec les intérêts de l'entreprise et avec la stratégie de propriétaire du canton.
- Elle veille au respect de la législation et s'engage pour une gestion économe, rentable et respectueuse de l'égalité.
- Le tiers mandaté communique les informations pertinentes au Conseil-exécutif et à la DTT lors d'entretiens semestriels en leur présentant les comptes rendus suivants :
  a. rapports de situation en cas d'événements particuliers ou de décisions importantes ;
  b. présentations dans le cadre du rapport RCE annuel ;
  c. propositions de décision avant l'assemblée générale.

La CGes a acquis la conviction que l'influence du canton au sein du conseil d'administration de BLS SA s'est affaiblie depuis qu'il est représenté par une personne externe, et non plus par un membre du gouvernement. Avant 2018, le président du conseil d'administration de BLS discutait toujours de l'ordre du jour des séances du conseil d'administration avec la directrice des travaux publics, des transports et de l'énergie, qui représentait le canton dans cet organe. Le conseil d'administration connaissait ainsi la position du canton, laquelle avait une influence directe sur lui aux dires de son président. Le conseil d'administration était moins libre parce que le canton s'exprimait directement en son sein[51].

Le nouveau modèle laisse une plus grande indépendance d'action au conseil d'administration. Cela est corroboré par le représentant du canton lorsqu'il dit avoir voté sur la base d'instructions claires du Conseil-exécutif deux fois seulement durant les deux premières années, une fois concernant la décision de demander une concession de transport longue distance et l'autre fois concernant l'acquisition de la société Crossrail par BLS Cargo. Cela veut dire que le représentant du canton n'a reçu aucune instruction concernant l'élucidation des irrégularités en lien avec les indemnités versées en trop avant son audition en avril 2020.

L'appréciation du président du conseil d'administration sur la plus grande indépendance d'action de cet organe n'est pas le seul élément qui donne à la CGes l'impression que le canton exerce moins son influence

[50] Dans sa prise de position relative au présent chapitre, le Conseil-exécutif écrit avoir pris connaissance des appréciations de la CGes. Dans ce contexte, il fait néanmoins remarquer que l'ancien modèle de représentation avec un membre du gouvernement siégeant au conseil d'administration est considéré comme extrêmement délicat aujourd'hui d'après les enseignements tirés quant à la gouvernance et aux conflits de rôles. Les prescriptions actuelles de l'OFT ne permettent donc plus un tel modèle. Le Conseil-exécutif est d'avis que le nouveau modèle de représentation correspond à la recommandation issue des enseignements. Il est utilisé pour pratiquement toutes les entreprises d'économie mixte avec participation étatique. Ce n'est que récemment que le Conseil-exécutif a évalué à l'interne le nouveau modèle de représentation et il l'a jugé bon dans l'ensemble. Le Conseil-exécutif ajoute que, de son point de vue, le représentant du canton au conseil d'administration de BLS fait « du bon travail ». Selon lui, il a participé de façon déterminante à la gestion de la crise et a amplement contribué à une amélioration rapide. Le Conseil-exécutif ne comprend donc pas l'avis de la CGes selon lequel le représentant du canton accorde trop d'importance aux intérêts de l'entreprise. Il existe certaines incertitudes juridiques quant au droit d'instruction de l'Etat face à son représentant. « Une réglementation dans le droit des obligations permettant d'éclaircir ces incertitudes serait la bienvenue. » La doctrine, par exemple, est partagée sur la question de savoir jusqu'à quel point il est possible de donner des consignes concrètes. Une partie de la doctrine rejette toute directive concrète et contraignante de l'actionnaire portant sur des affaires de nomination ou des affaires courantes qui relèvent du domaine de compétences intransmissible et inaliénable du conseil d'administration. Selon d'autres avis, un actionnaire peut donner une instruction dans un cas concret même pour des questions de gestion stratégique. Le Conseil-exécutif a pris cette zone de tension en compte dans son commentaire sur le chiffre 12.6 des lignes directrices de la gouvernance d'entreprise publique et a adopté un avis nuancé. Ainsi, les représentantes et représentants du canton ne devraient par exemple pas assumer en même temps des fonctions de surveillance et des fonctions de client ou d'acheteur. En outre, des mesures ont été définies dans la stratégie de surveillance afin d'éviter les conflits de rôles et, en cas de conflits d'intérêts, une instruction de la Direction compétente doit être sollicitée, de même qu'en cas de conflits de rôles fondamentaux il faut vérifier si la représentation du canton est opportune. Pour le Conseil-exécutif, cette position nuancée conserve toute sa validité, en particulier en regard des nouveaux avis qui se contredisent parfois sur la question du droit d'instruction.

[51] Le Conseil-exécutif écrit par rapport à ce paragraphe que l'ancien système ne garantissait pas non plus qui influençait qui, et n'offrait à cet égard pas plus de transparence non plus Une personne mandatée à l'externe et des processus fixes selon les lignes directrices de gouvernance d'entreprise publique et la stratégie de controlling apporteraient en revanche de la transparence. Comme avancé par la CGes, le représentant du canton a reçu deux fois une instruction, ce qui est plutôt beaucoup. Les instructions sont nécessaires lorsque l'objectif ne peut être atteint d'une autre façon. Un échange régulier devrait permettre d'ajuster les positions, ce qui rend une instruction superflue. Par exemple, en amont de l'assemblée générale de 2021, des discussions intensives ont eu lieu entre la DTT, BLS et le représentant du canton. Par la suite, BLS a supprimé la délivrance de la décharge de la liste des points à l'ordre du jour. Aucune instruction n'a été nécessaire. Il faut voir l'instruction comme un instrument de dernier recours.

au sein de cet organe. Le représentant du canton, lui non plus, n'a pas pu lui démontrer de manière convaincante qu'il place les intérêts du canton au-dessus de ceux de l'entreprise et qu'il représente effectivement le canton dans cet esprit : il a déclaré à la CGes qu'il ne voulait pas s'allier à une minorité de blocage au sein du conseil d'administration et s'opposer à quelque chose en faisant valoir qu'il représentait 55 pour cent des actions. Concernant le conflit d'intérêts entre le rôle du commanditaire et celui du propriétaire, il dit s'efforcer de prendre de la hauteur. Aux yeux de la commission, il est clair que le représentant du canton au sein du conseil d'administration doit représenter le canton en tant qu'actionnaire. En effet, le profil d'exigences du représentant du canton stipule que la personne choisie doit pouvoir faire siens les intérêts fondamentaux du canton de Berne en sa qualité de *propriétaire* et avoir la volonté de coopérer constructivement et étroitement avec le canton.

À la lumière de ces éléments, il n'y a rien d'étonnant à ce que la CGes ait constaté que les positions du représentant du canton lors de son audition étaient, sur bien des points, beaucoup plus proches de celles du conseil d'administration, et donc de l'entreprise, que de celles de la DTT. Par exemple, le représentant du canton a critiqué le fait que les questions de la commission impliquent que BLS SA ait commis des fautes alors que la commission n'avait jusque-là jamais directement entendu l'entreprise. Il a souligné que la présomption d'innocence était censée s'appliquer, mais qu'il en percevait peu de signe de la part de la CGes[52]. Parlant du pool de locomotives, il a affirmé qu'il ne voyait en réalité rien de douteux. Globalement, le représentant cantonal concluait que les écarts relevés dans le modèle de lissage des taux d'intérêt et dans les imputations internes pour le pool de locomotives ne trouvaient pas leur origine dans de prétendus manquements comptables[53]. Selon lui, le montant de la facturation d'une heure de conducteur de locomotive ou d'utilisation d'une locomotive, les amortissements ou encore le modèle de lissage des taux d'intérêt n'ont rien à voir avec des problèmes ou des défaillances dans la comptabilité. Tous ces aspects relèvent de l'exploitation, un domaine dans lequel, a-t-il affirmé, on peut avoir de bonne foi des avis différents.

La CGes a observé que la position du représentant du canton était largement calquée sur celle du président du conseil d'administration, ce que confirme la revendication exprimée par ce dernier avant les auditions devant la commission : il a déclaré que le conseil d'administration s'exprimerait d'une seule voix et qu'il fallait regrouper les créneaux horaires prévus pour auditionner séparément le représentant du canton et lui-même, comme si le canton n'avait au fond absolument aucun intérêt spécifique que le représentant du canton aurait pour mission première de faire valoir au sein du conseil d'administration.

Selon la commission, si un tel fossé a pu se creuser entre le rôle de représentant du canton et celui d'administrateur, cela tient peut-être entre autres au fait que les buts concrets du canton ne sont pas définis de façon suffisamment précise dans la législation et dans les statuts. Si BLS SA faisait l'objet d'une loi qui détaille sa mission concrète, il ne devrait plus y avoir de divergences notables entre les intérêts de l'État et ceux de la société. Et lorsque les intérêts de l'entreprise et ceux du bien commun divergent néanmoins, la surveillance est là pour apporter les corrections qui s'imposent ou alors l'État décide de se retirer totalement de l'entreprise[54].

[52] Dans sa prise de position, le représentant du canton explique que les principes de droit généraux tels que la présomption d'innocence et le principe de la bonne foi sont importants à ses yeux. Les questions posées dans l'invitation à l'audition du 30 avril 2020 (« Qu'est-ce qui a mené aux anomalies comptables (modèle de lissage, Libero, subventions croisées du pool de locomotives) ? Qui porte la responsabilité de ce manque ? Quels enseignements ont pu être tirés jusqu'à présent ? ») lui ont donc donné du fil à retordre, notamment au vu des découvertes qui lui ont été présentées en avril 2020. En lisant cette affirmation dans l'évaluation générale d'un rapport sur un audit spécial de la révision de l'OFT du 7 mars 2019 relatif au modèle de lissage (« Le modèle de lissage a été utilisé par BLS SA en concertation avec les commanditaires, mais il n'est pas adéquat et a entraîné la perception d'indemnités excessives par BLS SA depuis 2004 (…) Malheureusement, l'OFT ne s'en est pas aperçu. » (traduction)), il ne peut tout simplement déceler aucune anomalie d'ordre comptable. En outre, il dit avoir donné l'explication suivante lors de l'audition du 30 avril 2020 : « D'après mon état actuel de connaissances, j'ai l'impression que la comptabilité interne de BLS, c'est-à-dire la comptabilité d'exploitation, la comptabilité analytique et le calcul des coûts unitaires, est trop peu intégrée, pas assez perméable. Le travail se fait encore trop de façon artisanale avec des tableaux Excel et cela entraîne des ruptures de support. » Cette déclaration cruciale est omise dans le rapport. Par ailleurs, il lui semble légitime, en tant que représentant du propriétaire au conseil d'administration de BLS SA et en tant que juriste, de remettre en question l'applicabilité juridique du remboursement exigé dans le cadre du modèle de lissage, d'autant plus qu'il doit décider selon la stratégie de controlling « pour le bien de l'entreprise et du canton ». « Cela vous a apparemment donné l'impression que j'ai endossé la position de l'entreprise (sans faire suffisamment preuve d'esprit critique), une conception que je ne partage pas », écrit-il.

[53] Dans sa prise de position, le représentant du canton a expliqué qu'il avait fait les déclarations sur le pool des locomotives et les modèles de lissage correspondants dans la perspective d'un rapport de la révision de l'OFT du 30 janvier 2020.

[54] Avis de droit Müller/Friederich, p. 30.

En outre, contrairement à ce qu'exige l'article 2, alinéa 4 de l'ordonnance sur les représentants et les représentantes du canton, le représentant du canton chez BLS SA n'a pas signalé en temps utile au Contrôle des finances les problèmes d'indemnisation.

La CGes estime que ce n'est pas le nouveau modèle de représentation du canton en soi qui est à remettre en cause. Le précédent modèle, selon lequel les membres du gouvernement siégeaient dans les conseils d'administration, présentait des inconvénients de taille. En effet, un conseiller ou une conseillère d'État qui siège dans un conseil d'administration doit de fait exercer la surveillance sur un organe dont il est membre lui-même. La commission comprend donc que le gouvernement ait décidé, pour des raisons de gouvernance, de retirer ses membres des conseils d'administration de BKW SA et de BLS SA. La Confédération a d'ailleurs fait de même il y a bien longtemps déjà. En fin de compte, ce n'est pas par quels moyens le Conseil-exécutif exerce son influence sur les entreprises dans lesquelles il détient des participations qui est déterminant aux yeux de la commission. Ce qui compte, c'est que le Conseil-exécutif exerce *effectivement* son influence.

Recommandation 6 : Le Conseil-exécutif crée des instruments et prend des dispositions (p. ex. réglementation des instructions) visant à renforcer son influence sur BLS SA et plus spécialement sur son conseil d'administration[55].

5.5 Relations avec les organes de surveillance du canton[56]

Pendant toute l'investigation, la CGes comme le Contrôle des finances ont constaté chez BLS SA et au sein de la Direction concernée une certaine résistance envers leur activité de surveillance dans la mesure où des documents n'ont été communiqués qu'à contrecœur et la compétence de l'organe de surveillance a été mise en doute.

a) Commission de gestion

Lorsque la CGes a entamé son programme KoTrA fin 2019, elle a invité instamment le Conseil-exécutif à lui remettre aussi les rapports d'audit du Contrôle des finances. Le gouvernement a chargé la DTT de remettre à la commission les documents nécessaires. Inexplicablement, les documents fournis ne comprenaient pas les rapports d'audit du Contrôle des finances qui avaient été demandés. Si, par la suite, la DTT s'est montrée généralement coopérative avec la CGes, cela n'a été le cas que de manière limitée chez BLS SA.

Suite à sa convocation à une audition devant la commission, le président du conseil d'administration a répondu, dans un courrier d'avril 2020, que la participation de BLS SA à l'audition ne valait en aucun cas re-

[55] Dans sa prise de position, l'ancien président du conseil d'administration indique que le rapport de la CGes dépeint de façon très critique le rôle et le comportement du responsable du canton. Il ne peut en aucun cas partager ces appréciations. Selon lui, le représentant du canton a en tout temps exigé et imposé avec insistance la clarification des erreurs trouvées et leur correction. Son contact très étroit avec la DTT et l'OTP a contribué à plus de transparence vis-à-vis des organes cantonaux et a permis non seulement de prendre en compte les demandes urgentes du canton, mais aussi de les traiter au plus vite en fonction de l'urgence, selon l'ancien président. Il n'est pas exagéré de dire que la répartition idéale du travail entre le représentant et lui-même a vraiment contribué à traiter les incidents de façon structurée et à redresser la situation très rapidement en étroite collaboration avec la DTT.

[56] Dans sa prise de position relative au présent chapitre, le Conseil-exécutif indique qu'il regrette la mauvaise humeur de la CGes à l'égard des organes de surveillance du canton. Selon lui, l'avis de droit Stöckli a éclairci des questions pertinentes. Il promet à la CGes une bonne collaboration avec les organes de surveillance à l'avenir. En parallèle, le Conseil-exécutif explique qu'à son avis, la procédure du conseil d'administration en lien avec le rapport PwC n'était pas fausse. En effet, les organes de surveillance ont eu la possibilité (et l'ont toujours) de consulter le rapport. « Le caviardage des données personnelles semble correct aux yeux du Conseil-exécutif, en particulier dans la perspective d'une éventuelle procédure pénale. » La procédure incluant la consultation n'est pas inhabituelle et est adaptée à la situation. Le Conseil-exécutif voit aussi une raison pour la contrariété actuelle dans les rapports difficiles en ce moment entre l'administration et le CF. Il regrette la situation et espère des améliorations. Dans le cas présent, le Conseil-exécutif aurait néanmoins souhaité plus de neutralité et moins de spéculation de la part du CF. Il regrette par exemple que le CF ne se soit pas joint à l'enquête du CDF. Il aurait en outre apprécié que le CF consulte le rapport PwC, comme discuté avec le directeur des transports, et appuie sa position avec des informations factuelles de première main. « En particulier si l'on considère que le Conseil-exécutif et le CF partagent tous deux la même requête centrale, à savoir la réalisation en bonne et due forme de la surveillance et l'analyse complète des événements. » Le Conseil-exécutif précise qu'il lui tient aussi à cœur qu'il n'y ait pas de zone d'ombre dans les actions étatiques ni dans le contrôle démocratique. Il soutient donc la demande de la CGes dans ce sens.

connaissance d'une obligation légale et que la commission, pas plus que le Contrôle cantonal des finances, n'avait le statut d'instance de contrôle de BLS SA. Avant l'audition, la CGes a renvoyé un courrier de mise au point, dans lequel elle disait clairement qu'une telle affirmation était inacceptable de la part d'une entreprise qui a le canton de Berne comme actionnaire majoritaire. Elle rappelait que l'article 37, alinéa 2, lettre a du règlement du Grand Conseil (RGC) lui confère l'attribution d'exercer la haute surveillance sur les autres organisations chargées de tâches publiques, dont BLS SA fait partie. En outre, l'article 37, alinéa 1, lettre b de la loi sur le Grand Conseil (LGC) l'habilite explicitement à traiter directement avec les autres organisations chargées de tâches publiques et les allocataires de subventions cantonales pour exiger les renseignements ou documents utiles ou les consulter. L'alinéa 2 ajoute que les commissions de surveillance statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information. Comme le précise le rapport explicatif (p. 22), ces dispositions donnent la garantie que ce sera non pas l'organe soumis au contrôle mais l'organe exerçant le contrôle qui détermine l'étendue et l'exercice du droit à l'information. Les autres organisations chargées de tâches publiques selon l'article 95 ConstC sont clairement soumises à la surveillance du Conseil-exécutif et à la haute surveillance du Grand Conseil (art. 78 ConstC).

Lors de son audition, le président du conseil d'administration a mentionné l'audit externe réalisé par PwC. La CGes a exprimé son intérêt oralement et a demandé si elle pouvait recevoir le rapport lorsqu'il serait prêt. La réponse a été formulée de telle manière que BLS SA semblait disposée à communiquer cette pièce. Le président du conseil d'administration a cependant précisé que la décision appartenait au Conseil-exécutif, en l'espèce à M. Neuhaus. Par courrier du 7 mai 2020, le président du conseil d'administration de l'époque et le représentant du canton au conseil d'administration de BLS SA ont appris à la CGes qu'ils interviendraient au sein du conseil d'administration pour que le rapport d'audit de PwC puisse être mis aussi à la disposition de la commission. Mais lorsque le rapport a été prêt à l'automne 2020, il y a eu un revirement soudain : le conseil d'administration était disposé uniquement à fournir à la CGes une version caviardée du rapport, qui plus est seulement dans les locaux de PwC. La commission n'a pas renoncé à déterminer elle-même comment elle voulait obtenir un document pertinent pour ses investigations et elle a exigé du conseil d'administration qu'il lui fournisse une version non caviardée du rapport PwC, non sans préciser qu'elle prendrait des dispositions étendues pour garantir la confidentialité du document. Le conseil d'administration a rejeté la demande de la CGes, raison pour laquelle celle-ci s'est ensuite adressée au Conseil-exécutif *(cf. communiqué de presse de la CGes du 15 janvier 2021 « La Commission de gestion demande un rapport complet sur les recettes de l'abonnement demi-tarif »*). Le Conseil-exécutif n'a pas pour autant jugé utile d'intervenir auprès de BLS SA pour qu'elle remette le rapport PwC à la commission.

Pour la CGes, la démarche des responsables de BLS SA n'est pas acceptable d'un point de vue institutionnel : dans les faits, c'est le conseil d'administration de la société, c'est-à-dire l'organe soumis au contrôle, qui a déterminé les règles du jeu devant s'appliquer à l'exercice de la haute surveillance. Le conseil d'administration de BLS SA a d'ailleurs eu le même comportement vis-à-vis de l'OFT et vis-à-vis du Conseil-exécutif. Le même conseil d'administration dans la nomination duquel le canton en tant qu'actionnaire majoritaire avait joué un rôle déterminant et au sein duquel il avait un représentant. Le fait que le gouvernement en tant que représentant de l'actionnaire majoritaire n'a pas tenu un langage clair au conseil d'administration et s'est laissé dicter les conditions de la consultation du rapport n'est pas compatible avec la conception que la CGes se fait de la surveillance.

Les experts mandatés par la CGes voient dans le refus de livrer à la commission le rapport PwC sans caviardage non seulement un comportement extrêmement discutable, mais un agissement contraire au droit en vigueur. Ils rappellent la disposition de la loi sur le Grand Conseil attribuant à la commission la prérogative de statuer définitivement sur l'exercice de son droit à l'information (cf. art. 37, al. 2 et art. 38, al. 3 LGC), précisant que le Conseil-exécutif comme les organes de direction des entreprises étatiques sont tenus de se soumettre à cette décision[57]. Ce qui est en jeu, c'est le fonctionnement même de la surveillance et de la haute surveillance, c'est-à-dire des mécanismes institutionnels centraux du système politique.

[57] Avis de droit Müller/Friederich, p. 37.

b) Contrôle des finances

Le Contrôle des finances a rencontré une résistance encore plus étendue lors de ses audits, à la fois de la part de BLS SA et de la part de la Direction compétente.

En décembre 2019, le Contrôle des finances avait prévu de procéder à un contrôle de l'utilisation des subventions cantonales chez BLS SA. Mais celle-ci a estimé qu'il n'avait pas la légitimité pour ce faire. Selon le Contrôle des finances, elle a invoqué qu'en vertu du droit fédéral seuls l'OFT et le Contrôle fédéral des finances étaient habilités à effectuer des audits dans le domaine du transport régional de voyageurs et que les dispositions du droit des sociétés anonymes et du droit boursier interdisaient que le Contrôle des finances du canton de Berne bénéficie de privilèges par rapport aux autres actionnaires. Le Contrôle des finances a jugé que ces arguments ne constituaient pas des motifs valables. N'ayant pas pu trouver un terrain d'entente avec BLS SA, il lui a communiqué en avril 2020 une décision dans laquelle il exprimait les exigences suivantes :

– 1. BLS SA doit permettre au Contrôle des finances du canton de Berne de consulter tous les documents commerciaux de l'entreprise nécessaires pour le contrôle de l'utilisation des subventions accordées par le canton.
– 2. BLS SA doit remettre au Contrôle des finances du canton de Berne les procès-verbaux des séances du conseil d'administration et de ses comités des années 2018, 2019 et 2020.

BLS SA a recouru dans les délais contre cette décision. La procédure est en cours devant le Tribunal administratif du canton de Berne. Selon le Contrôle des finances, il pourrait falloir des années avant qu'une décision exécutoire soit rendue.

Un an auparavant, en avril 2019, le Contrôle des finances avait demandé à la Direction compétente divers documents au sujet des échanges entre le canton et BLS SA. La première réaction de la DTT, rapporte-t-il, avait été de dire qu'elle n'avait pas d'informations à ce sujet. Le Contrôle des finances s'est donc adressé directement à l'OFT. Plus tard, la DTT a refusé de remettre certains documents, arguant que BLS SA les avait classifiés « hautement confidentiel ». Elle a précisé qu'elle avait demandé à la Chancellerie d'État de déterminer quels documents elle devait communiquer au Contrôle des finances. La Chancellerie d'État a conforté la position du Contrôle des finances, et pourtant les documents en question ne lui ont toujours pas été fournis. La DTT a dit avoir renoncé à les transmettre car BLS SA lui avait rappelé de manière pressante que la communication de ces documents était extrêmement délicate pour la société en raison des dispositions du droit des sociétés anonymes. À l'évidence, l'influence exercée par BLS SA était tellement forte que la Direction a pu se permettre d'ignorer purement et simplement les clarifications juridiques apportées par la Chancellerie d'État.

Dans son rapport de contrôle de la fin juin 2020, le Contrôle des finances juge que la collaboration avec la DTT pendant toute la durée du contrôle a été critique et problématique. Par exemple, il a dû attendre la mi-février 2020, soit 20 mois après que la DTT a été informée des problèmes en lien avec le modèle de lissage des taux d'intérêt, pour recevoir des documents relatifs aux séances entre BLS SA et la DTT ainsi qu'entre BLS SA et le Conseil-exécutif pendant la période concernée.

En outre, c'est par des tiers que le Contrôle des finances a eu connaissance, en avril 2020, d'un courrier de BLS SA à l'OFT comportant deux pièces jointes alors qu'il est établi que ce courrier avait été envoyé en copie au secrétaire général de la DTT et à l'OTP. Lorsque le Contrôle des finances a demandé ces documents une première fois à l'OTP, il s'est heurté à une fin de non-recevoir invoquant des raisons de confidentialité. Il a dû rappeler que l'OTP était soumis à sa surveillance pour obtenir enfin les documents en question. Il manquait cependant une pièce jointe, à savoir un rapport d'audit externe étendu à l'attention du conseil d'administration de BLS SA, qui avait constaté des lacunes dans le contrôle de l'ajustement entre les chiffres budgétés et les chiffres effectifs. Le Contrôle des finances a rendu une décision formelle demandant à l'OTP de lui remettre ce rapport d'audit. La DTT lui a répondu que les données contenues dans

le rapport étaient la propriété de l'entreprise externe et que celle-ci lui avait remis le document uniquement à la condition qu'elle ne le communique pas à des tiers sans base légale. Lorsque le Contrôle des finances a insisté, le directeur de la DTT lui a fait savoir que la Direction n'était pas en mesure de communiquer le document. Mais ce n'est pas tout : la DTT a informé le Contrôle des finances que ce rapport, qu'elle avait reçu uniquement en copie, ne présentait plus d'utilité par manque de pertinence, « raison pour laquelle il [avait] été entretemps supprimé de nos dossiers et détruit, à l'OTP comme au secrétariat général » (traduction).

En juin 2020, le Contrôle des finances a donc récapitulé ses constatations provisoires dans un rapport à l'attention du Conseil-exécutif, de la CFin, de la DTT et de la CGes. Dans ce rapport, il annonçait que, dans ces circonstances, il n'était plus en mesure d'exécuter son mandat légal et qu'il cesserait tout acte de contrôle jusqu'à nouvel avis. Il précisait : « L'absence d'efficacité de la surveillance exercée par les organes qui en sont chargés conduit de manière générale à une augmentation du risque financier et pourrait porter atteinte à la confiance que les citoyennes et les citoyens placent dans l'État » (traduction).

Durant l'été 2020, le Conseil-exécutif a décidé de demander un avis de droit qui établisse clairement quels sont les droits du Contrôle des finances en matière de consultation de documents des entreprises dans lesquelles le canton détient des participations. Il a pris cette décision après avoir été informé par la CFin et la CGes des difficultés auxquelles elles se heurtent dans leur travail lorsque le Contrôle des finances ne peut plus accomplir sa mission. L'avis de droit remis par Andreas Stöckli et Elisabeth Joller arrive clairement à la conclusion que le refus de la DTT n'est pas admissible. En l'espèce, peu importe que l'entreprise publique ait transmis l'information en question à l'administration sous certaines conditions. Peu importe également que l'administration ait reçu l'information en tant que destinataire principal ou seulement en copie pour information. Le seul élément déterminant est le fait que l'administration a connaissance de l'information. Si une information concernant une entreprise publique est portée à la connaissance d'un membre de l'administration cantonale dans l'exercice de ses fonctions, elle ne lui est pas adressée à titre personnel. L'entreprise publique n'est pas habilitée à définir elle-même le cercle des personnes ayant accès à cette information au sein de l'administration.

Suite à cet avis de droit, le Contrôle des finances s'est adressé au Conseil-exécutif en avril 2021 pour lui demander quelles conséquences il fallait tirer des constats formulés par les experts en ce qui concerne son audit de BLS SA. Dans sa réponse de mai 2021, le gouvernement explique qu'à son avis des pas importants ont été engagés, et en partie menés à bien, en vue d'obtenir le remboursement des indemnités ainsi que d'optimiser l'exercice de la surveillance et du controlling. Il ajoute que, lorsqu'il aura eu connaissance du rapport de la CGes et du rapport externe sur l'audit du système d'indemnisation, il tirera de nouveau des conclusions et prendra d'autres mesures si nécessaire. Le Conseil-exécutif invite en outre le Contrôle des finances à ne pas reprendre les activités de contrôle interrompues, mais plutôt à vérifier l'efficacité des mesures engagées une fois que les travaux en cours seront achevés. Concrètement, il mentionne le controlling des participations du ressort de la DTT. Il est intéressant surtout de relever que le Conseil-exécutif, dans son courrier, se dit favorable à ce que le Contrôle des finances procède à une vérification de l'utilisation des subventions cantonales par BLS SA une fois que l'entreprise aura achevé ses projets internes. Le gouvernement invite ainsi le Contrôle des finances à faire précisément ce que BLS SA s'était efforcée d'empêcher à tout prix deux ans auparavant. De même, il est curieux de noter que le Conseil-exécutif a fini par remettre au Contrôle des finances des documents qui avaient d'abord été retenus et dont une partie n'était soudainement plus disponible. Cela une année plus tard environ et après que la DTT avait redemandé le rapport de révision à BLS SA.

Pour la CGes, BLS SA comme les services cantonaux concernés ont eu un comportement inacceptable vis-à-vis du Contrôle des finances. Sur le plan juridique, d'une part, la situation est parfaitement claire, comme l'a confirmé l'avis de droit demandé par le Conseil-exécutif. En vertu de l'article 14 de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), le Contrôle des finances est tenu d'exercer la surveillance tant sur l'administration cantonale que sur les organisations chargées de tâches publiques et les organisations

bénéficiant de prestations cantonales. L'article 16, alinéa 1, lettre a LCCF l'habilite à contrôler l'utilisation des subventions cantonales. Et selon l'article 19 LCCF, les institutions et les personnes soumises à la surveillance du Contrôle des finances sont tenues de le renseigner, de lui permettre de consulter des documents et « plus généralement de l'assister dans l'accomplissement de ses tâches ». En particulier, elles ne peuvent invoquer aucune obligation légale de garder le secret. La convention de prestations entre le canton et BLS SA prévoit d'ailleurs elle-même explicitement que le Contrôle cantonal des finances réalise des audits.

D'autre part, la résistance de BLS SA et des services cantonaux concernés est incompréhensible sur un plan matériel. Ce qui est en jeu, c'est l'utilisation de l'argent du contribuable à hauteur de plusieurs millions de francs. Tant le canton que BLS SA en sa qualité d'organisation chargée de tâches publiques devraient avoir à cœur que cet argent soit utilisé correctement et que la confiance du public soit justifiée.

La collaboration de BLS SA et de la Direction compétente avec le Contrôle des finances a été très en-dessous de l'assistance requise de leur part par la LCCF. La CGes ne comprend pas comment il a pu en être ainsi, sachant que tous les protagonistes sont des institutions du même canton et qu'ils devraient donc avoir tous le même intérêt à ce que des déficiences puissent être constatées et corrigées. En mettant en doute la compétence du Contrôle des finances cantonal et de la surveillance parlementaire, BLS SA a créé une atmosphère de défiance. En outre, des affrontements juridiques au sein d'un même appareil étatique ne contribuent pas précisément à renforcer la confiance de la population dans l'État[58].

La situation est compliquée par le fait que beaucoup d'aspects du controlling des participations ne sont pas documentés. Cela commence par le Conseil-exécutif, qui consigne ses décisions se rapportant aux participations mais ne tient toujours pas de procès-verbaux si bien qu'il est impossible de retrouver et de vérifier les éléments à la base des décisions consignées. Par exemple, on ne peut plus déterminer si le directeur de la DTT a informé le Conseil-exécutif *in corpore* de l'évolution de la situation chez BLS SA, ni comment il l'a fait. Il en va de même des échanges entre le représentant du canton et la Direction, qui ont généralement lieu par téléphone ou par courriel et qui ne sont pas consignés dans un dossier. Il est de ce fait impossible de vérifier quelles instructions le canton a donné à son représentant et, inversement, quelles informations celui-ci a fait remonter du conseil d'administration au canton.

Recommandation n° 7 : La Commission de gestion attend des progrès dans la documentation du controlling des participations afin d'assurer la transparence sur l'exercice de la surveillance, notamment par l'intermédiaire du représentant du canton.

Recommandation n° 8 : La Commission de gestion attend du Conseil-exécutif qu'il veille à ce que les organes de surveillance puissent exercer sans restriction leurs droits à l'information afin de garantir qu'il n'y ait pas de zone d'ombre dans le canton et qu'aucune action de l'État ne soit soustraite au contrôle démocratique.

[58] Dans sa prise de position, l'ancien président du conseil d'administration écrit que le rapport de la CGes garde le silence sur le rôle discutable du Contrôle des finances cantonal. Il lui semble incompréhensible que le CF se soit entêté à mener sa propre révision de BLS et n'ait pas accepté l'offre du CDF de se joindre à son enquête. L'insistance du CF pour consulter les dossiers qui n'auraient pu lui être octroyés même si sa compétence avait été avérée est également contestable. Outre les différences factuelles, une forme de communication totalement déplacée, le refus complet de discuter et l'insistance à faire cavalier seul ont empêché un travail convenable.

6. Proposition de la Commission de gestion

En vertu de l'article 55, alinéa 4 LGC, la CGes attend de la DTT qu'elle lui rende compte d'ici l'hiver 2022 de l'avancement des optimisations préconisées dans le présent rapport.

La CGes recommande au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 12 août 2021
Au nom de la Commission de gestion :

Le président, P. Siegenthaler
Le secrétaire, M. Ehrler

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	033-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.58
Déposée le :	10.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Riem (Iffwil, Le Centre) (porte-parole) Haudenschild (Niederbipp, PLR) Roggli (Rüschegg Heubach, Le Centre)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	700/2021 du 9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**

Vente du chemin de fer de la Schynige Platte

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'expliquer pourquoi le canton de Berne, en tant que copropriétaire de la société Berner Oberland-Bahnen (BOB, chemins de fer de l'Oberland bernois), exploite aussi la ligne de la Schynige Platte, pourtant exclusivement touristique ;

2. d'entamer des négociations sur la vente du chemin de fer de la Schynige Platte (SPB) afin de l'aliéner ou de le céder à une société tierce sans part cantonale.

Développement :

L'exploitation d'une ligne de chemin de fer à vocation purement touristique, telle que celle de la Schynige Platte, n'entre pas dans les attributions du canton de Berne en sa qualité de copropriétaire. Les rapports de propriété doivent inclure une participation du canton de Berne dans les BOB, sans qu'il soit simultanément coresponsable d'un chemin de fer de montagne. Le canton n'a aucune possibilité d'influencer les activités du SPB et une telle influence n'est d'ailleurs pas souhaitable.

Après la remise en état de la ligne, des entrepôts et du refuge, le moment est tout à fait opportun pour envisager une aliénation ou une redéfinition des rapports de propriété.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif comprend la demande des motionnaires. L'exploitation d'une ligne de chemin de fer à vocation purement touristique n'entre pas dans les attributions du canton. Celui-ci est néanmoins copropriétaire d'entreprises proposant une offre touristique en plus du transport régional de voyageurs. Le chemin de fer de la Schynige Platte (SPB) est une offre touristique des chemins de fer de l'Oberland bernois (BOB). Le canton est copropriétaire du SPB par le biais de sa participation au capital des BOB. Actuellement, le canton possède 34,34 % des parts des BOB (Confédération 35,65 %, Rolly Fly 12,97 % et Jungfraubahn Holding 8,13 %). Les BOB distinguent deux domaines d'activité : le transport régional de voyageurs subventionné et l'offre touristique du SPB. Le transport de voyageurs est financé par le biais de contributions publiques et constitue l'activité principale des BOB. Le SPB n'a quant à lui droit à aucune indemnité. Ses recettes suffisent à financer les frais d'exploitation et l'entretien courant, mais il dépend d'aides extérieures pour faire face à des investissements ou des rénovations extraordinaires.

Bien que le canton n'ait pas de mandat direct pour l'exploitation d'offres touristiques, il voit un intérêt dans cette ligne de chemin de fer et dans la plus-value économique qu'elle génère. Le SPB est l'attraction touristique principale de Wilderswil. Initialement conçu pour un public national amateur de tradition, il complète l'offre touristique de la région de la Jungfrau, axée essentiellement sur un public international. Le chemin de fer emploie 52 personnes, pour une masse salariale de 2,6 millions de francs par an. D'après les calculs du SPB, les entreprises dépendant directement de son activité réalisent un chiffre d'affaires total d'environ 6,3 millions de francs. En ajoutant à cela les retombées économiques indirectes sur la région, le SPB permet à l'économie locale de dégager environ 20 millions de francs de chiffre d'affaires et crée une valeur ajoutée d'environ 8 millions de francs.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit :

1. La ligne de chemin de fer de la Schynige Platte a été ouverte en 1893. Deux ans après sa création, la situation financière était insatisfaisante et les BOB ont racheté la ligne et trois hôtels à un prix peu élevé. Depuis, les BOB exploitent cette offre touristique parallèlement à leur activité principale, à savoir le transport de voyageurs subventionné. Ces deux domaines d'activité ont une comptabilité séparée. L'intérêt du canton en tant que copropriétaire des BOB réside principalement dans l'infrastructure et le transport régional de voyageurs. Comme les recettes du SPB couvraient jusqu'ici ses frais, le canton n'avait aucune raison de remettre en question son fonctionnement ou d'envisager sa vente. En outre, les BOB participent à un projet pilote de l'Office fédéral des transports visant à examiner leurs comptes du point de vue du droit des subventions. Le Contrôle des finances a d'ailleurs effectué un contrôle des subventions cantonales et a donné un retour positif. La plus-value économique et l'intérêt pour le canton de la maintenir au niveau local et régional ainsi que le bilan équilibré du SPB ont contribué à cette appréciation.

2. La participation du canton dans le SPB résulte d'une évolution historique. Il n'a ni mandat ni intérêt explicite à exploiter une offre touristique et peut donc imaginer une vente de ses parts. Il convient néanmoins de peser le pour et le contre des différentes options qui se présentent. Le SPB fait partie intégrante des BOB, le canton ne pourrait donc pas négocier sa cession sans renégocier également sa participation aux BOB. Pourtant, il n'y a aucun doute sur l'intérêt du canton dans l'infrastructure et le transport régional de voyageurs subventionné. Il détient actuellement 34,34 % des parts des BOB et est donc actionnaire minoritaire. Il nécessiterait par conséquent le soutien des autres actionnaires pour transférer le SPB à une société sans part cantonale, comme le demandent les motionnaires.

   A noter que les BOB ne versent pas de dividendes, étant donné que la société perçoit des subventions publiques. Si le SPB devenait une entreprise gérée de manière indépendante, elle pourrait en théorie verser des dividendes à ses actionnaires. Le rendement obtenu serait vraisemblablement

minime, l’exploitation du SPB ayant toujours permis de couvrir les frais sans toutefois générer de bénéfices notables.

Le Conseil-exécutif est disposé à examiner de manière approfondie les options esquissées et propose d’adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataires
– Grand Conseil

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	049-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.74
Déposée le :	16.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	de Meuron (Thun, Les Verts) (porte-parole) Baumann-Berger (Münsingen, UDF) von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) Josi (Wimmis, UDC) Mentha (Liebefeld, PS) Flück (Interlaken, PLR) Steiner (Boll, PEV) Gerber (Hinterkappelen, Les Verts)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	842/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point** **Point 1 : adoption sous forme de postulat** **Point 2 : adoption sous forme de postulat** **Point 3 : adoption**

Des bus alimentés par des piles à hydrogène pour accélérer la décarbonation des transports publics

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'indiquer le plus rapidement possible, dans le cadre de l'arrêté sur l'offre, comment et avec quels instruments il veut promouvoir les bus avec des piles à combustible alimentés par de l'hydrogène produit durablement ;

2. de prévoir les moyens financiers nécessaires dans le crédit-cadre d'investissement ;

3. d'indiquer les possibilités qui existent, hormis le crédit-cadre d'investissement, pour encourager les entreprises de transports publics à renouveler leur flotte et à le faire de manière coordonnée.

Développement :

En 2019 en Suisse, près de 38 pour cent de l'énergie finale était consommée par le secteur des transports, qui couvrait 94 pour cent de ses besoins énergétiques par des dérivés du pétrole (essence, diesel, kérozène). Or la décarbonation des transports et l'objectif climatique de zéro émission nette d'ici à 2050

nécessitent des mesures adéquates. Même si la majeure partie des émissions de CO_2 liées à la mobilité sont générées par les véhicules de tourisme, les transports publics y contribuent de façon déterminante et doivent donc participer à leur réduction. Les bus électriques représentent certes une possibilité, mais les grandes stations de recharge qu'ils nécessitent peuvent être problématiques pour les entreprises de transport, tout comme le fait que les lignes de bus électriques sont principalement urbaines. Les bus alimentés par des piles à combustible sont donc une alternative ou même un complément. En effet, ce type de propulsion est particulièrement adapté lorsqu'il faut prendre en compte l'autonomie, le poids du véhicule, la charge, le froid et le temps de ravitaillement. L'hydrogène doit cependant être produit à partir de sources d'énergies renouvelables. A l'automne 2019, l'Europe comptait déjà 16 villes où circulaient des bus alimentés par des piles à combustible. Ces prochaines années, plusieurs centaines de bus devraient être mis en service en Europe dans le cadre de projets pilote, dont certains sont même déjà achevés. Ainsi, un test sur cinq ans, mené par l'entreprise suisse de transport CarPostal, a confirmé que les véhicules à hydrogène sont adaptés au transport régional de personnes.[1]

En Suisse, l'association Mobilité H_2 Suisse s'engage pour l'utilisation de véhicules à pile combustible alimentés à l'hydrogène vert et pour la mise en place d'un réseau de stations-service à hydrogène couvrant l'ensemble du territoire. D'ici à 2025, 1600 camions à pile combustible de la marque Hyundai devraient circuler en Suisse et d'autres constructeurs prévoient de commercialiser leurs véhicules à hydrogène d'ici là. Une procédure coordonnée permettrait d'acquérir 11 000 camions. Cela confirme la pertinence d'une telle démarche, qui devrait être appliquée également au remplacement des bus. Le canton doit s'engager en ce sens.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif estime, comme les motionnaires, qu'il faut poursuivre la décarbonation des transports publics et renvoie à cet effet à sa réponse à la motion M 051-2021 « Accélérer la décarbonation des bus de transports publics ». Il rappelle que grâce aux trains, bus et trolleybus électriques, les transports publics sont déjà en grande partie à faibles émissions de CO_2. Le Conseil-exécutif a défini, notamment dans le cadre des travaux relatifs au « Rapport de mise en œuvre 2019 et mesures 2020-2024 pour réduire la consommation d'énergie dans les transports » (ACE 718/2020), que dès 2030 au plus tard, les nouveaux bus achetés devront tous être dotés de systèmes de motorisation à faibles émissions. L'objectif est une conversion complète aux motorisations alternatives d'ici 2045. Le Conseil-exécutif est favorable à un soutien neutre sur le plan technologique, c'est-à-dire à recourir au meilleur système du point de vue de l'efficience et de l'environnement afin de pouvoir mettre en œuvre rapidement et efficacement les objectifs énergétiques dans le domaine des transports publics. L'éventail de véhicules va des bus hybrides (solution transitoire) aux trolleybus, en passant par les bus équipés de batteries (recharge au dépôt ou système de biberonnage) et les bus à pile à combustible. A ce sujet, le Conseil-exécutif renvoie aux résultats du rapport de la Confédération « Encourager le passage des véhicules de transport public aux énergies propres » du 12 mars 2021.

L'utilisation de bus alimentés par des piles à hydrogène, comme le demandent les motionnaires, n'est pas réalisable telle quelle, bien que l'hydrogène ait un rôle potentiellement important à jouer dans la transition vers un système basé sur les énergies renouvelables. Comme dans le cas des bus à batterie aujourd'hui, environ 70 pour cent de l'énergie fournie par la batterie des bus à pile à combustible peut être transformée en mouvement. Toutefois, les bus à pile à combustible utilisent dans l'ensemble plus d'énergie que par exemple les bus à batterie. En effet, des pertes d'énergies se produisent non seulement lors de la production de l'hydrogène, mais également lors de la transformation de l'électricité en hydrogène dans la pile à combustible du véhicule. La consommation d'énergie devrait cependant diminuer au vu de la hausse attendue de l'efficacité des piles à combustible. La part croissante des formes d'énergies vola-

[1] https://www.klimafonds.gv.at/wp-content/uploads/sites/6/FSWasserstoff_fin_low.pdf (en allemand)

tiles renouvelables (énergies éolienne et solaire) doit permettre, dans le futur système énergique, de produire de l'hydrogène durable avec le surplus d'électricité. Le Conseil-exécutif renvoie à cet égard à la motion 044-2021 « Conditions générales de la production d'hydrogène à grande échelle ».

L'acquisition de bus à pile à combustible suppose toutefois l'existence ou la construction d'au moins une station-service à hydrogène à proximité du dépôt de bus. Pour des raisons opérationnelles et au vu de l'importance du besoin, l'utilisation de stations-services à hydrogène publiques n'est envisageable que dans des cas exceptionnels. En soi, l'hydrogène pourrait être acheté ou produit directement sur place. L'utilisation de systèmes de propulsion alternatifs doit être judicieuse sur le plan de l'exploitation. Il convient à cet effet de tenir compte notamment des tronçons à parcourir, de l'intégration dans le parc de véhicules, des répercussions sur la gestion des réserves, des connaissances techniques sur les motorisations alternatives ainsi que des éventuelles adaptations à apporter à l'infrastructure des dépôts et/ou des ateliers. La transition empiète ainsi fortement sur les processus opérationnels d'une entreprise de transport. Une conversion efficace et durable aux motorisations alternatives doit par conséquent être réalisée en étroite collaboration avec les entreprises de transport.

Les bus à pile à combustible ont fait l'objet de tests dans le cadre de quelques projets pilotes, notamment par CarPostal pendant cinq ans à Brugg. Jusqu'à présent, les coûts de production de l'hydrogène et des piles à combustible et la durée de vie encore relativement courte de ces dernières ont constitué un autre obstacle à l'utilisation de ces bus à large échelle. Les bus à pile à combustible présentent un potentiel là où les bus à batteries atteignent leurs limites en raison de leur autonomie limitée ou de la topographie. En l'état actuel des connaissances, le Conseil-exécutif estime qu'une focalisation trop unilatérale sur les bus à pile à combustible n'est pas judicieuse.

Le Conseil-exécutif répond aux différents points de la motion comme suit :

1. Le Conseil-exécutif est disposé à indiquer dans le prochain arrêté sur l'offre de transports publics 2026-2029 comment il entend promouvoir la décarbonation des transports publics sans avantager une technologie plutôt qu'une autre. L'arrêté sur l'offre 2022-2025 prévoit environ dix millions de francs pour les coûts supplémentaires liés aux systèmes de motorisation non fossile. En raison de l'urgence de la demande, le Conseil-exécutif estime toutefois qu'il n'est pas judicieux de se focaliser unilatéralement sur les bus équipés de piles à combustible alimentées par de l'hydrogène. Il est prêt à adopter le point 1 sous forme de postulat et à examiner la demande des motionnaires dans le contexte plus large de la décarbonation neutre sur le plan technologique. Il renvoie toutefois à la situation financière tendue que connaît le canton et précise qu'une éventuelle aide sera octroyée sous réserve de la capacité de financement.

2. Les coûts supplémentaires induits par les bus utilisant une énergie non fossile seront à l'avenir financés par le biais de l'arrêté sur l'offre. Le matériel roulant et l'infrastructure nécessaire seront dans un premier temps financés par les entreprises de transport, puis indemnisés par des aides publiques via l'arrêté sur l'offre. Il n'est pas prévu de verser des subventions d'investissement cantonales. Le Conseil-exécutif est disposé à examiner la possibilité de soutenir à l'avenir les entreprises de transport également via des subventions d'investissement. Dans ce cas aussi, la mise en œuvre dépendra toutefois de la capacité de financement, qui n'est pas assurée compte tenu de la situation financière actuelle. Le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

3. A cet égard, le Conseil-exécutif renvoie notamment au rapport de la Confédération « Encourager le passage des véhicules de transport public aux énergies propres » du 12 mars 2021. Il est prêt à indiquer dans le prochain arrêté sur l'offre de transports publics 2026-2029 les possibilités qui existent pour encourager les entreprises de transport. Le Conseil-exécutif renvoie à cet effet à sa réponse aux motions suivantes :

Promotion :	M 054-2021 « Promotion des infrastructures destinées au trafic des poids-lourds propulsés à l'hydrogène »
Installations de production d'hydrogène :	M 044-2021 « Conditions générales de la production d'hydrogène à grande échelle »

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	051-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.76
Déposée le :	17.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Ritter (Burgdorf, pvl) (porte-parole) Bossard-Jenni (Oberburg, PEV) Bauen (Münsingen, Les Verts) Rappa (Burgdorf, Le Centre)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	843/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point** **Point 1 : adoption** **Point 2 : adoption sous forme de postulat** **Point 3 :adoption**

Accélérer la décarbonation des bus de transports publics

Le Conseil-exécutif est prié de :

1. préparer un calendrier de sortie complète des énergies fossiles pour les véhicules des lignes de bus de transports publics ;

2. soutenir activement et le plus rapidement possible des essais avec des véhicules non alimentés par des énergies fossiles sur les lignes de bus de transports publics ;

3. inscrire le type d'énergie des véhicules de transports publics sous concession dans le projet du prochain crédit-cadre « Subventions d'investissement dans les transports publics » et dans l'arrêté sur l'offre 2026-2029.

Développement :

Le domaine des transports publics doit lui aussi contribuer au processus de décarbonation (abandon des énergies fossiles). La présente motion propose que le type d'énergie des bus soit pris en compte dans le prochain crédit-cadre « Subventions d'investissement dans les transports publics » ainsi que dans l'arrêté sur l'offre 2026-2029 et que les véhicules qui n'utilisent pas d'énergies fossiles soient privilégiés lors de l'attribution des concessions. Les modalités de cette attribution préférentielle demeurent volontairement ouvertes. Il convient également de définir un calendrier de sortie complète des énergies fossiles pour les lignes de bus sous concession.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif estime, comme les motionnaires, qu'il faut réduire les émissions de CO_2 dans les transports publics. Il renvoie à cet égard à la réponse à la motion M 049-2021, dans laquelle il présente ses objectifs énergétiques pour les transports publics en les inscrivant dans le contexte actuel. L'un des objectifs auxquels il se réfère est la conversion complète aux motorisations alternatives dans les transports publics d'ici 2045. Cet objectif fait également partie des mesures concernant la Stratégie énergétique du canton (ACE 855/2020). Pour le mettre en œuvre, le Conseil-exécutif entend fournir un soutien neutre sur le plan technologique, comme le demandent les motionnaires. La voie visée pour la transition correspond approximativement au scénario « potentiel réaliste » du rapport de la Confédération « Encourager le passage des véhicules de transport public aux énergies propres » du 12 mars 2021. La promotion des énergies non fossiles dans les transports publics peut avoir un impact sur les finances du canton. Compte tenu des finances cantonales actuellement tendues, Conseil-exécutif précise que le passage aux énergies non fossiles sera réalisé sous réserve des capacités de financement.

Le Conseil-exécutif répond aux différents points de la motion comme suit :

1. L'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP), compétent en la matière, est déjà en train d'élaborer un calendrier détaillé de cette transition. La mise en œuvre de la requête des motionnaires est donc en cours. La condition requise pour le passage aux véhicules à motorisation alternative est que leur utilisation soit économique et judicieuse sur le plan de l'exploitation. Il convient à cet effet de tenir compte notamment des tronçons à parcourir, de l'intégration dans le parc de véhicules, des répercussions sur la gestion des réserves, des connaissances techniques sur les motorisations en question ainsi que des éventuelles adaptations à apporter à l'infrastructure des dépôts et/ou des ateliers. La transition empiète ainsi fortement sur les processus opérationnels des entreprises de transport et ne peut par conséquent être réalisée qu'en étroite collaboration avec ces dernières.

2. Le canton de Berne encourage depuis longtemps déjà de tels essais. Bernmobil a ainsi entamé une exploitation pilote de quatre ans en décembre 2018 et fait circuler des bus électriques sur la ligne 17 (gare de Berne – Köniz Weiermatt). Le système permet de recharger rapidement les batteries au terminus. Les coûts de l'exploitation pilote s'élèvent à environ 4,2 millions de francs, dont environ 2 millions sont pris en charge par le canton. Les résultats du projet pilote seront mis à la disposition de toutes les entreprises de transport intéressées. Le Conseil-exécutif estime que la technologie est suffisamment au point pour remplacer des flottes de bus plus importantes. Le Conseil-exécutif accordera donc la priorité non pas à d'autres essais, mais à l'acquisition de véhicules et d'infrastructures (de recharge). Pour soutenir l'acquisition de telles infrastructures, le canton de Berne promeut depuis 2019, via le programme d'encouragement pour l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables, les infrastructures de recharge pour l'électromobilité dans les transports publics. Certaines entreprises de transport devront toutefois procéder au préalable à d'importants travaux ou transformations (p. ex. construction de nouveaux dépôts). Si d'autres projets pilotes s'avèrent nécessaires pour certaines entreprises, le Conseil-exécutif est prêt à examiner les demandes en question.

3. Le Conseil-exécutif est disposé à inscrire dans l'arrêté sur l'offre 2026-2029 le type d'énergie des bus utilisés dans le cadre de l'offre commandée et à fournir une documentation transparente. Cette dernière sera intégrée dans les travaux inhérents au calendrier de transition détaillé évoqué au point 1. Etant donné que les coûts supplémentaires induits par les bus utilisant une énergie non fossile seront à l'avenir financés par le biais d'indemnités, le crédit-cadre d'investissement pour les transports publics n'est pas pertinent à cet égard, à l'exception des infrastructures des trolleybus.

L'arrêté sur l'offre 2022-2025 prévoit près de dix millions de francs pour les coûts supplémentaires liés aux systèmes de propulsion non fossile. Les frais supplémentaires engendrés par ces systèmes seront estimés et fixés pour chaque arrêté par le service spécialisé concerné sur la base du degré de transition

visé par les entreprises de transports. Indépendamment de cela et dès l'arrêté sur l'offre pour la période 2026-2029, le type d'énergie sera également mentionné dans les documents de l'arrêté sur l'offre.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	109-2021	
Type d'intervention :	Motion	
Motion ayant valeur de directive :	☒	
N° d'affaire :	2021.RRGR.178	
Déposée le :	07.06.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Gerber (Hinterkappelen, Les Verts) (porte-parole)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	958/2021	du 25 août 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports	
Classification :	Non classifié	
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point :** **Point 1 : adoption** **Point 2 : rejet** **Point 3 : adoption**	

Garantir la santé dans les salles de classes en mesurant la qualité de l'air

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. équiper toutes les salles de classe (degré secondaire II) du canton d'un capteur de CO_2 ;
2. obliger toutes les communes à installer un capteur de CO_2 dans chaque salle de classe ;
3. élaborer un règlement indiquant comment utiliser les capteurs et la marche à suivre avec les relevés.

Développement :

La crise sanitaire a mis en évidence à quel point il est important d'aérer régulièrement les espaces fermés où des personnes passent plusieurs heures. Une bonne aération réduit considérablement le risque de contamination au COVID-19 et aux autres maladies infectieuses. Un niveau de CO_2 bas dans les salles de classe contribue également à maintenir l'attention des élèves à un bon niveau, voire à l'améliorer.

En outre, les capteurs de CO_2 permettent de démontrer facilement aux élèves à quel point il est important d'aérer régulièrement. Ils offrent également une bonne occasion de faire un peu de technique et de chimie appliquées à la salle de classe.

Motivation de l'urgence : Il ne faut pas remettre à demain les mesures qui contribuent à prévenir les infections au COVID-19.

12|00|F|v01

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). S'agissant de motions de ce type, la latitude du Conseil-exécutif est relativement grande dans l'appréciation du degré de réalisation des objectifs, des moyens à mettre en œuvre et des autres modalités de l'exécution du mandat appartient au Conseil-exécutif de décider en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif partage la vision du motionnaire. Il est en effet prouvé qu'une aération régulière des salles de classe réduit considérablement le risque de contamination au COVID-19 et augmente les performances des élèves, mais aussi des enseignantes et de enseignants. Il part en outre du principe que les coûts d'investissement pour l'installation de capteurs de CO_2 incombant au canton seraient moins élevés que les coûts de la santé qu'engendrerait une hausse des cas de contamination au COVID-19. Concernant la requête du motionnaire, le Conseil-exécutif prend position comme suit :

1. Le risque de contamination par le SARS-CoV-2 dans les écoles reste d'actualité. Les enfants ne sont en effet pas encore vaccinés à l'heure actuelle et seule une minorité de jeunes l'est. La transmission du SARS-CoV-2 se faisant principalement par aérosol, il est essentiel que les salles de classe, souvent densément occupées, soient suffisamment aérées. Le Conseil-exécutif est disposé à acquérir des capteurs de CO_2 pour les salles de classe du degré secondaire II. En tenant compte de la situation financière, il privilégiera une approche pragmatique et évaluera l'option d'une utilisation mobile des dispositifs de mesure. Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter le point 1 de la motion.

2. Le Conseil-exécutif recommande aux communes l'installation de capteurs de CO_2 dans les établissements de la scolarité obligatoire. Il ne peut toutefois obliger les communes à installer de tels dispositifs comme le demande le motionnaire au point 2, car cela serait contraire au principe de répartition des tâches et représenterait une atteinte à l'autonomie communale.. Dans le cadre des tâches assumées conjointement dans le domaine de l'école obligatoire, les communes pourvoient, conformément à l'article 48 de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210), à la construction, à l'entretien, au fonctionnement et à l'équipement des installations scolaires. Afin de garantir l'enseignement, le Conseil-exécutif peut édicter des prescriptions minimales par voie d'ordonnance. Jusqu'à présent, il n'a édicté que des prescriptions concernant les surfaces minimales de locaux scolaires. L'équipement des bâtiments scolaires incombe donc uniquement aux communes. Ces dernières doivent ainsi veiller à ce que les aménagements intérieurs et l'exploitation à des fins scolaires ne soient pas préjudiciables à la santé des élèves. C'est la raison pour laquelle le Conseil-exécutif propose de rejeter ce point de la motion. Comme évoqué précédemment, il recommande toutefois aux communes d'installer des capteurs de CO_2 et examinera l'option d'édicter des prescriptions minimales selon l'évolution de la situation.

3. Pour les raisons présentées ci-dessus, le Conseil-exécutif ne peut édicter un règlement relatif aux capteurs et aux relevés uniquement pour les écoles du degré secondaire II, les bâtiments scolaires communaux ne relevant pas de sa compétence. Il définira lors de l'introduction des capteurs le règlement d'utilisation correspondant. Pour ces motifs, le Conseil-exécutif propose d'adopter ce point.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	104-2021	
Type d'intervention :	Postulat	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.173	
Déposée le :	07.06.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Ritter (Burgdorf, pvl) (porte-parole) Wildhaber (Rubigen, PS)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	959/2021	du 25 août 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports	
Classification :	Non classifié	
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**	

Capteurs de CO2 : équipement des salles de classe à l'étude

Le Conseil-exécutif est chargé de vérifier s'il est pertinent d'installer des capteurs de CO_2 dans les salles de classe du canton de Berne à des fins de contrôle de la qualité de l'air, en particulier en période de pandémie. Il s'agit d'analyser la question sous l'angle du rapport coûts-utilité, des compétences et des possibilités de mise en œuvre. Les salles de classe de l'enseignement tertiaire et secondaire II pourraient éventuellement être considérées comme prioritaires. Il convient également de déterminer comment équiper de capteurs de CO_2 les écoles que le canton ne subventionne pas ou pas directement ou comment les encourager à le faire.

Développement :

Il est désormais avéré que la pandémie de COVID-19 se propage essentiellement par les aérosols, tandis que les autres voies de transmission (p. ex. en touchant une surface contaminée) seraient secondaires. Les salles de classe sont des lieux à forte fréquentation qui représentent des « biotopes » plutôt propices aux agents pathogènes. Or les capteurs de CO_2 permettent depuis peu de surveiller techniquement la qualité de l'air. Etant donné qu'une installation à large échelle générerait des coûts substantiels, les auteurs proposent dans un premier temps d'évaluer sous différents aspects les conditions précises d'une telle entreprise.

Motivation de l'urgence : il est tout le moins possible, et malheureusement pas improbable, que la pandémie de COVID-19 ait des répercussions sur le long terme. Il est donc urgent d'agir dans ce domaine pour obtenir le plus rapidement possible des résultats tangibles qui permettront de prendre des décisions politiques.

12|00|F|v01

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif comprend tout à fait la demande des auteurs du postulat. Comme il l'a expliqué dans sa réponse à la motion 109-202, il lancera les travaux en vue d'équiper les salles de classe (secondaire II) de capteurs de CO_2. Pour la mise en œuvre, le Conseil-exécutif privilégiera une approche pragmatique et la plus neutre possible au niveau des coûts. Il évaluera aussi, en fonction du rapport coût/utilité, l'option d'une utilisation mobile des dispositifs. Le Conseil-exécutif rappelle dans ce contexte que les coûts d'investissement mentionnés ne figurent pas dans le plan financier. Il a en outre procédé à une pondération entre les coûts d'investissement pour les capteurs ainsi que pour les éventuelles mesures permettant une aération optimale des locaux et les coûts de la santé qui pourraient résulter d'une hausse des cas d'infection au COVID-19.. Dans le cadre des clarifications, il sera tenu compte de l'autonomie communale dans le domaine de l'école obligatoire ainsi que des organismes responsables (partiellement) privés du degré secondaire II ou du degré tertiaire.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	059-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2021.RRGR.84
Déposée le :	18.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) (porte-parole) Bichsel (Merligen, Le Centre) Zryd (Magglingen, PS) Flück (Interlaken, PLR) Streit-Stettler (Bern, PEV) de Meuron (Thun, Les Verts)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	694/2021 du 9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**

Prendre en compte les personnes à pied sur les routes cantonales traversant des villages

Le Conseil-exécutif est chargé de veiller à ce que :

1. sur les routes cantonales, à l'intérieur des localités mais au minimum dans le secteur des centres de villages, les lieux de traversée du trafic piétonnier soient identifiés et pourvus au niveau du sol d'éléments de construction destinés à la traversée (p. ex. bandes de passages piétons) ; si de tels aménagements ne sont pas réalisables, la signalisation indique une zone 30 et la route doit être équipée en conséquence ;

2. les mesures nécessaires à la mise en œuvre du point 1 soient appliquées dès le prochain réaménagement de la route cantonale visée ;

3. mais au plus tard après 15 ans.

Développement :

Le canton de Berne compte des traversées de localités marquées « zone 50 » à l'intérieur de la localité et aussi au centre du village, sans que cette signalisation ne s'accompagne d'éléments de traversée fixes (à distance raisonnable) tels que des passages piétons. Lorsque l'on circule à pied, cette situation est insoutenable. Pour les personnes d'un certain âge et les enfants, mais pas uniquement, traverser la route dans de telles conditions est difficile et dangereux. Dans les centres de villages, cet état de fait est inacceptable : il doit impérativement être possible de s'y déplacer à pied en sécurité. L'espace routier et les possibilités de traverser doivent être aménagés en fonction de cet impératif.

Pour ce faire, deux approches entrent en ligne de compte :

1. La première approche consiste à relever les endroits où la route est habituellement traversée. Ces emplacements peuvent être trouvés dans le plan communal de cheminement piétonnier. En l'absence d'un tel plan, le Conseil-exécutif doit déterminer les emplacements d'une autre manière. Les lieux de traversée doivent être pourvus d'éléments de construction fixes ; de simples marquages ne suffisent pas. En matière de trafic piétonnier – et, en l'occurrence, répétons-le, pour les personnes d'un certain âge – il convient de renoncer aux passages sous voie et aux passerelles, qui sont peu commodes.

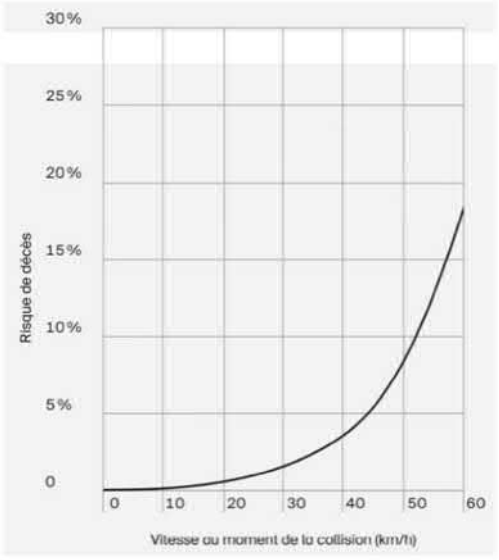
2. La seconde approche consiste à signaliser les zones 30. Pour garantir que cette vitesse maximale soit respectée dans la mesure suffisante, il convient selon les cas de prendre des mesures d'aménagement fixe et de signalétique adaptée.

La seconde approche s'applique non seulement lorsque la première s'avère impossible, mais aussi et surtout lorsqu'il est impossible de repérer les traversées piétonnes usuelles ou de poser à ces emplacements des éléments de construction fixes qui répondraient aux exigences de sécurité requises (visibilité, éclairage suffisant, etc.).

La présente motion laisse au Conseil-exécutif une certaine latitude. Elle demande en principe la mise en œuvre des mesures présentées plus haut sur les routes cantonales à l'intérieur des localités, mais avant tout dans les centres de villages. La marge de manœuvre doit permettre au Conseil-exécutif de prendre en compte les spécificités de chacune des localités concernées.

Le Bureau de prévention des accidents (BPA) plaide désormais pour un changement de paradigme vers un plus grand nombre de zones 30 à l'intérieur des localités, aussi sur les routes principales, au motif que les vitesses plus élevées accroissent le risque d'accidents aux conséquences plus graves[1]. Le diagramme ci-dessous illustre de manière flagrante l'immense différence entre une collision à 30 et une collision à 50 km/h.

Risque de décès des piétons en cas de collision frontale avec une voiture de tourisme[2]



[1] https://www.bfu.ch/fr/le-bpa/politique/limite-de-vitesse-de-30-km-h-pour-plus-de-securite-sur-les-routes

[2] bfu_2.355.02_documentation technique 2.355 – zones 30.pdf

Outre le fait que rouler moins vite permet de diminuer le risque et la gravité des accidents, cela se répercute aussi positivement sur le niveau de nuisance sonore pour les habitantes et les habitants. En fonction des caractéristiques des lieux, abaisser la limite de vitesse autorisée revient par ailleurs moins cher que d'installer des parois ou des fenêtres antibruit coûteuses.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). S'agissant de motions de ce type, la latitude du Conseil-exécutif est relativement grande dans l'appréciation du degré de réalisation des objectifs, des moyens à mettre en œuvre et des autres modalités de l'exécution du mandat. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif accorde beaucoup d'importance à la sécurité des personnes se déplaçant à pied. En 2012 déjà, il avait soumis l'ensemble des passages piétons des routes cantonales à un contrôle de sécurité. Depuis, en étroite collaboration avec les communes, les passages piétons font l'objet de réfections de manière isolée ou dans le cadre de projets de réaménagement de traversées de localités en fonction des ressources financières et des effectifs disponibles, et les fonds nécessaires sont inscrits dans le budget ordinaire. Cela a permis, dans bien des cas, d'améliorer nettement la sécurité des piétons et des piétonnes et les travaux à cet effet se poursuivent. Concernant les points soulevés dans la motion, le Conseil-exécutif prend position comme suit :

1. De nombreuses communes ont inscrit les principales liaisons piétonnières dans leurs instruments de planification. Lorsque ces documents n'existent pas encore, les points de traversée sont évalués conjointement avec les autorités communales. La souveraineté en matière de planification des chemins piétonniers revient de plein droit aux communes, même s'il s'agit de routes cantonales. La collaboration avec les communes concernées se révèle donc déterminante pour les travaux de réaménagement des routes cantonales.

   La sécurité du trafic piétonnier et cycliste constitue l'une des préoccupations centrales de l'Office des ponts et chaussées. La présence ou non d'une zone médiane pour la traversée dépend des facteurs suivants :
   - L'importance du trafic : selon la norme, la question d'un îlot central est à examiner dès le passage de 3000 véhicules par jour.
   - La largeur de la chaussée et le nombre de voies par sens de circulation
   - La nécessité et la faisabilité d'une acquisition de terrain, ainsi que le respect du principe de proportionnalité.
   - L'existence d'un besoin chez les piétons et les piétonnes de traverser la route sur l'ensemble du tronçon (« zone de traversée libre »).
   - Les éventuelles restrictions en vertu de l'article 16 de la loi du 4 juin 2008 sur les routes concernant les routes de transit définies comme routes d'approvisionnement.

   En fonction de la situation, une variante optimale est élaborée. Il convient de tenir compte du fait que les besoins et les possibilités peuvent fortement varier et sont très différents dans les centres des villages, des agglomérations et des villes.

   Pour mettre en place une zone 30, en vertu de l'article 108 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière, certaines conditions doivent être remplies et faire l'objet d'une expertise détaillée. Dans ce cas et si les communes concernées soutiennent l'abaissement de la vitesse à 30 km/h, celle-ci sera déjà signalée sur les tronçons de routes cantonales concernés. Cependant, l'expérience montre que, sur les routes cantonales, la vitesse de 30 km/h est rarement appliquée et n'est utilisée qu'avec retenue.

2. En règle générale, il est procédé à la réfection des traversées d'une localité tous les 20 à 30 ans en prenant en considération les demandes des personnes se déplaçant à pied.
3. Le Conseil-exécutif part du principe que l'identification des points de traversée importants et l'aménagement de ces derniers avec des éléments de construction adaptés ou, si cela n'est pas possible, l'introduction de zones 30 pourront être réalisés, comme demandé, dans un délai de 15 ans.

Les demandes formulées dans la motion sont déjà en cours de réalisation. Une très grande importance est accordée à la sécurité sur les passages piétons et les points de traversée des routes cantonales. Elle fait partie intégrante des processus de planification de l'Office des ponts et chaussées. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	043-2021
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.68
Déposée le :	15.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Jordi (Bern, PS) (porte-parole) Imboden (Bern, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl) Wenger (Spiez, PEV) Flück (Interlaken, PLR) Schilt (Utzigen, UDC) Kullmann (Thun, UDF)
Cosignataires :	5
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	749/2021 du 16 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point** **1. Adoption et classement** **2. Adoption et classement** **3. Rejet** **4. Adoption et classement** **5. Adoption et classement**

Promotion de la mobilité du futur : les enfants et les jeunes à vélo !

Le Conseil-exécutif est prié :

1. d'indiquer où en est l'usage du vélo pour les trajets scolaires et les déplacements de loisirs des enfants et des jeunes dans le canton de Berne ainsi que les buts que le canton poursuit dans ce domaine ;

2. de clarifier la manière dont le vélo peut être encouragé comme moyen de déplacement pour les enfants et les jeunes dans le canton et les communes ;

3. de permettre aux enfants et aux jeunes d'accéder à un vélo approprié pour la route en prenant des mesures en collaboration avec les communes ;

4. de motiver les enfants et les jeunes à utiliser davantage le vélo et de faire en sorte que l'environnement où ils circulent soit agréable et sûr en prenant des mesures en collaboration avec les communes ;

5. de débloquer des fonds en vue de la mise en œuvre des mesures dans le cadre de programmes pluriannuels.

Développement :

L'Office fédéral des routes (OFROU) écrit[1] : « Les schémas de mobilité des enfants et des adolescents sont un indicateur important de la qualité de vie et de l'évolution future du comportement en matière de transport. » Il est donc vraiment dans l'intérêt du canton de Berne que les enfants et les jeunes utilisent davantage le vélo à l'avenir.

L'étude *Mobilité des enfants et des adolescents* (en allemand, publiée en 2019 sur mandat de l'OFROU) arrive à la conclusion suivante : « Chez les 13-15 ans, la part du vélo a fortement reculé ces vingt dernières années, mais il semble que le creux de la vague soit dépassé. » Le moment est donc bien choisi pour donner un coup de pouce au vélo et le relancer. Pour ce faire, il faut entre autres que l'infrastructure soit sécurisée et confortable, que les parents soient informés et que l'environnement soit motivant. Il ne faut pas non plus oublier de démocratiser l'accès au vélo, sachant que seulement trois enfants sur dix disposent d'une bicyclette.

La même étude mentionne également que ce sont en particulier les schémas de mobilité des jeunes entre 16 et 20 ans qui ont évolué de manière prononcée : aujourd'hui, cette tranche d'âge fait beaucoup plus de trajets en transports publics ou à pied. Ces modes de déplacement remplacent des trajets à vélo et parfois en transport motorisé individuel.

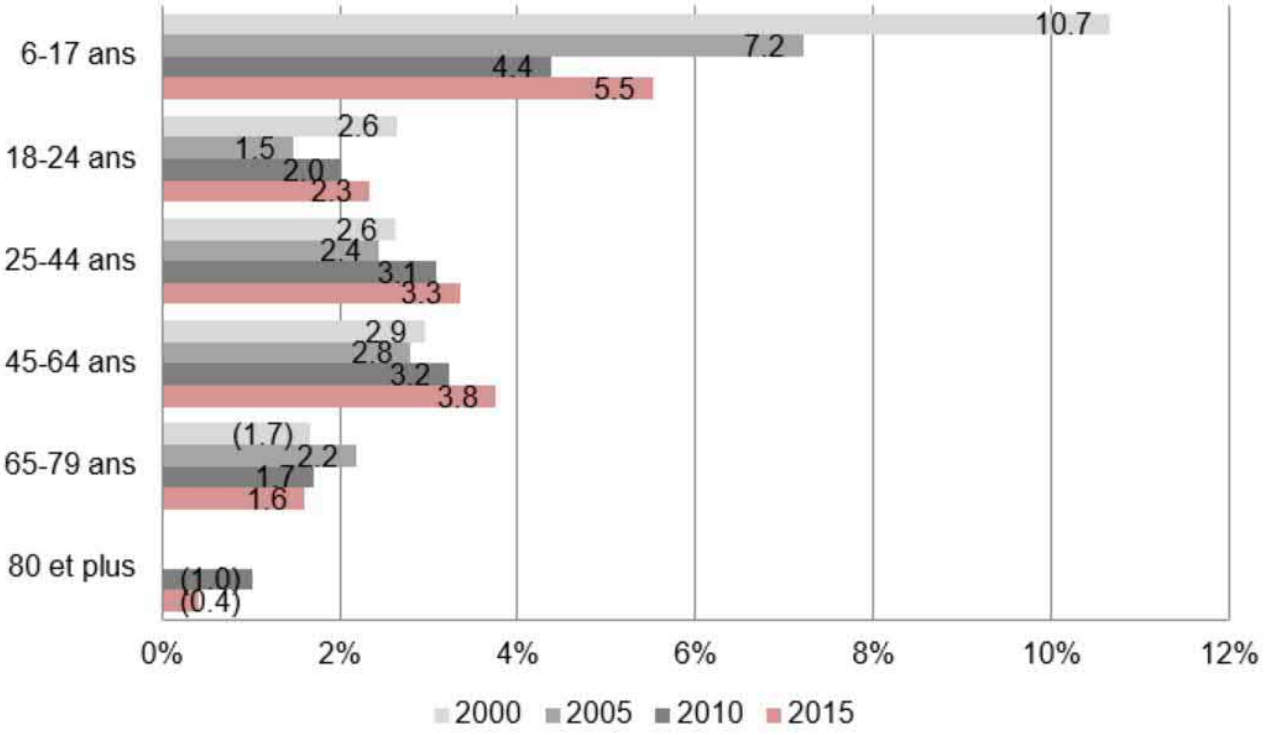
Le vélo permet de parcourir des distances courtes et moyennes, ce qui en fait le mode de transport idéal pour se rendre à l'école ou au travail. De plus, la pratique du vélo favorise la mobilité active et contribue largement à lutter contre la sédentarité, le surpoids et d'autres maladies de notre civilisation. En outre, dans beaucoup d'agglomérations, le recours au vélo contribue à délester les transports publics dont la capacité ne peut généralement être augmentée que moyennant un coût élevé.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage l'avis des auteurs du postulat, selon lequel la promotion du trafic cycliste, surtout auprès des enfants et des jeunes, revêt une grande importance en vue d'une mobilité durable. Les personnes ayant utilisé le vélo pendant leur enfance et jeunesse à des fins de déplacement, de loisirs ou de sport sont plus enclines à en faire de même à l'âge adulte. La promotion de l'usage du vélo contribue également à délester l'infrastructure routière et les transports publics. Le canton s'attache donc à encourager le trafic cycliste dans le cadre des prescriptions légales et des ressources financières à disposition.

1. L'évaluation de l'usage du vélo 2000 – 2015[2], menée dans le cadre du microrecensement mobilité et transports, montre que – pour la période passée en revue – l'utilisation du vélo comme moyen de déplacement a baissé chez les enfants et les jeunes (6-17 ans) dans le canton de Berne. En 2015, la distance parcourue à vélo a, pour la première fois, enregistré à nouveau une légère hausse. Il ressort également d'une évaluation des données au niveau national (Sauter 2014) que l'usage du vélo a globalement baissé chez les enfants et les jeunes entre 1994 et 2010. La part de la distance parcourue à vélo chez les enfants de 6 à 12 ans s'est stabilisée à un niveau faible jusqu'en 2010, tandis que chez les jeunes jusqu'à 17 ans, la baisse était encore très marquée cette année-là.

[1] https://www.astra.admin.ch/astra/fr/home/documentation/communiques-de-presse/anzeige-meldungen.msg-id-76352.html
[2] https://www.bve.be.ch/bve/de/index/mobilitaet/mobilitaet_verkehr/downloads_publikationen.assetref/dam/documents/BVE/TBA/de/TBA_MV_DP_Mikrozensus_Mobilitaet_Verkehr_Bericht_Velonutzung.pdf (en allemand seulement)



Part moyenne parcourue à vélo de la distance journalière effectuée au total par personne et par tranche d'âge, entre 2000 et 2015, dans le canton de Berne

L'Office fédéral de la statistique mène tous les cinq ans une enquête dans le cadre du microrecensement mobilité et transport. En raison de la pandémie, la prochaine enquête n'a lieu qu'en 2021. L'Office des ponts et chaussées s'appuie sur les mises à jour régulières des données pour évaluer l'usage du vélo dans le canton de Berne.

Dans une enquête menée préalablement au projet « Réduire la mobilité scolaire aux heures de pointe » en 2015, il a été relevé dans quelle proportion les étudiants et étudiantes des gymnases de Kirchenfeld, Lerbermatt et Neufeld utilisaient les différents moyens de transport pour se rendre à leurs cours : 21 % d'entre eux ont indiqué effectuer entièrement ou en partie leurs trajets à vélo, ce qui en fonction de la circonscription scolaire correspondait à des valeurs qui oscillaient entre 10 et 35 %. Selon cette étude, la part de cyclistes parmi les gymnasiens et gymnasiennes est relativement élevée.

Les objectifs du canton de Berne en matière de trafic cycliste sont inscrits dans la Stratégie de mobilité globale de 2008. Selon l'axe de solution « Transférer », il est prévu d'accroître les parts des transports publics et de la mobilité douce au volume total. Dans les espaces densément peuplés, il convient donc de créer un réseau de mobilité douce direct, sûr et attrayant, en prêtant particulièrement attention aux chemins de l'école, et de promouvoir la mobilité douce dans le domaine du trafic de loisirs et de tourisme. Le Conseil-exécutif compte atteindre ces objectifs notamment en améliorant les infrastructures dédiées aux cyclistes (p. ex. bandes et voies cyclables, traversées sûres, etc.).

2. Selon le Conseil-exécutif, pour promouvoir l'usage du vélo auprès des enfants et des jeunes, il est essentiel de l'intégrer au quotidien scolaire. Dans cette perspective, la Direction de l'instruction publique et de la culture a élaboré en septembre 2020, conjointement avec la Direction de la sécurité et celle des travaux publics et des transports, la notice « Encourager les enfants et les adolescents à prendre plus souvent le vélo » pour aider les communes, les directions scolaires, le corps enseignant et les parents. De plus, le canton de Berne participe activement à l'alliance « école+vélo », qui promeut à l'échelon national l'usage du vélo auprès des écoles.

Au niveau du secondaire II, une attention particulière a été accordée à la question dans le cadre du projet de promotion de l'usage du vélo dans les trajets scolaires. Dans les trois gymnases de la région de Berne, les infrastructures pour les vélos ont été développées. Les écoliers et écolières sont aussi rendus attentifs aux chemins d'accès à vélo et les écoles participent à des mesures d'encouragement comme Bike2School ou DÉFI VÉLO.

En outre, il est important de mettre les enfants et les jeunes en contact avec le vélo également pendant les loisirs. C'est la raison pour laquelle l'Office des ponts et chaussées développe en permanence le réseau d'itinéraires pour le trafic de loisirs, selon le plan sectoriel pour le trafic cycliste (adapté en 2020), et se charge de la signalisation et du développement de tous les itinéraires de randonnée cycliste. De plus, la révision prochaine de la loi sur les routes prévoit que les itinéraires pour VTT entrent dans le champ d'application de la loi au même titre que les itinéraires cyclables et d'en confier la signalisation à l'Office des ponts et chaussées.

La stratégie sportive et la loi cantonale sur l'encouragement du sport adopté le 28 avril 2021 contiennent également des mesures visant à promouvoir la mobilité douce et les déplacements à vélo. La stratégie prévoit par exemple que le canton de Berne fasse le nécessaire pour offrir des tracés sûrs aux piétons et cyclistes à l'écart des routes cantonales et qu'il conseille les communes dans la mise en œuvre de mesures sur les routes communales. Les deux pistes de pumptrack mobile, que l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires du canton de Berne loue aux communes et aux écoles, jouissent d'une grande popularité et sont fortement sollicitées. Enfin, le canton améliore constamment ses établissements scolaires, notamment les accès pour le trafic piétonnier et cycliste et veille, dans le cadre de travaux de transformation et d'assainissement, à offrir de meilleures possibilités pour se doucher.

Globalement, le Conseil-exécutif estime que les écoles, le canton et les communes contribuent aujourd'hui de manière appropriée à la promotion de l'usage du vélo auprès des enfants et des jeunes.

3. Comme décrit au point 2, l'intégration du vélo dans le quotidien scolaire des enfants et des jeunes constitue un élément central de la promotion du trafic cycliste. Etant donné qu'il n'existe ni de base légale ni de ressources financières pour prendre d'autres mesures pécuniaires en ce sens, le Conseil-exécutif rejette le postulat sur ce point.

4. Le canton de Berne a déjà pris différentes mesures pour encourager l'utilisation du vélo auprès des enfants et des jeunes : en sus de la notice mentionnée, la Direction de l'instruction publique et de la culture pousse les écoles à participer au programme bike2school. En outre, des moniteurs et monitrices de la police cantonale dispensent aux élèves de la 2e à la 6e année des cours d'éducation piétonne et cycliste. Ces cours font partie de l'enseignement des règles de la circulation routière inscrit dans la loi et sont donnés dans l'ensemble du canton. Dans ce contexte, ils leur transmettent des connaissances théoriques et pratiques pour évoluer en toute sécurité à vélo sur les routes. L'objectif est aussi de les motiver à prendre le vélo sur le chemin de l'école. La police cantonale sensibilise les parents et les personnes investies de l'autorité parentale en proposant des soirées de parents et en fournissant des informations sur ce thème. En outre, le tracé des chemins – communaux et intercommunaux – menant à l'école qui se situe sur des routes cantonales, les longe ou les traverse, est pris en compte dans le cadre de la planification et de la conception de ces dernières. Le Guide « Standards pour les routes cantonales », qui indique les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des cyclistes, est appliqué dans cette optique. Pour les chemins de l'école importants, les aménagements pour le trafic cycliste répondent souvent à des standards encore plus élevés en matière d'aménagement. L'objectif est de mettre à la disposition des cyclistes des infrastructures sûres et attrayantes, soit sur les routes cantonales ou le long de celles-ci, soit au moyen de voies cyclables cantonales. Le Conseil-exécutif estime que les mesures prises pour atteindre les objectifs en matière de promotion de l'usage du vélo auprès des enfants et des jeunes sont suffisantes.
5. Plusieurs directions travaillent sur la sécurité des enfants sur le chemin de l'école. En plus des projets et des investissements relatifs aux infrastructures routières, plusieurs personnes de la police

cantonale, de la Direction de l'instruction publique et de la culture, de l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires et de l'Office des ponts et chaussées se penchent sur les mesures mentionnées afin de promouvoir l'usage du vélo auprès des enfants et des jeunes. Des moyens du budget ordinaire de l'Office des ponts et chaussées sont également prévus à long terme pour la sécurité des trajets scolaires sur les routes cantonales et le long de celles-ci. Des moyens financiers et des ressources en personnel sont aujourd'hui déjà mis à disposition de manière appropriée au niveau cantonal pour la promotion de l'usage du vélo auprès des enfants et des jeunes.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	063-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.88
Déposée le :	18.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Buri (Hasle b. B., UDC) (porte-parole) Wyss (Wengi, UDC) Rothenbühler (Lauperswil, Le Centre)
Cosignataires :	3
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	695/2021 du 9 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Dispense de redevances pour les captages dans la nappe phréatique de son propre immeuble pour son propre usage

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier le décret sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux de manière à exonérer de redevances l'octroi et la perception de concessions lorsque les prélèvements sont effectués pour ses propres besoins avec une capacité de pompage maximale de 50 litres par minute dans une nappe d'eau souterraine se trouvant sur sa propriété.

Développement :

Dans les régions périphériques en particulier, certains propriétaires ne peuvent se raccorder au réseau d'approvisionnement en eau sans que cela coûte une fortune. Souvent, le prélèvement d'eau d'usage ou le captage dans le sous-sol sont la seule possibilité pour une viabilisation fiable. L'équipement technique nécessaire pour le captage d'eaux souterraines représente un investissement considérable pour les propriétaires. Il serait donc judicieux que l'utilisation de cette eau ne fasse pas l'objet de redevances supplémentaires. L'article 36 de la loi sur l'utilisation des eaux (LUE) prévoit des exceptions possibles à la taxation de l'eau d'usage fixée dans le décret susmentionné. Les cantons de Lucerne et d'Argovie disposent de réglementations comparables.

Réponse du Conseil-exécutif

La loi du 23 novembre 1997 sur l'utilisation des eaux (LUE) distingue les eaux publiques et les eaux privées. Sont réputées privées les petites sources qui ne forment pas d'eau de surface ainsi que les eaux souterraines qui ne s'étendent pas sur plusieurs biens-fonds. L'utilisation des eaux privées n'est pas subordonnée à une concession et n'est donc pas soumise à une redevance.

Les propriétés situées en dehors des zones desservies par le réseau public d'alimentation en eau utilisent généralement des eaux privées. Il s'agit notamment de petites sources ou d'eaux souterraines locales qui alimentent ces sources, mais qui ne rejoignent pas les grands aquifères fortement utilisés en plaine. Comme mentionné précédemment, ces prélèvements ne nécessitent pas de concession et ne sont pas soumis à une redevance sur l'eau.

Le système d'information sur la gestion des ressources en eau du canton de Berne recense 26 propriétés situées en dehors des zones desservies par le réseau public d'alimentation en eau qui utilisent des eaux publiques et qui pourraient profiter de la modification du décret sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux (prélèvements pour ses propres besoins avec une capacité de pompage maximale de 50 litres par minute).

La législation bernoise sur l'utilisation des eaux prévoit une redevance obligatoire pour tout type d'utilisation des eaux publiques, à l'exception :

- des concessions de force hydraulique lorsque la puissance brute moyenne n'excède pas un mégawatt (prescription fédérale) ;
- des concessions accordées à des pisciculturesd'intérêt public ;
- des concessions accordées aux services du feu et aux services de protection civile.

Le changement que demandent les auteurs de la motion aurait pour conséquence que l'utilisation privée d'eaux publiques à des fins de consommation (eau potable) serait favorisée par rapport à d'autres types d'utilisation. Le prélèvement d'eau depuis le réseau public engendre aussi des frais : les usagers doivent payer des frais d'équipement pour se raccorder au réseau public et participent indirectement (par le biais des taxes qu'ils versent au réseau d'alimentation en eau) aux redevances cantonales de concession des fournisseurs d'eau. Si, comme le demandent les motionnaires, l'utilisation d'eaux publiques à des fins de consommation (eau potable) n'était plus assujettie à la redevance, on parviendrait à une inégalité de traitement dans le captage des eaux publiques. Selon le Conseil-exécutif, il n'y a aucune raison objective à cela.

Pour les motifs invoqués ci-dessus, le Conseil-exécutif rejette la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 957
2021_01_Loi cantonale sur l'énergie_LCEn

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi cantonale sur l'énergie (LCEn)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 741.1 intitulé Loi cantonale sur l'énergie du 15.05.2011 (LCEn) (état au 01.04.2021) est modifié comme suit:			
Loi cantonale sur l'énergie **(LCEn)**				
du 15.05.2011				
Le Grand Conseil du canton de Berne,				
en application de l'article 89, alinéas 1 et 4 de la Constitution fédérale (Cst.)[1)] et de l'article 35, alinéas 2 et 3 de la Constitution cantonale (ConstC)[2)], vu l'article 19 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie (loi sur l'énergie, LEne)[3)], l'article 30, alinéa 1 de la loi	en application de l'article 89, alinéas 1 et 4 de la Constitution fédérale (Cst.)[3)] et de l'article 35, alinéas 2 et 3 de la Constitution cantonale (ConstC)[4)], vu l'article ~~19~~ 60, alinéa 2 de la loi fédérale du ~~26 juin 1998~~30 septembre 2016 sur l'énergie ~~(loi~~ (LEne)[5)] ~~sur l'énergie, LEne),~~, l'article 30,			

1) RS 101
2) RSB 101.1
3) RS 730.0

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)[1)] et l'article 36 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE)[2)], sur proposition du Conseil-exécutif,	alinéa 1 de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)[6)] et l'article 36 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE)[7)], sur proposition du Conseil-exécutif,			
arrête:				
Art. 13 Plans d'affectation communaux 1. Prescriptions en matière d'utilisation de l'énergie [1] Les communes peuvent introduire dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans leurs plans de quartier, pour tout leur territoire ou une partie de celui-ci, les obligations suivantes: a en cas de construction d'un bâtiment, ou en cas de transformation ou de changement d'affectation d'un bâtiment qui permette d'avoir une influence sur l'utilisation de l'énergie, utiliser un agent énergétique renouvelable déterminé, ou raccorder le bâtiment à un réseau de distribution de chaleur ou de froid à distance;	[1] Les communes peuvent introduire dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans leurs plans de quartier, pour tout leur territoire ou une partie de celui-ci, ~~les obligations suivantes:~~l'obligation *[DE: inchangé]* a ~~en cas de construction d'un bâtiment, ou en cas de transformation ou de changement d'affectation d'un bâtiment qui permette d'avoir une influence sur l'utilisation de l'énergie, utiliser~~ d'utiliser un agent énergétique renouvelable déterminé~~,~~ ou de raccorder le bâtiment à un réseau de distribution de chaleur ou de froid à distance;			

[3)] RS 101
[4)] RSB 101.1
[5)] RS 730.0
[1)] RS 734.7
[2)] RS 814.01
[6)] RS 734.7
[7)] RS 814.01

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
b en cas de construction ou d'agrandissement d'un bâtiment, réduire davantage la part des énergies non renouvelables admissibles pour les besoins en chaleur. 2 Dans les cas où la commune prévoit une obligation de raccordement à un réseau de distribution de chaleur ou de froid à distance, l'entreprise d'approvisionnement en énergie compétente a l'obligation, en fonction de la quantité d'énergie disponible, de livrer la chaleur ou le froid à distance nécessaires aux ménages et aux entreprises situés dans le secteur.	b d'améliorer davantage, en cas de construction ou d'agrandissement d'un bâtiment, ~~réduire davantage la part des énergies non renouvelables admissibles pour les besoins en chaleur~~l'efficacité énergétique globale pondérée. *[DE: modifié]* 3 Les communes peuvent prescrire pour les grands ensembles immobiliers une efficacité énergétique globale pondérée commune. 4 Elles déterminent l'efficacité énergétique globale pondérée de sorte qu'au final les exigences mentionnées à l'article 42 soient respectées.			
Art. 15 3. Prescriptions en matière de centrales de chauffage et de centrales thermiques communes	*[DE: modifié]*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Les communes peuvent, dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans leurs plans de quartier, prescrire pour les grands ensembles et pour les nouvelles zones à bâtir la construction d'une centrale de chauffage ou d'une centrale thermique communes. [2] Les propriétaires fonciers concernés planifient, construisent, exploitent et financent ces installations ensemble ou en délèguent contractuellement la planification, la construction ou l'exploitation à des tiers. [3] En cas de désaccord au niveau des propriétaires fonciers quant à la prise en charge des frais, la commune fixe par voie de décision la répartition des frais en fonction du degré d'intérêt de chacun d'eux.				
Art. 16 4. Réserves quant à l'utilisation d'énergies renouvelables autoproduites	**Art. 16** 4. ~~Réserves~~Dérogation à l'obligation de raccordement et réserves quant à l'utilisation d'énergies renouvelables autoproduites			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Quiconque couvre au plus 25 pour cent du besoin en chaleur autorisé en matière de chauffage et d'eau chaude par des énergies non renouvelables ne peut pas être obligé à se raccorder à un réseau de distribution de chaleur à distance, à une centrale de chauffage ou à une centrale thermique communes. [2] Les communes ne peuvent pas interdire aux propriétaires fonciers d'utiliser de l'énergie renouvelable autoproduite s'ils ont l'obligation de se raccorder à un réseau de distribution de chaleur à distance, à une centrale de chauffage ou à une centrale thermique communes.	[1] ~~Quiconque couvre au plus 25 pour cent du besoin en chaleur autorisé en matière~~ L'obligation de ~~chauffage et d'eau chaude par~~ raccordement au sens des ~~énergies non renouvelables ne peut~~articles 13 et 15 n'est pas ~~être obligé à se raccorder à un réseau~~ applicable aux bâtiments qui, de ~~distribution de chaleur à distance, à une centrale de chauffage ou~~ par leur efficacité énergétique globale pondérée, appartiennent à ~~une centrale thermique communes~~la classe la plus élevée. *[DE: modifié]*			
Art. 36 [1] Des dérogations aux dispositions sur l'utilisation de l'énergie peuvent être accordées si les conditions de dérogation de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC)[1)] sont remplies. [2] L'article 38 est réservé.	**Art. 36** Dérogations *[DE: inchangé]*			

[1)] RSB 721.0

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 39 Exigences portant sur l'enveloppe du bâtiment [1] Dans le cas des bâtiments chauffés, ventilés, refroidis ou humidifiés, l'enveloppe du bâtiment doit être aménagée de manière que les pertes d'énergie soient aussi faibles que possible.	[2] L'ensemble de la surface de toiture des bâtiments qui s'y prête bien doit en principe être équipée d'installations de production d'énergie solaire, pour autant que cela soit judicieux sur les plans technique et économique.		[2] ~~L'ensemble de la surface de toiture des bâtiments qui s'y prête bien doit en principe être équipée d'installations de production d'énergie solaire, pour autant que cela soit judicieux sur les plans technique et économique.~~	*Proposition de la minorité de la commission*
Art. 40 Exigences posées aux installations techniques des bâtiments 1. Chauffage, eau chaude [1] Les chauffages et installations de production d'eau chaude doivent être conçus, exploités et entretenus de manière à minimiser la consommation d'énergie et les nuisances à l'environnement. [2] Sont interdits a l'installation de nouveaux chauffages électriques fixes à résistances pour le chauffage des bâtiments,	*[DE: modifié]*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
b le remplacement, par des chauffages électriques fixes à résistances, des chauffages électriques fixes à résistances dotés d'un système de distribution de chaleur par eau.	b le remplacement, par des chauffages électriques fixes à résistances, des chauffages électriques fixes à résistances dotés d'un système de distribution de chaleur par eau~~.~~: c l'installation, dans les bâtiments d'habitation, de nouveaux chauffe-eau centralisés chauffés exclusivement électriquement.	b le remplacement, par des chauffages électriques fixes à résistances, des chauffages électriques fixes à résistances dotés d'un système de distribution de chaleur par eau~~.~~: ~~c l'installation, dans les bâtiments d'habitation, de nouveaux chauffe-eau centralisés chauffés exclusivement électriquement.~~ (nouveau) [3] Dans les bâtiments d'habitation, les chauffe-eau centralisés chauffés exclusivement électriquement ne sont pas autorisés.		*Proposition de la majorité de la commission* *Proposition de la majorité de la commission* *Proposition de la majorité de la commission*
	Art. 40a 1a. Remplacement des chauffages dans les bâtiments [1] Le remplacement d'un générateur de chaleur destiné au chauffage d'un bâtiment doit obligatoirement être annoncé. [2] En cas de remplacement du générateur de chaleur dans un bâtiment âgé de plus de 20 ans, les exigences sont considérées comme remplies a si une solution standard est mise en œuvre dans les règles de l'art ou			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	b si l'efficacité énergétique globale pondérée du bâtiment répond aux exigences cantonales. 3 Le Conseil-exécutif définit par voie d'ordonnance les catégories de bâtiments concernés selon la SIA, les solutions standard, les exigences en matière d'efficacité énergétique globale pondérée ainsi que la prise en compte du gaz renouvelable.	3 Le Conseil-exécutif définit par voie d'ordonnance les catégories de bâtiments concernés ~~selon la SIA~~, les solutions standard, les exigences en matière d'efficacité énergétique globale pondérée ainsi que la prise en compte du gaz renouvelable.		*Proposition de la majorité de la commission*
Art. 42 Besoins en chaleur, part maximale des énergies non renouvelables 1 Le Conseil-exécutif peut fixer les besoins en chaleur admissibles pour le chauffage et la production d'eau chaude pour les nouveaux bâtiments et pour l'agrandissement de bâtiments existants.	**Art. 42** ~~Besoins en chaleur, part maximale des énergies non renouvelables~~Efficacité énergétique globale pondérée 1 ~~Le Conseil-exécutif peut fixer les besoins en chaleur admissibles pour le chauffage~~ Les constructions nouvelles ou agrandies doivent être réalisées et équipées de sorte que, déduction faite de l'énergie autoproduite, la valeur de leur efficacité énergétique globale pondérée en termes de chauffage, de production ~~d'eau~~d'eau chaude~~ pour les nouveaux bâtiments et pour l'agrandissement~~, de ~~bâtiments existants~~ventilation, de climatisation, d'éclairage et d'appareils soit quasi nulle.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] S'agissant des bâtiments nouveaux ou agrandis, 80 pour cent au plus des besoins en chaleur admissibles peuvent être couverts par de l'énergie non renouvelable. [3] Le Conseil-exécutif peut réduire cette part maximale en concertation avec les autres cantons.	[2] ~~S'agissant~~ Le Conseil-exécutif définit par voie d'ordonnance, en concertation avec les autres cantons, des ~~bâtiments nouveaux ou agrandis, 80~~valeurs d'efficacité énergétique globale pondérée pour ~~cent au plus des besoins en chaleur admissibles peuvent être couverts par~~ le chauffage, la production d'eau chaude, la ventilation, la climatisation, l'éclairage et les appareils, déduction faite de ~~l'énergie non renouvelable.~~l'énergie autoproduite. [3] *Abrogé(e).*			
Art. 51 Eclairage [1] L'exploitation des éclairages doit être efficace énergétiquement et respectueuse de l'environnement. La puissance et la durée de l'éclairage doivent être réduites au niveau nécessaire pour la sécurité et au niveau exigé pour son usage spécifique. [2] Le Conseil-exécutif peut fixer les besoins en électricité admissibles pour l'éclairage des bâtiments qui ne sont pas des bâtiments d'habitation.	[1] L'exploitation des éclairages nouveaux et existants doit être efficace énergétiquement et respectueuse de l'environnement. La puissance et la durée de l'éclairage doivent être réduites au niveau nécessaire pour la sécurité et au niveau exigé pour son usage spécifique.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[3] Les éclairages qui diffusent de la lumière vers le ciel ou qui illuminent le paysage sont interdits. Pour de justes motifs, la commune peut autoriser des dérogations limitées dans le temps. Les installations en place conformes à l'ancien droit peuvent être rénovées ou déplacées si l'exploitant ou l'exploitante prouve que leur consommation diminuera. [4] L'interdiction selon l'alinéa 3 ne concerne pas les éclairages bien ciblés sur des objets particuliers, tels que des monuments historiques, des pistes de ski, etc.				
Art. 52 [1] Les bâtiments et installations du canton et des communes doivent être construits et utilisés de manière qu'ils servent d'exemples à la réalisation des objectifs de la présente loi.	[1] Les bâtiments et installations du canton et des communes doivent être construits et utilisés de manière ~~qu'ils servent d'exemples à~~à servir d'exemple pour la réalisation des objectifs de la présente loi. *[DE: inchangé]*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Dans la mesure où elles s'y prêtent, les enveloppes des bâtiments cantonaux nouveaux ou existants doivent, lors de leur construction ou de leur rénovation, être équipées d'installations d'utilisation de l'énergie solaire, en particulier pour la production d'eau chaude, à condition que la technique solaire choisie ait fait la preuve de sa rentabilité. [3] Si le canton assume au moins 200 000 francs ou au moins 50 pour cent des coûts de construction lors de la réalisation ou de la rénovation complète d'un bâtiment, les exigences minimales en matière d'utilisation de l'énergie sont augmentées.				
Art. 58 Utilisation de l'énergie [1] Le canton peut allouer des aides financières couvrant a au maximum 50 pour cent des coûts imputables pour les examens préalables portant sur la réalisation d'installations de production d'énergie ou sur la réalisation de réseaux de distribution d'énergies renouvelables ou de rejets de chaleur;				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
b au maximum 35 pour cent des coûts d'investissements pour la réalisation ou le remplacement d'installations destinées à produire, distribuer ou utiliser des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur, ou pour l'amélioration de l'efficacité énergétique. 2 Il peut allouer des aides financières s'élevant au maximum à 250 francs par mètre carré de surface de référence énergétique pour les bâtiments particulièrement efficaces sur le plan énergétique.	2 *Abrogé(e).*			
Art. 59 Adaptation des bâtiments ainsi que démolition et construction d'un nouveau bâtiment 1 Le canton peut allouer des aides financières pour l'adaptation des bâtiments s'il en résulte une amélioration d'au moins deux classes d'efficacité selon le certificat énergétique cantonal des bâtiments. 2 La subvention au sens de l'alinéa 1 se chiffre entre 5000 et 250 000 francs par bâtiment. Dans cette fourchette, sont déterminants pour la fixation du montant a l'étendue de l'amélioration, b la surface de référence énergétique,	1 Le canton peut allouer des aides financières pour l'adaptation des bâtiments s'il en résulte une amélioration ~~d'au moins deux classes d'efficacité selon le certificat~~ de l'efficacité énergétique ~~cantonal des bâtiments~~globale pondérée.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
c le montant de l'éventuelle subvention fédérale. 3 Les mêmes aides financières peuvent être allouées si un bâtiment, au lieu d'être adapté, est démoli et remplacé par un nouveau bâtiment destiné au même usage. La surface de référence énergétique déterminante au sens de l'alinéa 2 est celle du bâtiment démoli, sauf si celle du nouveau bâtiment est plus petite.	4 Le canton peut allouer des aides financières s'élevant au maximum à 250 francs par mètre carré de surface de référence énergétique pour les bâtiments particulièrement efficaces sur le plan énergétique.			
Art. 61 Dispositions d'exécution 1 Le Conseil-exécutif édicte les dispositions requises pour l'exécution de la présente loi, en particulier celles concernant a les exigences posées aux plans directeurs de l'énergie des communes et des régions; b la détermination et l'attribution des zones de desserte, les mandats de prestations des gestionnaires de réseau ainsi que l'obligation de raccordement;				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
c les exigences minimales en matière d'utilisation de l'énergie; d les objectifs pour les gros consommateurs et les exigences minimales dont ils peuvent être dispensés; e les centres de conseil en énergie; f les subventions cantonales visées au chapitre 5. [2] Dès qu'un traité intercantonal introduit le certificat énergétique cantonal des bâtiments ainsi que les exigences en matière de respect des classes d'efficacité, le Conseil-exécutif peut fixer par voie d'ordonnance que les bâtiments doivent respecter une certaine classe d'efficacité du certificat énergétique cantonal des bâtiments au lieu des exigences minimales en matière d'utilisation de l'énergie.	[2] *Abrogé(e).*			
	T1 Dispositions transitoires de la modification du jj.mm.yyyy			
	Art. T1-1 Chauffe-eau électriques centralisés existants			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[1] Les chauffe-eau au sens de l'article 40, alinéa 2, lettre c doivent être remplacés, dans les 20 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification, par des installations conformes aux exigences légales. [2] Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance l'exemption de l'obligation de remplacement des chauffe-eau a qui sont de moindre importance quant à l'utilisation de l'énergie; b dont l'eau est principalement chauffée avec de l'électricité autoproduite à partir d'énergie renouvelable.	[1] Les chauffe-eau au sens de l'article 40, alinéa ~~2, lettre c~~ 3 doivent être remplacés, dans les 20 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification, par des installations conformes aux exigences légales.		*Proposition de la majorité de la commission*
	Art. T1-2 Réclames lumineuses et luminaires des vitrines [1] Les réclames lumineuses et les luminaires des vitrines doivent être adaptés aux prescriptions légales dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification.			
	Art. T1-3 Prescriptions communales sur l'utilisation de l'énergie			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[1] Les prescriptions des communes fondées sur l'article 13, alinéa 1, lettre b selon l'ancien droit restent valables après l'entrée en vigueur de la présente modification. [2] Le canton met à la disposition des communes les indications de conversion nécessaires pour le passage du mode de calcul selon les anciennes prescriptions à celui fixé par la présente modification.			
	II.			
	L'acte législatif 721.0 intitulé Loi sur les constructions du 09.06.1985 (LC) (état au 01.08.2020) est modifié comme suit:			
	Art. 18a Dispositifs de recharge pour les véhicules électriques [1] Une part adéquate des places de stationnement doit être ou pouvoir être équipée d'une infrastructure de recharge des véhicules électriques.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification.			

	Berne, le 5 mai 2021 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Schnegg le chancelier: Auer	Berne, le 24 juin 2021 Au nom de la commission, le président: Klauser	Berne, le 25 août 2021 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

Rapport

Date de la séance du CE :	5 mai 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire :	2021.WEU.27
Classification :	-

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi cantonale sur l'énergie (LCEn)

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Contenu de la révision 4
2.1 Modifications par rapport au projet soumis à la votation populaire en 2019 4
2.2 Rapports entre le projet et le référendum du 13 juin 2021 contre la loi sur le CO_2 5

3. Contexte politico-énergétique 6
3.1 Contexte international 6
3.2 Stratégie énergétique 2050 de la Confédération 7
3.3 Stratégie énergétique du canton 7
3.4 Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) 8

4. Interventions parlementaires et déclarations de planification 9
4.1 Exécution d'interventions parlementaires 9
4.2 Déclarations de planification portant sur la mise en œuvre de la stratégie énergétique cantonale 10
4.3 Prise en compte intégrale dans le présent projet des demandes non controversées de 2019 12

5. Commentaire des articles 19

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature 2019 - 2022 30

7. Répercussions financières 30

8. Répercussions sur les communes 30

9. Répercussions sur l'économie 30

10. Répercussions sur l'environnement et la société 31

11. Résultat de la procédure de consultation par voie de conférence 32

1. Synthèse

Lors de la votation populaire du 21 mai 2017, le corps électoral suisse a approuvé la nouvelle loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LCEn)[1]. Celle-ci fait partie de la première étape de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération et vise à réduire la consommation d'énergie, à améliorer l'efficacité énergétique et à promouvoir les énergies renouvelables. Les centrales nucléaires existant en Suisse peuvent encore rester en activité aussi longtemps que leur sécurité est garantie. Par ailleurs, la nouvelle loi interdit la construction de nouvelles centrales nucléaires, entérinant partant l'abandon progressif du nucléaire.

Avec sa loi sur l'énergie de 2011[2], le canton de Berne s'est doté d'une législation d'avenir, qui a fait ses preuves. En mettant l'accent sur l'isolation des bâtiments et les énergies renouvelables, celle-ci ouvre des perspectives à l'économie bernoise. Dans quelques domaines, il est cependant nécessaire d'adapter la loi cantonale sur l'énergie, afin d'atteindre les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération et l'Objectif climat adopté par celle-ci pour 2050, suite à l'Accord de Paris (Accord sur le climat)[3]. Il s'agit également d'harmoniser les réglementations avec celles des autres cantons, de tenir compte des progrès techniques et de rationnaliser encore davantage l'utilisation de l'énergie.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté la révision totale de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO_2 (loi sur le CO_2) le 25 septembre 2020[4]. Son entrée en vigueur au 1er janvier 2022 n'a pas encore été confirmée car le vote populaire a été demandé sur cette loi le 12 janvier 2021. La votation correspondante aura lieu le 13 juin 2021. La loi sur le CO_2 définit la politique climatique de la Suisse. Elle introduit entre autres des valeurs limites de CO_2 applicables à partir de 2023 aux bâtiments dont les installations de chauffage seront remplacées. Cette réglementation a pour but de soutenir l'action des cantons en vue de la décarbonisation progressive du secteur du bâtiment. A partir de 2023, un chauffage au mazout ou au gaz ne pourra plus être installé dans un bâtiment existant que si les émissions annuelles de CO_2 ne dépassent pas ensuite le plafond de 20 kg par mètre carré de surface de référence énergétique. Les cantons qui, à l'entrée en vigueur de la loi sur le CO_2, auront déjà intégré la section F du module de base du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014) sur la chaleur renouvelable lors du remplacement d'une installation de production de chaleur (ci-après générateur de chaleur) dans leur législation énergétique, pourront différer l'introduction du plafond jusqu'à 2026.

Lors de la votation populaire du 10 février 2019, 37,9 pour cent du corps électoral bernois s'est exprimé sur la révision partielle de la loi cantonale sur l'énergie. Le non l'a emporté d'extrême justesse avec 50,6 pour cent contre 49,4 pour cent pour le oui. Une analyse VOX représentative effectuée a posteriori s'est penchée sur les raisons du rejet. Il en ressort que la majorité des personnes interrogées approuvaient les objectifs de la révision mais qu'elles jugeaient son contenu trop complexe et la densité normative trop élevée. Plus de deux tiers des personnes sondées souhaitaient par conséquent l'élaboration d'un nouveau projet moins restrictif misant davantage sur les incitations et la prescription d'objectifs. Ces aspects ont été pris en compte dans le présent projet.

Au cours des sessions de printemps et d'été 2019, de nombreuses interventions parlementaires sur la protection du climat ont été déposées. Dans la même session d'été, le parlement a adopté la « Déclaration du Grand Conseil sur la politique climatique ». En septembre 2020, le Grand Conseil a adopté la motion 300-2019, Klauser (Berne, Les Verts), « Souveraineté cantonale dans le domaine de l'énergie et des bâtiments » à l'intention du Conseil-exécutif. Celle-ci demandait l'édiction d'une norme cantonale autonome dans le domaine des bâtiments satisfaisant aux exigences minimales de la loi fédérale sur le CO_2, afin de

[1] RS 730.0
[2] Loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1)
[3] RS 0.814.012 ; conclu le 12 décembre 2015 et approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 juin 2017
[4] FF 2020 7607 ; FF 2018 229

pouvoir bénéficier des avantages de la disposition transitoire susmentionnée. Pour ce faire, la législation cantonale sur l'énergie doit cependant avoir été mise en vigueur avant cette loi.

Le nouveau projet doit privilégier les incitations par rapport aux prescriptions tout en remplissant les objectifs de la Stratégie énergétique et de l'Accord sur le climat. Pour y parvenir, il convient d'une part de conserver les modifications peu contestées du projet rejeté en votation populaire et d'autre part, d'intégrer sous forme simplifiée les modules du MoPEC qui n'ont pas encore été mis en œuvre. Contrairement aux exigences de certains, la révision ne se bornera pas à faire respecter les prescriptions de la législation sur le CO_2 : une telle option serait contraire à la politique énergétique et climatique du canton de Berne et contreviendrait à l'obligation de mettre en œuvre le module de base du MoPEC 2014. Atteindre les objectifs sectoriels de la stratégie énergétique cantonale deviendrait encore plus difficile qu'actuellement. Il est aujourd'hui impossible d'affirmer avec certitude que les modifications prévues suffiront à atteindre les objectifs de l'Accord sur le climat. De plus, le respect de cet accord relève de la compétence de la Confédération ; chargés d'appliquer l'Accord sur le climat dans le cadre du droit fédéral, les cantons ne seront jamais vraiment en mesure de déterminer seuls si cet accord est respecté : de par leur nature, les questions climatiques ne connaissent pas de frontières cantonales.

Les dispositions les plus critiquées par le vote populaire et au sein du Grand Conseil ont été simplifiées et évitent autant que possible de formuler des interdictions. Les autres éléments ont été conservés et de nouveaux contenus ont été ajoutés uniquement conformément aux mandats confiés par le parlement. Dans l'ensemble et en substance, les objectifs poursuivis par le nouveau projet restent similaires à ceux de l'ancien. Pour cette raison et au vu de la grande urgence de la situation, les parties prenantes ont été consultées par voie de conférence[5] et invitées à prendre position dans le cadre d'une procédure abrégée sur les modifications apportées au projet qui avait été soumis à la votation.

La mise en œuvre des modules de base du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014) qui n'avaient pas encore été transposés constitue l'un des éléments majeurs de la révision. Cette transposition permet de concrétiser la motion Klauser M 300/2019 susmentionnée en visant l'exemption jusqu'en 2026 des exigences posées par la loi sur le CO_2 dans le domaine des bâtiments :

– L'efficacité énergétique globale des nouveaux bâtiments doit pouvoir être encore améliorée par la prise en compte de l'énergie autoproduite.
– Dans les bâtiments âgés de plus de 20 ans et dont l'efficacité énergétique globale est moindre, le remplacement des générateurs de chaleur doit être l'occasion de tirer de sources renouvelables une partie de l'énergie produite ou de compenser ce déficit par des mesures supplémentaires en matière d'efficacité appliquées à l'enveloppe du bâtiment.
– Il s'agit également d'introduire l'obligation de remplacer les chauffe-eau électriques centralisés dans les bâtiments d'habitation.

La révision permet aussi de concrétiser deux motions. L'une demande une meilleure efficacité énergétique pour les réclames lumineuses et les luminaires des vitrines ; l'autre porte sur la mise à disposition d'infrastructures de recharge pour les véhicules électriques sur les nouvelles places de stationnement.

Les mesures prévues permettent d'une part d'économiser beaucoup d'énergie et de réduire les émissions de CO_2 et d'autre part de promouvoir considérablement l'utilisation des énergies renouvelables. Elles sont financièrement supportables et correspondent à l'état actuel de la technique. La réduction de la dépendance à l'égard des agents énergétiques fossiles étrangers (pétrole et gaz naturel) améliore en outre la sécurité de l'approvisionnement dans le canton de Berne et favorise les investissements dans l'économie locale et régionale.

[5] Article 10, alinéa 2 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (RSB 152 025 ; OPC)

Dans l'ensemble, l'ampleur de la législation n'augmente que légèrement et le système des justificatifs énergétiques appliqué dans le cadre des procédures d'octroi de permis de construire est simplifié. Plusieurs dispositions de détail de l'ordonnance deviennent superflues. Les communes pourront donc plus facilement appliquer cette nouvelle loi.

2. Contenu de la révision

Une large majorité du corps électoral bernois a approuvé en 2011 une loi cantonale sur l'énergie moderne. Dans le domaine des bâtiments, cette dernière mise sur des réglementations qui permettent de préserver les ressources tout en restant acceptables sur le plan économique. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les technologies dans le secteur du bâtiment n'ont cessé d'évoluer. Il existe de nos jours des possibilités de construire et d'exploiter des bâtiments de manière encore plus efficace et respectueuse de l'environnement, à un coût financièrement supportable. Aujourd'hui déjà, de nouvelles constructions sont réalisées en tant que bâtiments à énergie positive, c'est-à-dire qui, sur l'ensemble de l'année, produisent plus d'énergie qu'ils n'en consomment, sans émettre de CO_2. En outre, de nombreux bâtiments sont rénovés selon des standards énergétiques plus stricts (MINERGIE®, par ex.) que ceux de la législation cantonale sur l'énergie. La présente révision partielle doit permettre de poursuivre la politique énergétique cantonale conformément à la Stratégie énergétique 2050 et à la politique climatique de la Confédération. D'autres éléments du MoPEC 2014 doivent être transposés dans le droit cantonal. La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a adopté le MoPEC le 9 janvier 2015. Les prescriptions sont harmonisées avec la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération, correspondent à l'état actuel de la technique et ont déjà été mises en œuvre par presque tous les cantons.

Le Conseil-exécutif a déjà mis en œuvre des prescriptions importantes du MoPEC 2014 dans le cadre de la révision de l'ordonnance cantonale sur l'énergie[6] (OCEn).[7] La révision partielle de la LCEn doit permettre d'intégrer dans le droit cantonal d'autres prescriptions de la version révisée du MoPEC. Le projet soumis au vote populaire en 2019 tenait déjà compte des principaux modules de base du MoPEC qui n'avaient pas encore été transposés dans le droit cantonal et introduisait des restrictions supplémentaires. Le 18 mars 2018, le Grand Conseil a approuvé le projet de révision par 82 voix contre 54 et une abstention.[8]

2.1 Modifications par rapport au projet soumis à la votation populaire en 2019

Par rapport au projet de 2019, différentes dispositions ont été abandonnées ou considérablement simplifiées. On a notamment abandonné l'interdiction des chauffages au mazout, les responsabilités supplémentaires prévues pour les communes, les réglementations compliquées et fastidieuses concernant les nouveaux bâtiments et l'obligation d'autoproduction d'électricité. Les exigences en matière d'électricité autoproduite sont remplacées par le principe d'utilisation de l'énergie solaire sur les toitures qui s'y prêtent bien. En outre, l'introduction de la notion d'efficacité énergétique globale pondérée pour tous les nouveaux bâtiments permet de formuler de manière plus ouverte les objectifs en matière d'électricité autoproduite : de ce fait, les maîtrises d'ouvrage disposent désormais de libertés nettement accrues dans la mise en œuvre des dispositions fixées dans l'ordonnance, en l'espèce moins détaillées. La chaleur autoproduite à partir d'énergies renouvelables ou une enveloppe de bâtiment plus efficace en termes énergétiques sont dorénavant considérées comme équivalentes à l'électricité autoproduite. Le remplacement des générateurs de chaleur alimentés en énergies fossiles est également simplifié dans le sens où tous les bâtiments âgés de moins de 20 ans sont désormais exemptés de cette obligation. Les maîtrises d'ouvrage sont ici aussi libres de choisir la variante de rénovation à réaliser, pour autant que cette dernière permette d'atteindre l'objectif d'efficacité énergétique globale. Des dérogations peuvent être accordées pour les cas

[6] Ordonnance cantonale du 26 octobre 2011 sur l'énergie (OCEn ; RSB 741 111).
[7] cf. ACE 585/2016 du 18 mai 2016.
[8] Affaire du Grand Conseil n° 2016.RRGR.872.

de rigueur. L'introduction de la notion d'efficacité énergétique globale pondérée permet en outre de simplifier considérablement le système du certificat de conformité en matière énergétique applicable aux nouveaux bâtiments, ce qui allégera notablement les tâches administratives incombant aux maîtrises d'ouvrage et aux communes lors de l'exécution de la législation. La méthode de calcul correspond à celle utilisée pour le certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) et le standard Minergie, qui sont tous deux utilisés depuis des années dans le canton de Berne pour l'attribution des contributions incitatives. Cette méthode est également utilisée par la nouvelle loi sur le CO_2 et elle sert de base à la détermination des valeurs limites du MoPEC. Outre ces modifications, les mandats confiés par le Grand Conseil sont mis en œuvre.

2.2 Rapports entre le projet et le référendum du 13 juin 2021 contre la loi sur le CO_2

Si la révision totale de la loi sur le CO_2 entre en vigueur, la réglementation autonome prévue par le projet permettra de tirer profit des dispositions transitoires prévues par la nouvelle loi sur le CO_2, selon lesquelles les nouvelles valeurs limites fédérales de CO_2 fixées pour les bâtiments ne s'appliqueraient, dans un premier temps, pas aux bâtiments sis dans le canton de Berne (art. 10, al. 1 à 4 de la loi sur le CO_2). Dans cette optique, la législation cantonale sur l'énergie doit entrer en vigueur *avant* la loi fédérale sur le CO_2. Durant la procédure de consultation par voie de conférence et dans les prises de position écrites, d'aucuns ont demandé ce qui se passerait si la loi sur le CO_2 était rejetée lors de la votation populaire du 13 juin 2021 ou si un référendum était lancé contre le présent projet. L'entrée en vigueur des dispositions légales dépend en effet du résultat de la votation sur la loi sur le CO_2 et d'un éventuel référendum contre la loi cantonale sur l'énergie.

En principe, la présente révision de la LCEn peut également se faire indépendamment de la loi nationale sur le CO_2. Cela signifie qu'en l'absence de référendum, cette dernière peut entrer en vigueur avec effet rétroactif au 31 décembre 2021. En cas de référendum, il sera décidé par votation cantonale si la LCEn entrera en vigueur ou non. Le rejet ou l'adoption de la loi sur le CO_2 au niveau national n'aurait donc aucune influence sur le projet cantonal.

En cas d'adoption de la loi sur le CO_2, l'efficacité de cette dernière dépendrait toutefois considérablement de la date d'entrée en vigueur de la LCEn pour ce qui est des chauffages fonctionnant aux énergies fossiles. Si la LCEn ne peut entrer en vigueur au 31 décembre 2021, les valeurs limites de CO_2 prévues par l'article 10 de la loi sur le CO_2 en cas de remplacement d'un chauffage ou l'interdiction d'installer des chauffages fonctionnant aux énergies fossiles dans les nouveaux bâtiments s'appliqueraient à partir de 2023 :

Teneur de l'article 10, alinéa 1 de la loi sur le CO_2

Valeurs limites de CO_2

[1] A partir de 2023, les exigences suivantes s'appliquent:

a. les bâtiments existants dont l'installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude est remplacée ne doivent pas générer plus de 20 kg d'émissions de CO_2 issues des combustibles fossiles par mètre carré de surface de référence énergétique au cours d'une année; la valeur doit être réduite de 5 kg d'émissions de CO_2 tous les cinq ans ;

b. les nouveaux bâtiments ne doivent en principe pas générer d'émissions de CO_2 issues de combustibles fossiles liées à leur installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude.

Dans ce cas, la motion 300-2019, Klauser (Berne, Les Verts) « Souveraineté cantonale dans le domaine de l'énergie et des bâtiments » deviendrait impossible à appliquer.

Il resterait toutefois possible de faire entrer en vigueur la LCEn, mais *sans* qu'il soit possible de bénéficier des allègements accordés jusqu'en 2026 en rapport avec l'article 10 de la loi sur le CO_2. En cas d'entrée

en vigueur de la LCEn au 31 décembre 2021, le canton de Berne resterait exempté des prescriptions formulées audit article 10 jusqu'en 2026.

3. Contexte politico-énergétique

3.1 Contexte international

Le contexte énergétique international est actuellement soumis à de profonds changements. Il est marqué par les débats sur le réchauffement climatique. Il ne fait aucun doute que la Suisse et le canton de Berne, avec ses quatre régions climatiques que sont le Jura, le Mittelland, les Préalpes et les Alpes, seront fortement touchés par ce phénomène.[9] L'ampleur des changements dépend beaucoup des futures émissions globales de gaz à effet de serre. Plus ces dernières seront élevées, plus les changements climatiques seront prononcés, avec les conséquences que cela implique sur l'humanité, l'environnement, l'économie et la société.

L'Accord sur le climat représente le premier accord international imposant à chaque Etat, en fonction de sa responsabilité et de ses capacités, de prendre des mesures concrètes pour réduire les émissions et faire face au changement climatique. Il prévoit de contenir le réchauffement climatique nettement en dessous de 2 degrés par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 degré. Fin 2016, plus de 100 pays ont ratifié l'accord sur le climat. La Suisse a elle aussi ratifié cet accord. En déposant l'instrument de ratification le 6 octobre 2017 à New York, la Suisse a officiellement adhéré à l'Accord sur le climat. 30 jours plus tard, le 5 novembre 2017, cet accord est entré en vigueur pour la Suisse. Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a décidé, au vu des derniers travaux scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), que la Suisse cesserait d'émettre des gaz à effet de serre dès 2050 (« zéro émission nette 2050 »).

Pour entériner dans la loi les objectifs de l'Accord sur le climat pour la période de 2021 à 2030, le Conseil fédéral a publié le 1er décembre 2017 le projet de révision totale de la loi sur le CO_2 pour la période postérieure à 2020. Après près de trois ans de discussions, le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté la révision totale de la loi sur le CO_2 le 25 septembre 2020 à l'issue du vote final. Le 12 janvier 2021, les signatures appuyant la demande de vote populaire ont été déposées. La votation se déroulera le 13 juin 2021.

Plusieurs Etats et de nombreuses régions ont d'ores et déjà décidé de couvrir entièrement leurs besoins en chaleur et en électricité par des énergies renouvelables au cours des prochaines décennies (le Danemark d'ici à 2035, le Sri Lanka d'ici à 2030, la région Haute-Autriche d'ici à 2030, etc.), voire d'assurer un approvisionnement en énergie entièrement neutre en CO_2 (le Costa Rica d'ici à 2021, La Réunion d'ici à 2030, le Danemark et la Nouvelle-Zélande d'ici à 2050). En Allemagne, les énergies renouvelables sont en passe de devenir le pilier le plus important de l'approvisionnement en énergie. En 2020, la part des énergies renouvelables dans la production nette d'électricité en Allemagne a dépassé pour la première fois les 50 pour cent. Plusieurs pays se sont fixé pour objectif, voire l'ont ancré dans une loi, de ne plus autoriser la vente de nouveaux véhicules à essence à partir de 2030 déjà (Danemark, Pays-Bas, Inde, Israël, Norvège, Suède).

[9] cf. rapport technique CH2018 (2018), CH2018 – Climate Scenarios for Switzerland, Technical Report, National Centre for Climate Services, Zurich, 271 pp

3.2 Stratégie énergétique 2050 de la Confédération

Le Conseil fédéral a reformulé la politique énergétique de la Confédération dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050. La transformation du système énergétique suisse doit se faire progressivement. La première étape de la Stratégie énergétique 2050 a été approuvée par le peuple suisse le 21 mai 2017. Elle doit permettre de réduire la consommation d'énergie, d'améliorer l'efficacité énergétique et de promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables telles que l'eau, le soleil, le vent, la géothermie et la biomasse. Les grandes centrales hydroélectriques feront provisoirement l'objet d'un soutien car, compte tenu des prix bas du marché, elles ne peuvent plus produire de courant en couvrant leurs frais. Par ailleurs, la construction de nouvelles centrales nucléaires est interdite.

Les travaux liés à la Stratégie énergétique 2050 ont donné lieu à l'élaboration en 2012 des perspectives énergétiques 2050. Elles résultent de l'actualisation des perspectives énergétiques 2035 et de leur élargissement à l'horizon 2050. Les perspectives énergétiques 2050 reposent sur trois scénarios de l'évolution de l'offre et de la demande en énergie en Suisse. Etant donné que depuis 2012 de nombreuses conditions importantes ont changé, entre autres suite à l'entrée en vigueur de la révision totale de la loi sur l'énergie 2018 et de l'engagement pris envers des objectifs climatiques à long terme tirés de l'Accord sur le climat visant le zéro émission nette d'ici 2050, des perspectives dites énergétiques 2050+ sont actuellement en cours de consolidation. Un rapport succinct publié fin novembre 2020, « Perspectives énergétiques 2050+ »[10], présente les premières conclusions de ces travaux. Des conclusions ultérieures seront publiées au cours de l'année 2021.

La nouvelle loi sur l'énergie devrait aussi être adaptée en fonction de la révision actuellement en cours de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)[11], qui vise l'ouverture totale du marché de l'électricité. Elle pourra ainsi améliorer les incitations aux investissements dans les énergies renouvelables locales à titre de mesure d'accompagnement de l'ouverture du marché et renforcer ce faisant la sécurité de l'approvisionnement. Suite aux résultats de la procédure de consultation sur la révision de la loi sur l'énergie, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de soumettre, d'ici à mi-2021, un acte modificateur unique comprenant les révisions de la loi sur l'approvisionnement en électricité et de la LEne.

3.3 Stratégie énergétique du canton

La stratégie énergétique 2006 du Conseil-exécutif a pour but d'assurer durablement l'approvisionnement en énergie du canton. L'objectif à long terme est la société à 2000 watts. A moyen terme, soit d'ici à 2035, le canton de Berne vise la société à 4000 watts. C'est sur cette base qu'ont été fixés les objectifs de la LCEn, à savoir réduire de 20 pour cent d'ici à 2035 les besoins en chaleur des bâtiments et couvrir autant que possible, à l'échelle de tout le canton, les besoins en chaleur et en électricité par des énergies renouvelables et neutres du point de vue des émissions de CO_2 (art. 2, al. 3 LCEn). Les objectifs de la stratégie seront atteints si les démarches nécessaires sont entreprises à chaque législature. Le Conseil-exécutif adopte en ce sens à chaque législature des plans de mesures qui tiennent compte de l'état de la technique ainsi que du contexte politique.

En août 2020, le Conseil-exécutif a adopté le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2006 et les effets des mesures 2015-2019 ainsi que sur les nouvelles mesures 2020-2023.[12] Celui-ci montre que cette mise en œuvre ne suit que partiellement son cours. L'arrêt de la centrale nucléaire de Mühleberg fin 2019 et l'augmentation simultanée de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, en particulier le solaire, a permis d'atteindre l'objectif intermédiaire du secteur « Production

[10] Consultable sur la page : https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/politik/energieperspektiven-2050-plus.html
[10] SR 734.7
[11] RS 734.7
[12] ACE n° 855/20202 du 12 août 2020

d'électricité ». Il en va de même dans les secteurs « Aménagement du territoire » et « Mobilité », en raison notamment du développement rapide du marché de l'électromobilité. Pour ce qui est des secteurs « Production de chaleur issue d'énergies renouvelables » et « Utilisation de l'énergie dans les bâtiments », les objectifs intermédiaires ont été clairement manqués. Le taux d'assainissement des enveloppes des bâtiments et celui du remplacement des chauffages à combustibles fossiles restent trop bas. Le 10 mars 2021, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport et a adopté simultanément plusieurs déclarations de planification pour des mesures supplémentaires.

Il faut relancer la révision de la loi cantonale sur l'énergie pour pouvoir réaliser les objectifs de la stratégie énergétique 2006. Les réductions de CO_2 dans le bâtiment et dans la mobilité devraient être accélérées par une combinaison de prescriptions et d'incitations. S'agissant de la production d'électricité, une importance plus grande sera donnée aux incitations à produire en hiver et au stockage.

Dans son plan de mesures à appliquer de 2020 à 2023, le Conseil-exécutif entend maintenir 19 mesures ayant fait leurs preuves, moyennant quelques adaptations. Il propose 24 nouvelles mesures pour les quatre prochaines années afin d'améliorer les conditions générales dans les secteurs « Utilisation de l'énergie », « Production de chaleur », « Mobilité » et « Production d'électricité ». Une plateforme cantonale de données énergétiques et climatiques sera créée pour assurer une planification énergétique intelligente et la circulation de l'information. Elle permettra de mieux coordonner la production d'énergie, le stockage et l'utilisation de l'énergie dans les domaines de l'électricité, de la chaleur et de la mobilité.

En ce qui concerne le secteur de la mobilité, le Conseil-exécutif a adopté le « rapport de mise en œuvre 2019 et mesures 2020-2024 pour réduire la consommation d'énergie dans les transports » le 24 juin 2020. La présente loi entend tenir compte autant que possible des mesures prévues dans ce rapport.

3.4 Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC)[13]

Le MoPEC constitue un ensemble de prescriptions énergétiques dans le domaine des bâtiments, qui sont soutenues par l'ensemble des cantons. Un objectif majeur est d'atteindre un haut degré d'harmonisation afin de simplifier le travail des maîtrises d'ouvrage et des professionnels actifs dans plusieurs cantons (planification des travaux et procédures d'autorisation). Cette harmonisation est renforcée grâce à l'utilisation d'aides à l'exécution et de formulaires élaborés conjointement.

La version révisée du MoPEC (2014) a été approuvée le 9 janvier 2015 par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK). L'EnDK recommande aux cantons de reprendre le MoPEC dans leur législation de manière aussi complète que possible, et sans modifications. Les cantons souhaitent ainsi apporter une contribution à la réorientation de la politique énergétique de la Confédération (Stratégie énergétique 2050).

Le MoPEC est adapté continuellement aux nouvelles conditions-cadres. L'EnDK part du principe qu'il faudra élaborer, d'ici à 2025, un nouveau MoPEC basé sur la Stratégie énergétique et la loi sur le CO_2. Les travaux préparatoires ayant commencé, les changements prévisibles sont déjà intégrés à la présente révision de la LCEn.

Le Conseil-exécutif a déjà mis en œuvre des éléments importants du MoPEC 2014 dans le cadre de la révision de l'OCEn, dans la mesure où le droit en vigueur le permettait.[14] Il s'agissait des mesures suivantes :

[13] Consultable sur la page : https://www.endk.ch/fr/politique-energetique/mopec
[14] cf. ACE 585/2016 du 18 mai 2016

– Valeurs limites plus strictes pour l'isolation thermique des nouveaux bâtiments (section B du module de base).
– Exigences requises pour les installations techniques du bâtiment (section C du module de base).
– Valeurs limites plus strictes pour la couverture des besoins en chaleur dans les nouveaux bâtiments (section D du module de base).
– Exigences concernant l'énergie électrique selon la norme SIA 380/4 (section G du module de base).
– Décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude (section J du module de base).
– Utilisation des rejets thermiques des installations productrices d'électricité (section K du module de base).
– Gros consommateurs (section L du module de base).
– Exemplarité des pouvoirs publics ; mise en œuvre partielle (section M du module de base).
– Prescriptions pour les chauffages de plein air et les chauffages des piscines extérieures à ciel ouvert (module 3).
– Exigences concernant les résidences secondaires et logements de vacances (module 4).
– Obligation d'équiper de systèmes de domotique les nouveaux bâtiments non utilisés comme habitation avec une surface de référence énergétique d'au moins 5000 m² (module 5).
– Optimisation de l'exploitation dans les bâtiments existants non utilisés comme habitation dont la consommation d'énergie est supérieure à 200 000 kWh par an (module 8).

La révision partielle de la LCEn doit permettre de transposer dans le droit cantonal d'autres prescriptions de la version révisée du MoPEC 2014. Pour ce faire, une nouvelle base légale est en effet nécessaire. Il s'agit des mesures suivantes :

– L'efficacité énergétique globale des nouvelles constructions doit être encore améliorée par la prise en compte de l'électricité autoproduite (section E du module de base).
– Dans les bâtiments âgés de plus de 20 ans et dont l'efficacité énergétique globale est moindre, le remplacement des générateurs de chaleur doit être l'occasion de tirer de sources renouvelables une partie de l'énergie produite ou de compenser ce déficit par des mesures supplémentaires en matière d'efficacité appliquées à l'enveloppe du bâtiment (section F du module de base).
– Dans les bâtiments d'habitation, les chauffe-eau électriques centralisés doivent être remplacés dans un délai de 15 ans (section I du module de base).

Moyennant quelques divergences dans les sections E et F du MoPEC, les propriétaires doivent pouvoir disposer d'une marge de manœuvre élargie et de davantage de liberté dans l'aménagement de leurs projets, ce qui devrait augmenter l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables (réflexions cf. chap. 5).

4. Interventions parlementaires et déclarations de planification

4.1 Exécution d'interventions parlementaires

Le projet permet de satisfaire aux interventions parlementaires suivantes :

a) La motion Kohler M 211/2011 déposée le 14 juin 2011, « Limiter la pollution lumineuse pour éviter de gaspiller de l'énergie », a été adoptée par le Grand Conseil le 4 juin 2012.[15] La motion demande que les réclames lumineuses, les luminaires des vitrines et des monuments ou autres attractions touristiques (châteaux, églises, cascades, etc.) soient éteints durant certaines heures de la nuit. Elle prévoit que les

[18] Affaire du Grand Conseil n° 2011.RRGR.991
[19] Affaire du Grand Conseil n° 2019.RRGR.371

horaires d'extinction dépendent du jour de la semaine, et que des dérogations puissent être accordées dans une mesure limitée. La présente révision partielle permet de réaliser cette motion (cf. art. 51, al. 1 et art. T1-2 des dispositions transitoires du projet LCEn).

b) La motion Klauser M 300/2019 déposée le 4 décembre 2019, « Souveraineté cantonale dans le domaine de l'énergie et des bâtiments » a été adoptée par le Grand Conseil le 8 septembre 2020[16]. Elle demande au Conseil-exécutif de présenter une révision de la LCEn incluant des dispositions qui permettront de ne pas se soumettre aux valeurs-limites de CO_2 définies par la Confédération dans le domaine des bâtiments jusqu'en 2026. La présente révision partielle permet de réaliser cette motion (cf. art. 40a du projet LCEn ; remplacement des chauffages dans les bâtiments existants).

c) La motion Klauser 212/2018 déposée le 10 septembre 2018 « Construire aujourd'hui en pensant à demain : infrastructure de charge des véhicules électriques » a été adoptée sous forme de postulat par le Grand Conseil le 4 mars 2019[17]. Le chiffre 1 de la motion demande au Grand Conseil de présenter un projet visant à compléter la loi sur les constructions (LC ; RSB 721.0) de manière à ce que le Conseil-exécutif puisse prévoir, dans l'ordonnance sur les constructions (OC ; RSB 721.1) la mise à disposition d'une infrastructure de charge des véhicules électriques pour une partie des places de stationnement à aménager conformément à l'article 16 LC. La présente révision partielle permet de réaliser le chiffre 1 de cette motion (cf. II. modification indirecte de la LC par la LCEn ; art. 18a projet LCEn ; Dispositifs de recharge pour les véhicules électriques (LC).

4.2 Déclarations de planification portant sur la mise en œuvre de la stratégie énergétique cantonale

A la session de novembre 2015, le Conseil-exécutif a porté à la connaissance du Grand Conseil le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie et les effets des mesures 2011-2014 ainsi que sur les nouvelles mesures 2015-2018. Le Grand Conseil a approuvé les déclarations de planification suivantes[18] :

a) Déclaration de planification 2 (Leuenberger PBD / Haas PLR) : dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie, le Conseil-exécutif tient compte du fait que la version révisée de 2012 de la loi sur l'énergie a déjà permis d'édicter une loi progressiste à l'échelle nationale. Il tient compte des finances cantonales, des besoins de l'économie et de ceux des propriétaires d'immeubles et des locataires, et garantit en particulier que les rénovations et les transformations de bâtiments ne soient pas rendues inutilement plus complexes ou nettement plus onéreuses. La présente modification remplit en tous points la déclaration de planification : les mesures ne grèvent pas le budget cantonal. Elles correspondent à l'état actuel de la technique et apportent une contribution importante à une harmonisation des prescriptions en matière de construction à l'échelle nationale. Les mesures sont durables et économiquement supportables pour les propriétaires d'immeubles. Elles augmentent la création de valeur régionale et locale dans le canton de Berne.

b) Déclaration de planification 3 (Leuenberger PBD) : dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie, le Conseil-exécutif vise à faciliter l'aménagement de bornes de chargement privées et publiques destinées à la mobilité électrique. La demande figurant dans la déclaration de planification a été en partie mise en œuvre dans le cadre de la révision de l'OC. En vertu de l'article 91b OC, les exploitants de projets générant une importante fréquentation sont tenus d'aménager et d'exploiter des bornes de recharge pour véhicules électriques. Cette règle est applicable depuis le 1er avril 2017. Avec la modification indirecte de la LC (nouvel art. 18a LC) et les exigences supplémentaires selon lesquelles une partie des nouvelles places

[17] Affaire du Grand Conseil n° 2018.RRGR.579
[18] Affaire du Grand Conseil n° 2015.RRGR.802

de stationnement doivent être ou pouvoir être équipées d'une infrastructure de recharge, la déclaration de planification est entièrement réalisée.

c) Déclaration de planification 4 (Leuenberger PBD) : dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique, le Conseil-exécutif crée des incitations pour promouvoir l'assainissement énergétique des bâtiments en introduisant des déductions fiscales sur les frais occasionnés, et ce sur plusieurs années. Cette demande a été mise en œuvre dans le cadre du premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050 par modification indirecte de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)[19]. Selon l'article 9, alinéa 3, lettre *a* et l'article 9, alinéa 3bis LHID, les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement et les frais de démolition en vue d'une construction de remplacement sont déductibles au cours des deux périodes fiscales suivantes, lorsqu'ils ne peuvent pas être entièrement pris en considération durant la période fiscale en cours, pendant laquelle les dépenses ont été effectuées. L'intégration de ces règles dans le droit fiscal bernois a été réalisée dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts.

d) Déclaration de planification 5 (Etter PBD) : dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique, le Conseil-exécutif vise à compenser à long terme la pénurie présumée d'électricité après la mise à l'arrêt de la centrale nucléaire de Mühleberg par des énergies locales renouvelables. Cette demande est prise en compte dans le cadre de la révision partielle : les mesures prévues présentent un potentiel d'économie d'électricité d'environ 150 gigawattheures. En outre, l'autoproduction d'électricité visant à améliorer l'efficacité énergétique globale pondérée (art. 42 du projet LCEn) peut permettre d'accroître la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables à hauteur d'environ dix gigawattheures par an. En l'espace de 15 ans, il est ainsi possible de produire au minimum 150 gigawattheures supplémentaires de courant solaire.

e) Déclaration de planification 6 (Etter PBD) : dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique, le Conseil-exécutif vise à assurer la sécurité de l'approvisionnement par une production d'électricité suisse. Le projet de loi satisfait à cette demande dans la mesure du possible (cf. déclaration de planification 5 ci-dessus). L'encouragement de la production d'électricité suisse et la sécurité de l'approvisionnement sont pris en compte dans le cadre de la révision actuelle de la loi fédérale sur l'énergie et de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité. Il n'est donc pas nécessaire d'édicter de nouvelles dispositions cantonales en la matière.

f) Déclaration de planification 7 (Etter PBD) : dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique, le Conseil-exécutif veille à réduire au maximum les effets de la chute des prix de l'électricité et de l'ouverture du marché sur la production d'électricité suisse, en particulier dans les régions de montagne. La législation sur le transport et la livraison de l'électricité relève de la compétence exclusive de la Confédération (art. 91, al. 1 de la Constitution fédérale)[20]. Avec la révision de la LEne ainsi que l'édiction de la LApEl et de l'ordonnance fédérale sur l'approvisionnement en électricité (OApEl)[21], les cantons n'ont plus la compétence d'édicter des dispositions autonomes restreignant les conditions du marché. Dans la mesure du possible, cette demande a été prise en considération dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'utilisation des eaux (LUE)[22]. Le Grand Conseil a approuvé la révision partielle lors de la session de septembre 2016[23].

g) Déclaration de planification 8 (Etter PBD) : le Conseil-exécutif harmonise la stratégie énergétique cantonale avec celle de la Confédération. Cette demande est satisfaite dans le cadre de la révision partielle (cf. ch. 3.2 ci-dessus).

[19] Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14)
[20] Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)
[21] Ordonnance fédérale du 14 mars 2008 sur l'approvisionnement en électricité, état au 1er janvier 2016 (OApEl ; RS 734.71)
[22] Loi du 23 novembre 1997 sur l'utilisation des eaux (LUE ; RSB 752.41)
[23] Affaire du Grand Conseil n° 2015.RRGR.1042

h) Déclaration de planification 9 (Riem PBD) : dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique, le Conseil-exécutif vise l'accroissement de la mobilité électrique dans le canton de Berne (cf. déclaration de planification 3 ci-dessus).

i) Déclaration de planification 10 (Luginbühl PBD) : dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique, le Conseil-exécutif garantit que, concernant le modèle pour les gros consommateurs, d'autres conditions d'exemption de l'obligation soient possibles pour les nouveaux bâtiments au sens de l'article 42 OCEn. Cette demande est déjà prise en considération dans l'application du modèle pour les gros consommateurs ; les maîtres d'ouvrage qui misent sur une utilisation rationnelle de l'énergie ne sont pas désavantagés. Les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique des nouvelles constructions peuvent être prises en compte rétroactivement (et ce jusqu'à cinq ans) dans les objectifs visés. Il n'est ainsi pas nécessaire d'adapter la législation cantonale.

4.3 Prise en compte intégrale dans le présent projet des demandes non controversées de 2019

Le présent projet s'appuie sur les éléments non controversés du projet soumis à la votation populaire en 2019. Il convient donc de comparer un à un les arguments issus de la procédure de consultation qui avait été menée à l'époque avec le nouveau projet. La (précédente) procédure de consultation portant sur la modification de la loi cantonale sur l'énergie a été menée de fin septembre à fin décembre 2016. Un total d'environ 92 commentaires ont été transmis, dont huit émanaient de partis politiques, 20 de communes, trois de conférences régionales, 15 d'associations économiques et de protection et 27 d'entreprises et d'associations de la branche énergétique. Les avis sur le projet mis en consultation faisaient débat : soit le projet a été salué sans réserves, soit il a fait l'objet d'une demande de renonciation à la révision, soit il a été rejeté dans son ensemble. Si certains participants à la procédure de consultation demandaient des mesures plus étendues et plus incisives ou une redevance incitative sur la consommation d'électricité, d'autres trouvaient que des prescriptions plus strictes seraient disproportionnées ou estimaient qu'elles n'étaient pas nécessaires compte tenu de la législation actuelle. Le projet a reçu un large soutien ou un soutien majoritaire auprès des grandes communes, des associations de protection et des associations économiques qui représentent les branches actives dans le domaine des énergies renouvelables, ainsi qu'auprès de l'Asloca Berne (Association des locataires) et parmi les partis du centre-gauche (PEV, pvl, Les Verts et le PS). Le PBD et l'Union bernoise des paysans (BEBV) se sont certes montrés critiques envers le projet, mais ils en ont accepté de grandes parties ou ont formulé des propositions de modification. Le PBD a par ailleurs demandé d'attendre la votation référendaire sur le premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération. L'UDC et le PLR ainsi que l'Union du commerce et de l'industrie (UCI), la Société des propriétaires fonciers (HEV) et l'Union cantonale des arts et métiers « PME Bernoises » ont demandé de renoncer au projet. L'UDF et des petites communes ont également rejeté largement les modifications.

Les prescriptions intercantonales découlant du MoPEC 2014 n'ont pas changé depuis la procédure de consultation et la votation populaire de 2019. Les conditions générales nationales, par contre, ont été largement modifiées. Via la Stratégie énergétique 2050 et la nouvelle loi sur le CO_2, la Confédération charge les cantons d'appliquer le MoPEC 2014 aussi exhaustivement et rapidement que possible. Le nouveau projet prend donc essentiellement appui sur les exigences du MoPEC et sur la nouvelle loi sur le CO_2.

Le résumé ci-dessous présente un aperçu des mesures les plus importantes abordées dans la procédure de consultation. Tenant compte des résultats de la procédure de consultation par voie de conférence (voir chap. 11), il explique s'il a été possible de répondre aux demandes dans le présent projet, et dans quelle mesure.

a) Renforcement des compétences pour les communes (art. 13, 13a, 13b et 16 du projet mis en consultation)
Les avis divergent quant au renforcement des compétences pour les communes. Tandis que la plupart des communes qui ont participé à la procédure de consultation, l'Association des communes bernoises, le PBD, les partis du centre-gauche et diverses associations voient de manière positive le renforcement de l'autonomie communale ou demandent des compétences accrues pour les communes, cette idée est rejetée par l'UDC, le PLR, l'UDF, PME Bernoises, la HEV et l'UCI, ainsi que par quelques communes et associations. Ces organisations considèrent notamment que cet élargissement des compétences est diamétralement opposé aux efforts d'harmonisation dans le domaine des prescriptions en matière de construction.

Le canton renonce pour l'essentiel à accorder de nouvelles compétences aux communes. Le droit actuel, selon lequel les communes peuvent imposer le recours à un agent énergétique renouvelable ou le raccordement à un réseau de distribution de chaleur, ainsi que la limitation supplémentaire de l'utilisation de l'énergie, ne sont pas modifiés. Seule la possibilité d'introduire dans les plans de quartier une exigence commune pour tout un grand ensemble est adoptée. Il faut toutefois s'assurer qu'au final, le site entier respecte les exigences en termes d'efficacité énergétique globale pondérée. Cette possibilité confère aux investisseurs des libertés accrues lors de la conception des plans de quartier : au lieu de veiller à ce que chaque bâtiment remplisse les exigences énergétiques en vigueur, ils peuvent créer des solutions globales efficaces comme le demandent différents participants à la procédure de consultation. La nouvelle notion d'« efficacité énergétique globale pondérée » permet de ce fait de simplifier et de rentabiliser considérablement le recours aux ressources énergétiques.
Concernant la limitation supplémentaire de la « part maximale des énergies non renouvelables », les communes doivent désormais veiller à ce que « l'efficacité énergétique globale pondérée » soit la meilleure possible, et non plus à limiter directement le « besoin en énergie pondéré » (voir art. 30 OCEn), c'est-à-dire les besoins en chaleur. Les maîtrises d'ouvrage ont ainsi la possibilité de compenser la chaleur issue d'énergies non renouvelables au moyen de leur propre production d'énergie renouvelable.

b) Centrales de chauffage et centrales thermiques communes (art. 15 du projet mis en consultation)

Il est renoncé à adapter l'alinéa 1 de l'article 15. Il est improbable en effet que des communes prescrivent des centrales de chauffage communes qui soient principalement alimentées par des énergies fossiles. La modification du titre ne concerne que le texte allemand.

c) Obligation d'établir un CECB pour les nouvelles constructions et en cas d'aliénation d'un bâtiment (art. 36a, al. 1 et 2 et art. 61 du projet mis en consultation)

L'obligation d'établir un CECB pour les nouvelles constructions et en cas d'aliénation d'un bâtiment est controversée. L'obligation de produire un CECB remporte l'adhésion du PS, des Verts, du pvl, des associations de protection de l'environnement et de l'Initiative des entreprises ENERGIES NOUVELLES BERNE. En revanche, elle est rejetée par les partis bourgeois, l'UCI et la HEV. Ces organisations remettent en question cette obligation entre autres parce que le peuple bernois avait rejeté l'obligation d'établir un CECB en 2011, que cela ne ferait que générer une charge administrative et ne permettrait aucune économie d'énergie.
Il est renoncé à introduire une obligation d'établir un CECB en cas d'aliénation d'un bâtiment (art. 36a, al. 2 du projet mis en consultation) et pour les nouvelles constructions (art. 36a, al. 1 du projet mis en consultation).

d) Autoproduction d'électricité pour les nouvelles constructions (art. 39a du projet mis en consultation)

L'obligation de produire de l'électricité en propre pour les nouvelles constructions est également controversée. De nombreux participants à la procédure de consultation se prononcent certes en faveur

d'une production d'électricité décentralisée. L'obligation d'autoproduire son électricité est cependant rejetée par l'UDC, le PLR, le PBD, l'UDF, PME bernoises, l'UCI et la HEV. Ces organisations demandent plutôt de promouvoir la mise en place de telles installations au moyen d'incitations. Elles considèrent en outre que cette disposition viole le principe de la légalité étant donné qu'il est prévu de définir la nature et l'étendue de l'autoproduction d'électricité par voie d'ordonnance.

L'obligation de produire de l'électricité en propre est saluée par le PS, Les Verts, le pvl, l'Initiative des entreprises ENERGIES NOUVELLES BERNE, l'Association des locataires, les associations de protection de l'environnement et l'Union bernoise des paysans. Le PS demande d'étendre l'obligation aux anciennes constructions, l'installation d'une puissance plus élevée et l'instauration d'une taxe de compensation lorsqu'un ou une propriétaire est libérée de l'obligation de produire de l'électricité en propre.

L'article 2 de la présente loi présente le fait « de couvrir autant que possible, à l'échelle de tout le canton, les besoins en chaleur et en électricité par des énergies renouvelables et neutres du point de vue des émissions de CO_2 » comme l'un des buts de ce texte. Que ce soit dans la stratégie énergétique fédérale ou dans la stratégie cantonale, l'augmentation de la production d'énergie solaire est un pilier important dans la poursuite des objectifs fixés dans le domaine de l'électricité. L'utilisation la plus rentable de l'énergie solaire réside dans l'intégration d'installations de production sur les toits des nouveaux bâtiments, en particulier lorsque la plus grande surface possible qui s'y prête y est consacrée. Ces installations peuvent remplacer les couvertures de toit. La nouvelle prescription répond à la demande exprimée dans la motion 228-2020 Bachmann, « Installations solaires sur les toits » dont le Conseil-exécutif avait proposé l'adoption sous forme de postulat le 3 mars 2021.

Cette prescription a pour conséquence une production supplémentaire d'électricité d'au moins 150 gigawatts provenant d'énergies renouvelables d'ici à 2035. Cela permet de compenser en partie la perte de la production suite à la mise à l'arrêt de la centrale de Mühleberg et de délester les réseaux d'électricité très haute tension. Pour les nouvelles constructions, cette prescription peut être respectée sans problème et sans grands frais supplémentaires. La portée de cette disposition n'est par conséquent pas si radicale qu'elle doive impérativement être assortie d'exigences techniques inscrites dans une loi au sens formel. La technicité de la matière – à l'instar de l'enveloppe du bâtiment – plaide plutôt en faveur d'une définition par voie d'ordonnance du type et de l'ampleur de l'autoproduction d'électricité. L'introduction d'une taxe de compensation lors d'une exemption de l'obligation de produire de l'électricité en propre serait liée à une grande charge de travail, qui, au vu des recettes escomptées, n'en vaut pas la peine.

La critique faite à l'obligation édictée pour les installations de production d'énergie solaire et le souhait concernant les incitations sont pris en compte. Il est renoncé à imposer explicitement l'autoproduction d'électricité (art. 39a du projet mis en consultation). Cette dernière est plutôt intégrée dans l'objectif tenant à l'efficacité énergétique globale du bâtiment. Il est défini à cet effet que les bâtiments dont les toitures s'y prêtent doivent en principe utiliser de l'énergie solaire. Les maîtrises d'ouvrage sont libres de préférer investir dans une installation solaire thermique, électrique ou combinée dont elles peuvent choisir la taille ou dans une enveloppe du bâtiment plus efficace en termes énergétiques. Elles sont ainsi incitées à construire une installation solaire la plus grande possible afin de pouvoir investir un peu moins dans l'efficacité énergétique. Ce faisant, elles conservent le pouvoir de choisir la mesure présentant le meilleur rapport coût/utilité. L'objectif fixé dans le présent projet permet d'éviter que l'exigence ne puisse pas être satisfaite dans le cas des bâtiments mal placés ou présentant une forme inadéquate. Il est donc possible de renoncer à imposer le remplacement d'installations.

Il est par ailleurs possible de renoncer à imposer des exigences techniques complexes au niveau de la loi. Il suffira de définir par voie d'ordonnance la prise en compte de l'électricité autoproduite dans l'efficacité énergétique globale. Il existe aujourd'hui déjà une réglementation devant être reprise telle quelle concernant la normalisation des calculs CECB et Minergie.

Dans la procédure de consultation par voie de conférence, d'aucuns ont relevé à juste titre qu'il n'est pas forcément judicieux de couvrir de panneaux solaires l'intégralité d'un toit qui s'y prête bien. En effet, les capacités techniques du réseau en place pourraient ne pas le permettre, ou la mesure peut ne pas avoir la rentabilité escomptée dans le cas de bâtiments non habités ou non chauffés (absence de besoin en énergie autoproduite). Le nouvel alinéa 2 de l'article 39 est donc complété en conséquence, en précisant qu'il faut procéder à l'équipement en question pour autant que cela soit judicieux sur les plans technique et économique. Les dispositions d'exécution correspondantes sont à définir dans l'ordonnance. La délégation des compétences est d'ores et déjà assurée via les articles 35 et 61.

Plusieurs participants et participantes à la procédure de consultation par voie de conférence ont par ailleurs demandé que l'obligation de recourir à l'énergie solaire s'applique également aux bâtiments existants. L'introduction de cette obligation serait assortie d'une disposition transitoire prévoyant un délai d'équipement. Cette demande n'a pas été retenue, car à l'instar d'une obligation d'assainissement de bâtiments, elle s'accompagnerait de procédures d'exécution trop complexes. Il est toutefois possible d'équiper un toit de panneaux solaires sans trop de complications à l'occasion de son assainissement. Comme l'assainissement des toitures exerce un impact direct sur l'utilisation d'énergie, il tombe sous le coup de l'article 37 LCEn, en vertu duquel « les bâtiments ou les parties de bâtiments qui ne répondent pas aux exigences minimales valables respectivement pour les bâtiments existants et pour les parties de bâtiments existantes, doivent être adaptés à ces exigences au plus tard en cas de transformation ou de réaffectation influençant l'utilisation de l'énergie ».

e) Interdiction des chauffages au mazout dans les nouveaux bâtiments d'habitation (art. 40, al. 3 du projet mis en consultation)

L'interdiction d'installer des chauffages au mazout dans les nouveaux bâtiments d'habitation est majoritairement bien accueillie. L'UDC, le PLR, PME bernoises, l'UCI et la HEV s'opposent cependant à cette disposition dans son principe. Les Verts, le pvl et les associations de protection de l'environnement demandent une réglementation plus stricte ; il conviendrait selon eux d'interdire complètement les chauffages fonctionnant aux énergies fossiles dans les nouveaux bâtiments d'habitation.

En fin de compte, il s'est avéré que les bâtiments d'habitation construits au cours des deux ou trois dernières années n'étaient plus guère équipés de chauffages au mazout. Ces derniers sont en effet devenus moins rentables que les nouveaux systèmes alimentés aux énergies renouvelables, qui sont actuellement souvent meilleur marché. Il est donc renoncé à interdire les chauffages au mazout dans les nouveaux bâtiments d'habitation.

f) Obligation de remplacement pour les chauffe-eau électriques centralisés dans les bâtiments d'habitation (art. 40, al. 4 et T1-1 du projet mis en consultation)

L'obligation de remplacer les chauffe-eau électriques centralisés dans les bâtiments d'habitation est bien accueillie par les partis du centre-gauche, le PBD, l'Initiative des entreprises ENERGIES NOUVELLES BERNE, l'Association des locataires et les associations de protection de l'environnement. Elle est rejetée par l'UDC, le PLR, PME bernoises, l'UCI et la HEV.

L'objectif de cette réglementation est d'économiser de l'électricité. Le potentiel d'économie de courant est de 145 gigawattheures. Cela correspond environ à la production d'électricité annuelle de la centrale hydroélectrique prévue dans la région de Trift. Jusqu'en 2019, environ 40 pour cent du courant dans le canton de Berne provenait de l'énergie nucléaire. Le développement des énergies renouvelables ne peut à lui seul compenser la perte de production d'électricité de la centrale nucléaire de Mühleberg. D'autres économies de courant se révèlent nécessaires. L'obligation de remplacement est donc maintenue.

La demande de la Société Suisse pour l'Energie Solaire (SSES), selon laquelle il faut prévoir l'exemption de l'obligation de remplacement pour les petits chauffe-eau électriques déjà en place, est prise en considération ; à l'article T1-1, alinéa 2, le Conseil-exécutif est habilité à prévoir des exemptions de l'obligation pour les chauffe-eau électriques déjà en place et de moindre importance quant à l'utilisation de l'énergie. L'exemption de l'obligation doit en outre être applicable aux installations utilisant essentiellement de l'électricité autoproduite à partir d'énergies renouvelables. Les maîtrises d'ouvrage peuvent ainsi décider elles-mêmes si elles investissent dans une grande installation solaire, par exemple, plutôt que dans le remplacement du chauffe-eau électrique.

g) Remplacement des chauffages dans les bâtiments d'habitation (art. 40a du projet mis en consultation)

La reprise de ce module du MoPEC dans le droit cantonal est rejetée par les partis bourgeois, PME bernoises, l'UCI, la HEV et l'Union bernoise des paysans. Le PS, le PEV, l'Initiative des entreprises ENERGIES NOUVELLES BERNE et l'Association des locataires saluent cette mesure. Pour les Verts, le pvl et les associations de protection de l'environnement, cette réglementation ne va pas assez loin. Ces organisations demandent que, lors du remplacement du chauffage, une part plus élevée d'énergie renouvelable soit impérativement utilisée ou que les chauffages fonctionnant aux énergies fossiles soient complètement interdits.

Le projet de LCEn a été remanié et la motion Klauser M 300/2019 a été adoptée, pour l'essentiel, en raison de la révision de la loi sur le CO_2. Cette dernière modifie en effet fondamentalement les bases d'adoption du module du MoPEC. Le canton doit absolument intégrer dans sa législation la section du module de base concernant le remplacement des chauffages s'il veut être dispensé des prescriptions de la nouvelle loi sur le CO_2 jusqu'en 2026. De plus, ce module représente la base d'exécution de la nouvelle loi sur le CO_2. C'est pourquoi le contenu du projet mis en consultation est maintenu sur ce point ; il permet en effet d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments et de promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables tout en satisfaisant aux exigences de la loi révisée sur le CO_2.

La formulation de l'article 40a a été remaniée et simplifiée par rapport au projet rejeté en votation populaire. En ce qui concerne le remplacement des chauffages, une distinction est clairement opérée entre les bâtiments âgés de plus de 20 ans et ceux qui sont plus récents et qui remplissent déjà les exigences. Cette distinction découle des prescriptions énergétiques cantonales des 25 dernières années, qui ont permis la construction de bâtiments toujours plus efficients correspondants plus ou moins aux exigences accrues de la future loi sur le CO_2. Le remplacement des chaudières doit dorénavant être annoncé.

h) Besoin en énergie pondéré pour les nouvelles constructions (art. 42 du projet mis en consultation)

L'adaptation du texte de la réglementation est rejetée par les participants à la procédure de consultation qui sont de manière générale défavorables au projet (UDC, PLR, UDF, PME bernoises, UCI, HEV). Les partis du centre-gauche, le PBD, les associations de protection de l'environnement et l'Association des locataires l'approuvent. L'expression « quasi nulle » est critiquée pour son manque de clarté. Il est demandé par ailleurs que le courant solaire produit en sus du minimum obligatoire puisse être pris en compte dans le calcul du besoin en énergie pondéré. Cette demande est toutefois en contradiction avec la conception du MoPEC 2014, qui n'admet pas la combinaison de la chaleur avec l'électricité. Par ailleurs, le Grand Conseil a introduit une disposition dans le projet soumis à la votation populaire permettant de déduire des besoins en énergie une partie de l'électricité autoproduite.

Pour tenir compte de toutes ces exigences lors de nouvelles constructions et d'agrandissement de constructions existantes, la notion d'« efficacité énergétique globale pondérée » est introduite afin de permettre une vue d'ensemble se substituant au « besoin en énergie pondéré », d'une part, et à l'obligation

d'autoproduire de l'électricité d'autre part. Cette notion est reprise telle que définie dans le cahier technique 2031 de la SIA[24] et déjà appliquée actuellement dans le cadre de Minergie et du CECB.

En 2019, le Grand Conseil avait déjà conscience des avantages de ce mode de calcul, raison pour laquelle il a accordé au Conseil-exécutif la compétence d'imposer par voie d'ordonnance que les bâtiments soient tenus de respecter une certaine classe d'efficacité du certificat énergétique cantonal des bâtiments au lieu des exigences minimales en matière d'utilisation de l'énergie dès qu'un traité intercantonal introduit le certificat énergétique cantonal des bâtiments ainsi que les exigences en matière de respect des classes d'efficacité (voir art. 61, al. 2). Avec la formulation « dès qu'un traité cantonal introduit », le Grand Conseil voulait s'assurer que le Conseil-exécutif fixe ses exigences d'entente avec les autres cantons. Cette condition doit être maintenue, mais à l'article 42. L'article 61 peut donc être abrogé.

Pour le MoPEC 2014 et le projet de révision LCEn de 2019, le CECB n'était pas encore suffisamment normalisé pour servir d'outil d'exécution. En vue de la prochaine révision du MoPEC (à partir de 2025 env.), l'EnDK a normalisé ce dernier le 2 avril 2020[25]. Il est ainsi garanti que les méthodes de calcul et les valeurs limites concernant l'efficacité énergétique globale pondérée sont régies par les mêmes exigences que le MoPEC et qu'elles peuvent, au besoin, être adaptées par voie d'ordonnance au MoPEC révisé.

Le terme d'« efficacité énergétique globale pondérée » et son mode de calcul ne sont pas nouveaux. Le terme d'« efficacité énergétique des bâtiments » provient à l'origine de la « Directive du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments »[26]. L'UE définit l'objectif de l'efficacité énergétique globale par l'expression « Nearly Zero Energy Buildings » (Nearly zero = « quasi nulle »). Sur la base de la procédure de consultation, cette expression a été remplacée par « möglichst gering » (efficacité énergétique globale la plus faible possible) en allemand et reformulée en français (« efficacité énergétique globale la meilleure possible »).
Plusieurs participants et participantes à la procédure de consultation par voie de conférence ont toutefois fait remarquer que la formulation allemande selon laquelle l'efficacité énergétique globale devait être la plus faible possible prêtait à confusion. En effet, cette efficacité doit être aussi élevée que possible, mais la valeur chiffrée de l'efficacité énergétique globale pondérée, qui décrit les besoins externes en énergie, doit être aussi basse que possible. Pour éviter tout malentendu en français également, la formulation « la meilleure possible » proposée à l'article 42, alinéa 1, est remplacée par « de sorte que [...] la valeur de l'efficacité énergétique globale pondérée [...] soit quasi nulle », conformément à l'expression d'ores et déjà employée dans le MoPEC 2014 pour les « besoins d'énergie pondérés » (art. 1.22, module de base, section D).

Les justificatifs et les normes correspondantes sont à l'heure actuelle disponibles pour toutes les catégories de bâtiments. Dans le canton de Berne, ils sont demandés depuis des années déjà dans le contexte de la promotion des bâtiments particulièrement efficaces sur le plan énergétique et utilisés comme bases de calcul pour améliorer l'efficacité énergétique globale pondérée dans le cadre des CECB (Programme d'encouragement cantonal, assainissement des bâtiments avec amélioration des classes d'efficacité).

Avec l'introduction du principe d'efficacité énergétique globale pondérée, l'ensemble du justificatif énergétique est simplifié pour les nouvelles constructions. Il en va de même des tâches d'exécution incombant aux autorités responsables en matière de construction, dont la simplification avait également été demandée lors de la procédure de consultation par voie de conférence.
Etant donné que l'efficacité des installations techniques des bâtiments est déjà prise en compte dans les calculs d'efficacité énergétique globale, l'ordonnance sur l'énergie peut renoncer à définir quelques

[24] Certificat énergétique des bâtiments, cahier technique SIA 2031, 2016, SN592031
[25] EnDK : normalisation du CECB, version 5.1.1, première édition, 01/2020. Adoptée par l'EnDK au cours de son assemblée plénière du 2 avril 2020
[26] cf. Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments.

prescriptions de détail en la matière (exigences posées aux installations de refroidissement et de ventilation, isolation des tuyaux de distribution, production d'eau chaude dans les bâtiments d'habitation, etc.).

i) Adaptation des réclames lumineuses et des luminaires des vitrines (art. 51, al. 1 et T1-2 du projet mis en consultation)

L'obligation d'adapter les réclames lumineuses et les luminaires des vitrines est rejetée par l'UDC, le PLR, les PME bernoises, l'UCI et la HEV. Elle remporte l'adhésion des partis du centre-gauche, du PBD, de l'UDF, de l'Initiative des entreprises ENERGIES NOUVELLES BERNE, de l'Association des locataires, des associations de protection de l'environnement et de l'Union bernoise des paysans.

Cette demande fait l'objet d'une motion adoptée (cf. ch. 4.1b ci-dessus). D'autre part, elle permet de réaliser une économie de courant importante sans grands frais. C'est pourquoi la disposition est maintenue. Le PBD et la Ville de Berne considéraient que la période transitoire prévue de deux ans était trop courte. La demande est prise en considération ; la période transitoire est désormais fixée à cinq ans. Par ailleurs, l'article T1-2, alinéa 1 est formulé plus clairement.

j) Exigences plus sévères pour les bâtiments communaux (art. 52 du projet mis en consultation)

La réglementation imposant aux communes d'appliquer pour leurs bâtiments des exigences plus sévères en matière d'utilisation de l'énergie reste majoritairement rejetée. L'Association des communes bernoises en particulier estime qu'il n'est pas admissible que, d'une part, on préconise l'autonomie des communes, et que, d'autre part, on crée des prescriptions plus strictes pour les communes que pour les privés. La demande visant à ce que des exigences plus sévères s'appliquent à tous les bâtiments publics, donc aux bâtiments communaux également, se fonde sur une motion adoptée par le Grand Conseil, qui doit être réalisée dans le cadre de la présente révision partielle (cf. motion Masshardt M 106/2011 déposée le 28 mars 2011, « Efficacité énergétique des bâtiments publics »[27]). Il s'agit en outre d'une partie du module de base M du MoPEC qui n'a pas encore été mise en œuvre.
L'importance de la fonction de modèle endossée par le canton et les communes n'est pas contestée. C'est pourquoi de nombreuses communes choisissent aujourd'hui déjà de leur plein gré un standard énergétique supérieur aux exigences légales. En outre, la différence par rapport à ces exigences n'est plus très importante. Par conséquent, les nouvelles prescriptions n'auraient, dans l'ensemble, qu'un faible effet sur le plan énergétique. Pour cette raison, mais aussi pour respecter l'autonomie des communes, l'article 52 ne sera finalement pas complété.

k) Divers

La demande du PBD, à savoir d'attendre que le peuple se soit prononcé sur le premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération pour procéder aux délibérations concernant la révision partielle de la LCEn, a été satisfaite entretemps. Le peuple se sera également déjà prononcé sur la nouvelle loi sur le CO_2 au moment où le Grand Conseil délibérera sur la LCEn. N'ont pas été intégrées en revanche les demandes des Verts d'instaurer un standard de bâtiments à énergie positive ainsi qu'une redevance incitative sur la consommation d'électricité. Les Verts déplorent en outre l'absence de réglementation pour les (petites) entreprises artisanales.

L'introduction générale d'un standard de bâtiments à énergie positive n'est pas appropriée. Chaque bâtiment présente des conditions particulières en termes de situation, de forme, d'orientation et de dimensions. En fonction des circonstances, il arrive qu'un bâtiment ne puisse pas, ou uniquement à grands frais, satisfaire à des normes énergétiques aussi restrictives. L'adoption du principe de production

[27] Affaire du Grand conseil n° 2011.RRGR.579

d'énergie solaire sur les toits qui s'y prêtent bien permet de satisfaire partiellement aux attentes relevant de cette thématique. Enfin, la critique concernant l'absence de réglementation pour les petites entreprises artisanales est injustifiée. Avec la révision de l'OCEn, des prescriptions sur les systèmes de domotique et sur l'optimisation de l'exploitation des installations techniques de bâtiments de grande taille ont été instaurées. Elles concernent les bâtiments abritant des bureaux ou destinés à des activités commerciales, les bâtiments scolaires ainsi que les installations de loisirs (cf. ch. 3.4 ci-dessus).

5. Commentaire des articles

Article 13 Plans d'affectation communaux : 1. Prescriptions en matière d'utilisation d'énergie

Alinéa 1 : cette disposition correspond à l'actuel article 13, alinéa 1, lettre a. Selon le droit en vigueur, en cas de construction d'un bâtiment, ou en cas de transformation ou de changement d'affectation d'un bâtiment ayant un impact sur l'utilisation de l'énergie, les communes peuvent dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans leurs plans de quartier imposer aux propriétaires fonciers l'utilisation d'un agent énergétique renouvelable déterminé ou le raccordement du bâtiment à un réseau de distribution de chaleur. Cela signifie qu'elles peuvent aujourd'hui déjà édicter de telles prescriptions également pour des bâtiments existants.

Dans un jugement de 2016, le Tribunal administratif du canton de Berne a décidé que le remplacement d'un générateur de chaleur ne pouvait être considéré ni comme une transformation ni comme une réaffectation.[28] Il s'ensuit que le remplacement d'un chauffage ne peut à lui seul engendrer l'obligation de raccordement du bâtiment à un réseau de distribution de chaleur. Selon la législation en vigueur, toutefois, l'obligation de raccordement s'applique systématiquement lorsque des travaux de transformation ayant un impact sur l'utilisation de l'énergie sont effectués. Le seul fait de remplacer des fenêtres, par exemple, justifie une telle obligation, vu que cette mesure influence l'utilisation de l'énergie. Cependant, étant donné que ladite mesure n'a pas de lien direct avec le chauffage, un raccordement ferait peu de sens. Cette formulation peu claire ne change rien au fait que le passage à un réseau de chaleur est judicieux lorsque l'ancien système de chauffage doit être remplacé. Dans ces circonstances, l'installation doit impérativement être renouvelée et adaptée aux prescriptions énergétiques plus strictes (cf. art. 37, al. 2), ou remplir, à l'avenir, les nouvelles exigences prévues par la loi sur le CO_2. Le moment prescrit pour ce changement (transformation, réaffectation ou nouvelle construction) étant inscrit dans l'ordonnance sur le CO_2, il peut être supprimé de la loi. Les communes peuvent déterminer dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans leurs plans de quartier quand un agent énergétique renouvelable déterminé doit être utilisé dans le bâtiment, ou quand le bâtiment doit être raccordé à un réseau de distribution de chaleur.

L'article 13, alinéa 1, lettre b est adapté à la nouvelle méthode de calcul applicable à toutes les nouvelles constructions. Au lieu de réduire, comme elles pouvaient le faire jusqu'à présent, la *part des énergies non renouvelables admissibles*, les communes ont la possibilité d'améliorer davantage *l'efficacité énergétique globale pondérée* des nouvelles constructions selon l'article 42 LCEn. Dans les faits, il s'agit là d'un allègement pour les maîtrises d'ouvrage, qui disposent de bien plus de possibilités de mise en œuvre grâce au système de l'efficacité énergétique globale pondérée – en particulier parce qu'il permet de prendre en compte l'utilisation d'énergies renouvelables autoproduites. Les communes pourront donc à l'avenir aussi atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés, à savoir augmenter l'efficacité énergétique et utiliser davantage d'énergies renouvelables.
Le changement de méthode de calcul (passage de la *part maximale des énergies non renouvelables* à l'*efficacité énergétique globale pondérée*) pouvant engendrer, à moyen terme, des problèmes au niveau des justificatifs concernant les plans de quartier existants, une disposition transitoire a été introduite : d'ici à

[28] JAB 2016, p. 222

l'adaptation des prescriptions communales à la présente loi sur la base de l'article 13, alinéa 1, lettre b, un facteur de conversion est applicable conformément aux instructions de l'Office de l'environnement et de l'énergie (cf. art. T1-3).

Alinéa 3 : les communes ont en outre la possibilité de prescrire *une valeur d'efficacité énergétique globale pondérée commune applicable aux grands ensembles*. Cette disposition permet de considérer l'efficacité énergétique globale pondérée de l'ensemble des bâtiments d'un site ou d'un quartier et donc de faire valoir l'efficacité énergétique très élevée de certains bâtiments pour compenser l'efficacité énergétique moins élevée d'autres bâtiments. Cette prise en compte globale fait en particulier sens là où un site ou un quartier déjà construit doit accueillir de nouveaux bâtiments énergétiquement plus efficaces dans le cadre de projets visant à compléter, transformer ou densifier le site ou le quartier. La zone pour laquelle une efficacité énergétique globale pondérée est prescrite doit être déterminée dans la réglementation fondamentale en matière de construction ou dans un plan de quartier.

Dans le calcul de l'efficacité énergétique globale pondérée d'un grand ensemble, il faut, en plus de la quantité d'énergie mentionnée à l'article 42, prendre aussi en compte l'éclairage extérieur ainsi que d'autres composants éventuels et énergies autoproduites servant uniquement le grand ensemble et situés à l'extérieur des bâtiments. Cela laisse aux maîtrises d'ouvrage une marge de manœuvre beaucoup plus grande pour le choix de solutions énergétiques et économiques optimales.

Puisqu'il est possible de considérer les bâtiments déjà en place pour l'efficacité énergétique globale pondérée d'un grand ensemble, on peut prendre en compte dans le calcul la quantité d'énergie mesurée plutôt que le besoin en énergie calculé.

Alinéa 4 : cette disposition garantit que les exigences de l'article 42 ne peuvent pas être éludées. Les exigences posées pour l'efficacité énergétique globale pondérée doivent être choisies de manière à ce que les exigences de l'article 42 soient respectées au final.

Article 15 3. Ne concerne que le texte allemand.

Article 16 4. Dérogation à l'obligation de raccordement et réserves quant à l'utilisation d'énergies renouvelables autoproduites

Titre : il prend ainsi également en considération le contenu de l'alinéa 1.

Alinéa 1 : selon le droit en vigueur, les propriétaires fonciers qui couvrent 75 pour cent du besoin en chaleur admissible en matière de chauffage et d'eau chaude par des énergies renouvelables ne peuvent pas être obligés à se raccorder à un réseau de distribution de chaleur à distance, à une centrale de chauffage ou à une centrale thermique communes. La dérogation à l'obligation de raccordement est adaptée à la nouvelle méthode de calcul selon l'article 42 et les conditions d'exemption de l'obligation de raccordement sont modifiées : le raccordement à un réseau de distribution de chaleur à distance, à une centrale de chauffage ou à une centrale thermique communes ne peut être imposé pour les bâtiments qui, de par leur efficacité énergétique globale pondérée, appartiennent à la classe A (~~la plus élevée~~excellente isolation thermique) du certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB). Il s'agit là d'un allègement par rapport aux exigences actuelles, car la classe d'efficacité A n'est que de 50 pour cent plus sévère que la valeur limite actuelle, qui correspond à la classe d'efficacité globale B.

Alinéa 2 : ne concerne que le texte allemand.

Article 39

Alinéa 2 : le principe selon lequel il convient d'équiper d'installations solaires les toits qui s'y prêtent bien permet d'appliquer le module de base « Production propre de courant » du MoPEC aux nouveaux bâtiments. Le canton renonce en toute connaissance de cause à introduire l'exigence du MoPEC selon laquelle il faut prévoir au moins dix watts-crête par mètre carré de surface chauffée. Il renonce également à imposer une taxe d'exemption dans les cas où la construction d'une installation solaire s'avère impossible. Sur la base des articles 35 et 36 LCEn, le Conseil-exécutif définit par voie d'ordonnance les exigences et dérogations relatives à l'utilisation des toitures « se prêtant bien » à la production d'énergie solaire. Il s'appuie à cet effet sur l'évaluation figurant dans la base de données fédérale *toitsolaire.ch*.

Article 40

Alinéa 2, lettre c : le droit actuellement en vigueur interdit déjà le montage d'un nouveau chauffage électrique direct (chauffe-eau électrique) pour la production d'eau chaude dans les bâtiments d'habitation (art. 21, al. 4 OCEn). En pratique, le remplacement d'un chauffe-eau électrique centralisé dans une maison individuelle est aussi considéré comme un montage. Ce principe est maintenant établi au niveau de la loi. Conformément au MoPEC 2014, les chauffe-eau électriques centralisés existants devront par ailleurs être remplacés à terme (cf. art. T1-1, al. 1 des dispositions transitoires). Le Conseil-exécutif peut, pour les chauffe-eau électriques qui sont de moindre importance quant à l'utilisation de l'énergie, prévoir une exemption de l'obligation de remplacement dans l'ordonnance (art. T1-1, al. 2 des dispositions transitoires). En conséquence, l'ordonnance doit prévoir une exemption de l'obligation de remplacer les chauffe-eau électriques d'une contenance de moins de 100 litres ou dont l'eau est chauffée au moins à 50 pour cent grâce à de l'électricité autoproduite à partir d'énergies renouvelables.

Article 40a 1a. Remplacement des chauffages dans les bâtiments

La production de chaleur dans les bâtiments est responsable d'une part importante des émissions de CO_2. En 2019, la part du chauffage dans la consommation d'énergie finale des bâtiments s'est élevée à 69 pour cent[29].
Le diagramme ci-dessous montre que dans le canton de Berne, les bâtiments d'habitation sont aujourd'hui encore principalement chauffés aux énergies fossiles (mazout : 50.3 %, gaz : 16.7 %). Ce type de bâtiments représente près de 80 pour cent des constructions dans le canton de Berne. Il existe dans le domaine des bâtiments un grand potentiel d'économie d'énergie et de réduction des émissions de CO_2.

[29] Analyse de la consommation énergétique suisse 2000-2014 en fonction de l'application, consultable (en allemand) à l'adresse www.ofen.admin.ch / Thèmes / Statistiques de l'énergie / Consommation énergétique en fonction de l'application.

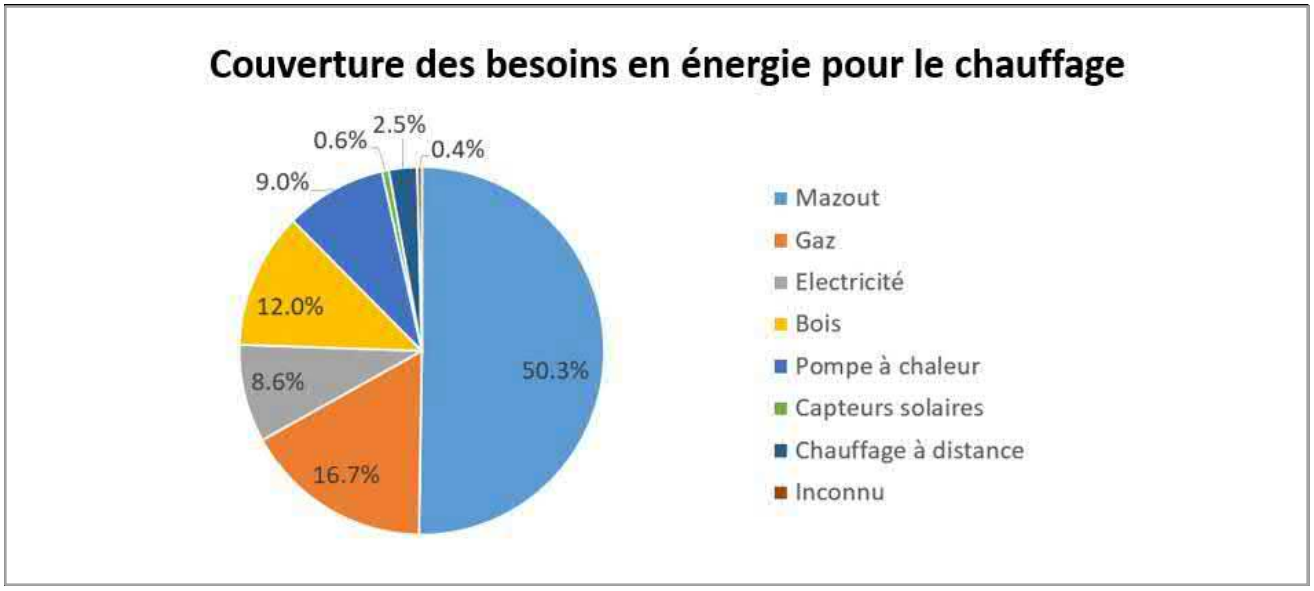


Illustration 1 : Couverture des besoins en énergie par les différents agents énergétiques pour le chauffage dans les bâtiments d'habitation en 2019 [source : modèles de données pour le calcul conso énergie - EBBE OEE/geo7]

Dans le canton de Berne, quelque 60 000 chauffages au mazout et au gaz ont été mis en service avant 2002. Chaque année, trois pour cent en moyenne de ces anciennes chaudières sont remplacés. La mise en œuvre de cette disposition présente dans le canton de Berne, quant aux rejets de CO_2 évités, un potentiel allant jusqu'à 120 000 tonnes (sur toute la durée de vie de la chaudière à mazout remplacée). Cette mesure se traduit, pour quasiment toutes les installations de production de chaleur, par une part notable de chaleur produite à partir de sources renouvelables ou par des économies résultant de mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique. Dans le cadre de son programme d'encouragement, le canton de Berne accorde par ailleurs aujourd'hui déjà des subventions au remplacement des installations de chauffage fonctionnant aux énergies fossiles par des systèmes ayant recours aux énergies renouvelables. Un passage intégral à des installations de chauffage fonctionnant aux énergies renouvelables permettrait d'éviter le rejet de quelque 3,17 millions de tonnes de CO_2 dans le canton de Berne.[30]

En cas de remplacement du générateur de chaleur d'un bâtiment d'habitation, le MoPEC 2014 prévoit qu'une part des besoins en chauffage soit couverte par des sources renouvelables ou que l'enveloppe du bâtiment soit améliorée. En révisant la loi, le canton de Berne entend reprendre cette prescription et imposer par voie d'ordonnance aux catégories de bâtiments I à VI (d'après la norme SIA 380/1, annexe A) de respecter ces dispositions. Sachant que les bâtiments scolaires et administratifs ainsi que les établissements de restauration utilisent aussi en grande partie des chauffages alimentés par des combustibles fossiles, ils doivent être également soumis aux mêmes exigences que les bâtiments d'habitation. Le Conseil-exécutif définit les catégories de bâtiments à l'échelon de l'ordonnance.

Du point de vue du contenu, les nouvelles dispositions correspondent à celle du MoPEC 2014 (section F, art. 1.29) afin de respecter également les prescriptions de la nouvelle loi sur le CO_2. Elles s'appliquent uniquement aux bâtiments âgés de plus de 20 ans, chauffés aux combustibles fossiles et mal isolés, c'est-à-dire ceux qui n'atteignent pas au minimum, en matière d'efficacité énergétique globale, la classe d'efficacité D du CECB. Dans ce cas, si le chauffage au mazout ou au gaz doit être remplacé, il faut que, dans le cadre d'une solution standard, une part des besoins en chauffage soit couverte par des sources d'énergie renouvelables, ou que l'enveloppe du bâtiment soit améliorée. Les prescriptions concernent des cas qui impliquent de toute manière des investissements et pour lesquels une solution plus efficace sur le plan énergétique est envisageable à un coût supplémentaire raisonnable.

[30] « Analyse zum fossilen Heizanlagebestand im Kanton Bern », rapport final de mai 2016.

Alinéa 1 : le canton de Berne impose dorénavant que le remplacement des générateurs de chaleur dans les bâtiments (catégories I à VI selon la norme SIA 380/1) soit annoncé. Afin de simplifier la procédure qui s'y rapporte, l'annonce est préférée à l'autorisation obligatoire. La procédure ainsi retenue garantit que l'autorité chargée d'appliquer la LCEn ait connaissance de la mesure prévue et qu'elle puisse réaliser un suivi de la poursuite des objectifs relevant de la politique énergétique, afin de procéder, le cas échéant, aux corrections nécessaires. La personne qui effectue le remplacement elle-même ou qui confie cette opération à un tiers est tenue d'annoncer le remplacement (maîtrise d'ouvrage ou personne ayant passé la commande). Dans le cadre de la libéralisation du contrôle des installations de combustion, il est prévu d'introduire une solution numérique avec base de données centralisée dans laquelle il sera également possible d'intégrer la procédure d'annonce pour le remplacement des chauffages.

Alinéa 2 : les exigences formulées en matière de remplacement des chauffages sont applicables uniquement aux bâtiments âgés de plus de 20 ans. Les bâtiments construits après 2002 conformément à la législation remplissent déjà les exigences de la nouvelle loi sur le CO_2 relatives au plafond annuel d'émissions de CO_2, fixé à 20 kg par mètre carré de surface de référence énergétique, bien que ce faisant, ils n'atteignent pas la classe D du CECB. L'échéance de 20 ans repousse l'application de cette exigence sur des bâtiments toujours plus efficaces au plan énergétique, un phénomène dont tient compte aussi la nouvelle loi sur le CO_2 en prévoyant l'abaissement de la valeur limite de CO_2 tous les cinq ans. L'adaptation annuelle présente toutefois un avantage notable pour le secteur de la construction par rapport à la solution quinquennale. En effet, chaque année, un nombre à peu près constant de bâtiments supplémentaires sont concernés par ces exigences et l'on évite ainsi les années intenses au cours desquelles les rénovations nécessaires sont si nombreuses qu'il est impossible de toutes les effectuer.

Alinéa 2, lettre a : onze solutions standard du MoPEC sont reprises par voie d'ordonnance et une douzième solution standard est définie pour les gaz renouvelables dans le but de remplir les exigences fixées à l'alinéa 1. Les propriétaires de bâtiment peuvent choisir librement l'une d'entre elles. Les solutions standard sont en principe supportables économiquement et peuvent être mises en œuvre sans difficulté particulière. Une étude de l'EnDK portant sur 82 maisons d'habitation a révélé que dans 79 d'entre elles, quatre solutions standard MoPEC au moins pouvaient être réalisées. La standardisation garantit que le remplacement imprévu d'une chaudière est possible sans problème, même pendant la période de chauffage, avec une planification et un processus de décision rapides. La pose d'une installation solaire thermique constitue la solution la plus aisée à mettre en place. Comme la plupart des solutions standard, elle bénéficie actuellement de subventions dans le cadre du programme cantonal d'encouragement. Un investissement différent, dans l'isolation du bâtiment via le remplacement des fenêtres, par exemple, est également rentable pour les propriétaires ; les coûts énergétiques réduits permettent d'économiser de l'argent. La Confédération soutient par ailleurs aussi bien la réfection de l'isolation thermique que le recours à des installations de chauffage fonctionnant aux énergies renouvelables, ce via le programme d'encouragement cantonal financé au moyen de contributions prises sur les recettes de la taxe sur le CO_2.

Alinéa 2, lettre b : les bâtiments dont l'efficacité énergétique globale pondérée satisfait aux exigences cantonales ne sont pas soumis aux exigences applicables lors du remplacement d'un générateur de chaleur. L'efficacité énergétique globale doit pour ce faire au moins correspondre à la classe D du CECB ou au standard Minergie, du moins aussi longtemps que cette exigence est conforme à la législation nationale. Etant donné les exigences accrues figurant dans la loi sur le CO_2, cette classe d'efficacité énergétique globale sera toutefois adaptée.

Il n'est pas exclu que, dans certains cas spéciaux, la mise en œuvre d'une solution standard ne soit pas possible techniquement ou pas supportable économiquement. Dans de tels cas, il est envisageable de combiner les énergies renouvelables pour la production de chaleur et/ou, le cas échéant, de prendre simultanément des mesures de rénovation de l'enveloppe du bâtiment afin d'atteindre la valeur requise en

termes d'efficacité énergétique globale. Selon la solution, des subventions cantonales peuvent être versées.

Lettres a et b : la preuve que l'obligation d'annoncer le remplacement d'un générateur de chaleur permet d'attester a) qu'une solution standard a été mise en œuvre dans les règles de l'art, ou b) que le bâtiment a été certifié selon le standard MINERGIE ou qu'il relève de la classe D du CECB, est fournie dans le cadre de la procédure d'annonce.

S'il est impossible de mettre en œuvre une solution standard dans un bâtiment pour des raisons techniques ou économiques ou d'atteindre le niveau d'efficacité énergétique globale requis en mettant en place des mesures en la matière, la maîtrise d'ouvrage peut demander une dérogation en vertu de l'article 36 LCEn.

Alinéa 3 : avec l'abaissement progressif des valeurs limites de CO_2 dans la loi sur le CO_2, il faut pouvoir adapter par voie d'ordonnance les exigences en matière d'efficacité énergétique globale pondérée. Le Conseil-exécutif est habilité à définir par voie d'ordonnance les principaux critères d'évaluation, en s'appuyant sur le MoPEC et la loi sur le CO_2 :

– Catégories de bâtiments – affectations I à VI selon norme SIA 380/1, annexe A
– Solutions standard
– Exigences en matière d'efficacité énergétique globale pondérée
– Prise en compte du gaz renouvelable.

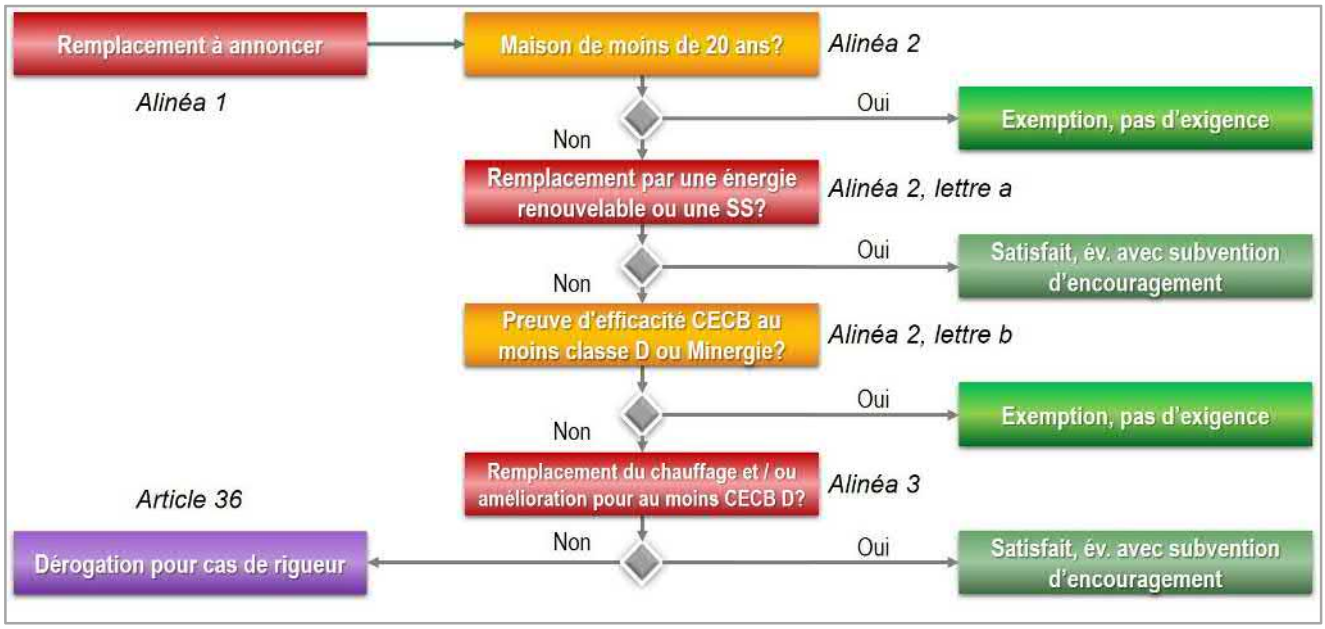


Illustration 2 : article 40a, remplacement des chauffages dans les bâtiments existants (MoPEC – module de base, section F)

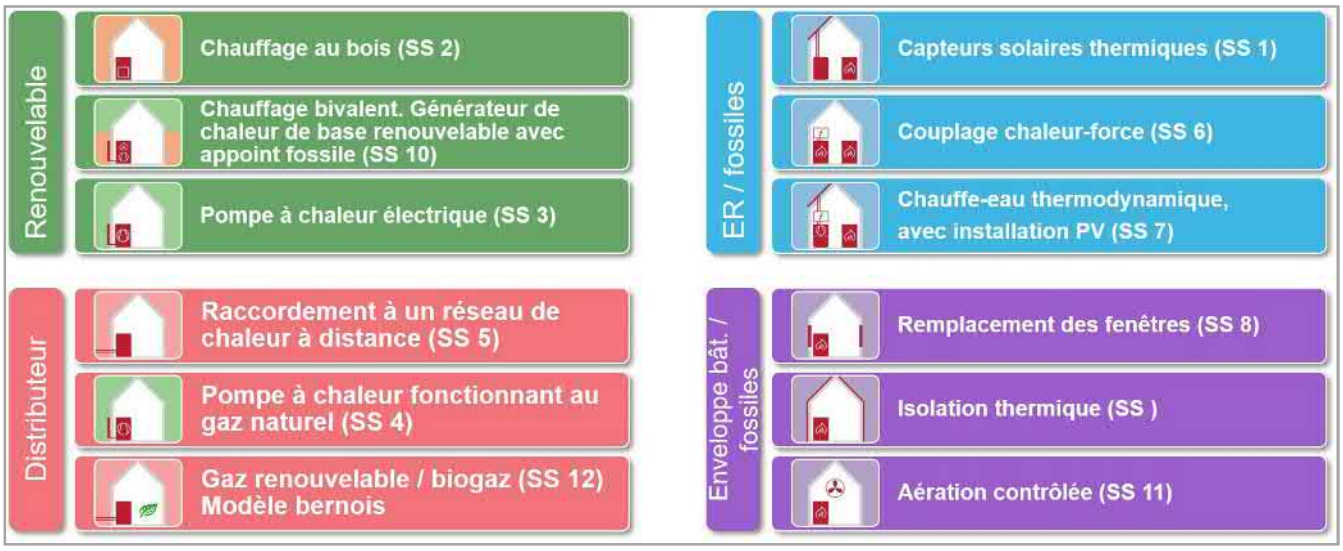


Illustration 3 : solutions standard de remplacement des chauffages dans les bâtiments existants

Article 42 Efficacité énergétique globale pondérée
Alinéa 1 : selon le droit en vigueur, s'agissant des bâtiments nouveaux, 80 pour cent au plus des besoins en chaleur admissibles peuvent être couverts par de l'énergie non renouvelable. Avec la révision partielle de l'OCEn du 18 mai 2016 et sur la base de l'article 42, alinéa 3 LCEn, le Conseil-exécutif a réduit cette part (cf. art. 30 OCEn et annexe 7 LCEn), et a remplacé la notion de « part maximale » par celle de « besoin en énergie pondéré », conformément au MoPEC 2014. Ce concept est désormais élargi – on parle d'« efficacité énergétique globale pondérée » – et introduit dans la loi. L'efficacité énergétique globale pondérée comprend toute l'énergie achetée ou l'énergie autoproduite utilisable pour le chauffage, la ventilation, la climatisation, l'éclairage, les appareils et les installations techniques générales du bâtiment telles que les installations de transport et de sécurité. Le concept de « performance énergétique » (synonyme d'efficacité énergétique globale) est défini dans le cahier technique SIA 2031, tout comme les facteurs de pondération à utiliser pour le calcul de l'efficacité énergétique globale pondérée. Le certificat énergétique cantonal des bâtiments se base également sur ces deux définitions. L'énergie grise et l'énergie utilisée pour la mobilité ne sont pas prises en compte. La pondération des quantités d'énergie est effectuée avec les facteurs de pondération nationaux correspondants. Pour le bilan global, l'énergie autoproduite (énergie solaire thermique, photovoltaïque, CCF, énergie éolienne) est déduite de la quantité d'énergie nécessaire pour le bâtiment. Plus l'énergie achetée est utilisée de manière efficiente, moins il est nécessaire d'en acheter, et plus la valeur chiffrée de l'efficacité énergétique globale est basse. Elle devrait être « quasi nulle ». Dans le cas des bâtiments à énergie positive, cette valeur est nulle ou négative.

Le calcul est effectué selon la méthode de calcul normalisée du certificat énergétique cantonal des bâtiments. Les valeurs limites à définir par voie d'ordonnance découlent directement des exigences du MoPEC. Les valeurs limites énergétiques correspondent au cumul des différentes valeurs limites du MoPEC avec, toutefois, un avantage de taille : la chaleur et l'électricité peuvent se compenser mutuellement. Les besoins en électricité standardisés sont ajoutés et l'énergie autoproduite est déduite ; au niveau de l'autoconsommation, une production d'électricité plus importante que les 10 W/m^2 prévus par le MoPEC peut compenser des besoins en chaleur. Le Grand Conseil avait déjà approuvé ce système de compensation mutuelle dans le cadre de la révision de 2019 en guise de réglementation supplémentaire aux prescriptions du MoPEC.

La quantité d'énergie autoproduite imputable est limitée dans les normes en vigueur afin d'éviter que de grandes installations solaires ne puissent compenser l'inefficacité d'une enveloppe de bâtiment ou des émissions excessives de CO_2. Les exigences de base du MoPEC posées à l'enveloppe des bâtiments en vertu de la norme SIA 380/1 sont maintenues car elles servent de fondement au calcul de l'efficacité énergétique globale.

L'illustration ci-dessous expose l'impact direct des valeurs limites des sections D et E du module de base du MoPEC sur l'efficacité énergétique globale pondérée. La section D permet de calculer le « besoin en énergie pondéré » du bâtiment à partir des besoins en chaleur pour le chauffage, la ventilation et l'eau chaude, et définit la valeur limite pour un nouvel habitat individuel sur la base d'une valeur de 35 kWh par mètre carré de surface chauffée et par année (1er pilier). La section E du MoPEC exige une autoproduction énergétique de 10 Wp par mètre carré de surface chauffée, soit une production annuelle pondérée d'environ 20 kWh par mètre carré de surface chauffée et par année (2e pilier). Dans le canton de Berne, la section D est appliquée depuis 2016 via l'OCEn, mais pas la section E.

La quantité d'électricité nécessaire pour la production d'énergie auxiliaire (commandes, appareils de mesure, etc.), l'éclairage et les appareils ménagers est définie dans les normes SIA ainsi que dans les outils de calcul du CECB et de Minergie, avec indication des valeurs normalisées à respecter par catégorie de bâtiment. Il est possible d'ajouter ces valeurs au « besoin en énergie pondéré » en tant que « besoin normalisé pondéré » pour obtenir la plus haute valeur chiffrée admissible en termes d'efficacité énergétique globale pondérée (colonne tout à droite).

L'énergie autoproduite pondérée servant à l'autoconsommation peut maintenant être déduite de cette valeur globale conformément aux exigences de la section E du MoPEC. C'est ainsi qu'on obtient la valeur limite chiffrée pour l'« efficacité énergétique globale pondérée » EEGp (3e pilier). Ce système confère à la maîtrise d'ouvrage la liberté de décider si elle veut dépasser la valeur limite actuellement valable pour le « besoin en énergie pondéré » (p. ex. en cas d'utilisation d'une pompe à chaleur à air en région de montagne) mais augmenter son autoproduction énergétique en guise de compensation ou si elle préfère renoncer à toute autoproduction pour miser sur une efficacité accrue au niveau des besoins en chaleur (p. ex. maison à énergie passive ou équipée d'un système à aération douce).

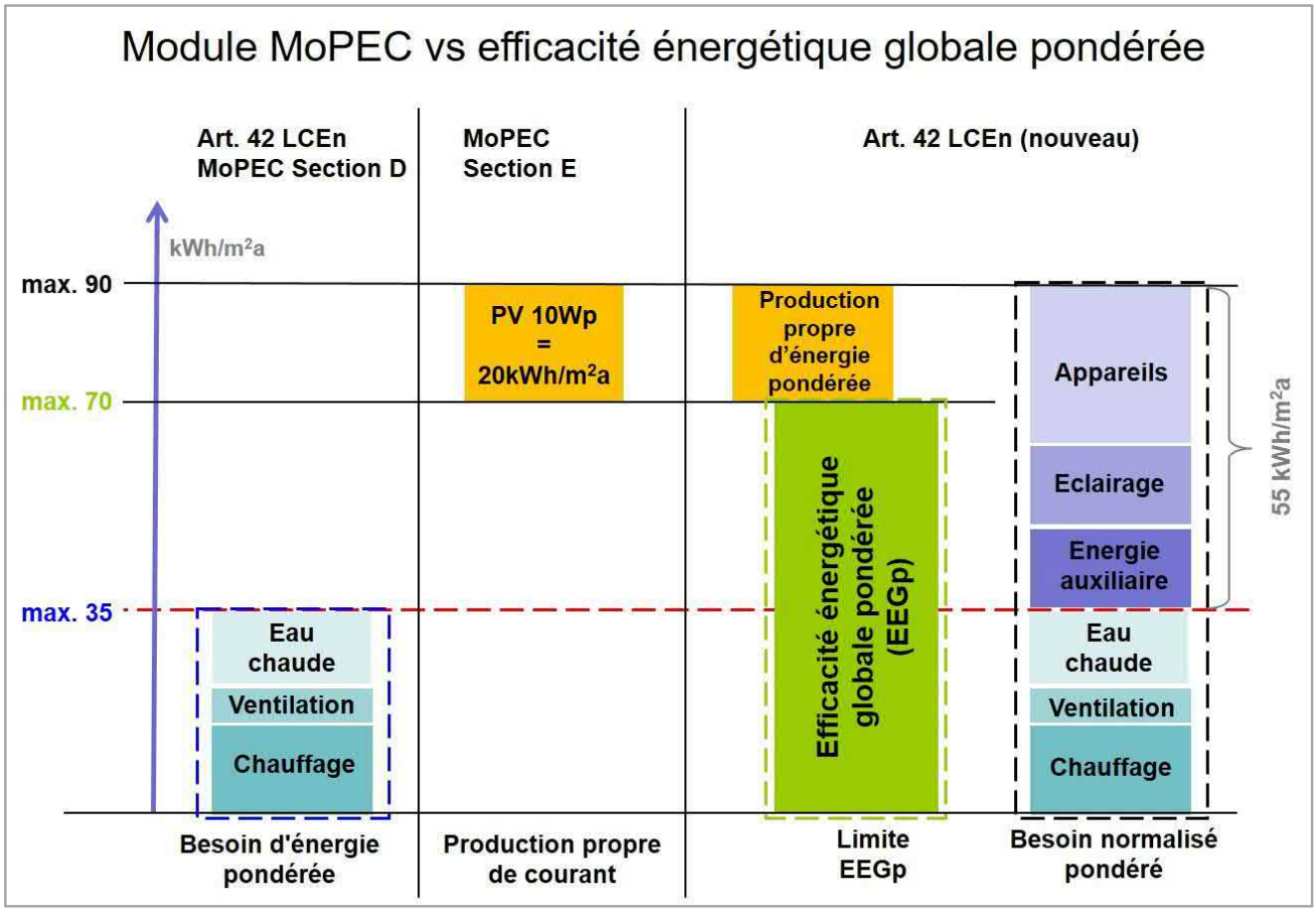


Illustration 4 : valeur limite pour l'efficacité énergétique globale pondérée

Avec l'introduction de la notion d'efficacité énergétique globale pondérée, une disposition plus flexible est édictée par rapport à ce qui figure dans le MoPEC concernant le « besoin en énergie pondéré » et l'« énergie autoproduite ». En effet, les installations solaires destinées à la production de chaleur (solaire thermique) aussi bien que celles destinées à la production d'électricité (photovoltaïque) peuvent désormais être prises en compte dans le calcul de l'efficacité énergétique globale. La possibilité de prendre en compte l'énergie autoconsommée permet d'adapter aux besoins des utilisateurs et utilisatrices la conception de la production d'électricité et de chaleur voire d'une éventuelle climatisation. Cette égalité de traitement entre l'énergie solaire thermique et l'énergie photovoltaïque correspond à la demande exprimée dans la motion 234-2020 Bosshard-Jenni « Egalité de traitement entre l'énergie solaire thermique et photovoltaïque » que le Conseil-exécutif a proposé d'adopter sous forme de postulat le 3 mars 2021. L'objectif est d'encourager la consommation d'énergie autoproduite et le développement des énergies renouvelables, et de les rendre plus intéressants économiquement pour les maîtrises d'ouvrage. Il sera ainsi également possible d'obtenir davantage d'installations solaires couvrant des toitures entières lorsque ces dernières s'y prêtent bien. Cela répond à la demande principale de la motion 228-2020 Bachmann « Installations solaires sur les toits » que le Conseil-exécutif a également proposé d'adopter sous forme de postulat le 3 mars 2021.

Etant donné que l'efficacité des installations techniques des bâtiments est déjà prise en compte dans les calculs d'efficacité énergétique globale, l'ordonnance sur l'énergie peut renoncer à définir quelques prescriptions de détail en la matière (exigences posées aux installations de refroidissement et de ventilation, isolation des tuyaux de distribution, production d'eau chaude dans les bâtiments d'habitation, etc.).

Alinéas 2 et 3 : les normes actuelles définissant les compétences aux alinéas 1 et 3 sont réunies à l'alinéa 2. L'alinéa 3 est abrogé. Comme jusqu'à présent, le Conseil-exécutif détermine par voie d'ordonnance les valeurs limites correspondantes, en concertation avec les autres cantons. Cela signifie que les limites fixées devraient être adaptées aux valeurs MoPEC en vigueur.

Article 51

Alinéa 1 : le droit en vigueur dispose que l'éclairage doit être efficace énergétiquement et respectueux de l'environnement. Avec l'adaptation de la loi, ce principe est étendu aux éclairages existants.

Les réclames lumineuses et les luminaires des vitrines ne doivent être allumés que lorsque cela est nécessaire. Ils doivent être équipés de systèmes d'allumage, d'extinction et de minuterie, de manière à ce qu'ils ne fonctionnent qu'en cas de besoin. De tels systèmes sont disponibles sur le marché à des prix modiques. La norme SIA 491, « Prévention des émissions inutiles de lumière à l'extérieur » (édition 2013) recommande de renoncer à allumer les réclames lumineuses et l'éclairage des vitrines durant la période allant de 22h00 à 6h00. Il est prévu d'intégrer à l'OCEn une prescription dans ce sens. Des dérogations pourront y être envisagées pour les commerces aux heures d'exploitation autorisées plus étendues, de même que pour des raisons de sécurité. Les réclames lumineuses et les vitrines éclairées devront être adaptées à cette nouvelle disposition dans un délai de cinq ans (cf. art. T1-2).

Une grande quantité d'énergie peut être économisée en évitant d'éclairer inutilement. En 2014, la consommation d'électricité dans le canton de Berne a atteint un total d'environ 7250 gigawattheures[31]. Selon une enquête effectuée par l'Office fédéral de l'énergie en 2014[32], la consommation électrique des luminaires des vitrines et des réclames lumineuses représente 0,25 pour cent environ de la consommation énergétique totale. Leur extinction entre 22h00 et 6h00 permettrait d'économiser environ le quart de leur consommation. Dans le canton de Berne, cette mesure présente donc un potentiel

[31] cf. « Elektrizitätsabgabe Kanton Bern », rapport final ecoplan du 18 mars 2016.
[32] « Strom im Aussenbereich – Eine Auslegeordnung », rapport final de l'OFEN du 10 décembre 2014, consultable à l'adresse www.ofen.admin.ch / Publications / Base de données Publications.

d'économie de quelque 4,5 gigawattheures par an. Ceci correspond à la consommation annuelle de courant d'environ 1000 ménages[33].

Désormais, les communes peuvent édicter des prescriptions sur les éclairages uniquement si elles sont plus sévères que celles prescrites par le droit cantonal. Les prescriptions communales déjà plus sévères restent applicables. En revanche, les prescriptions communales sur les éclairages qui seraient moins sévères que les exigences cantonales ou qui y seraient contraires ne sont plus valables.

Article 58

Alinéa 2 : son contenu inchangé est déplacé à l'article 59, alinéa 4 (correction de forme).

Article 59

Alinéa 1 : le droit en vigueur permet au canton d'allouer des aides financières pour l'adaptation des bâtiments s'il en résulte une amélioration d'au moins deux classes d'efficacité selon le certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB). Ces aides ne doivent pas être accordées uniquement en fonction de la classe énergétique déterminée sur la base du CECB, d'autant plus qu'il n'existe pas encore de CECB pour toutes les catégories de bâtiments. Une référence à l'efficacité énergétique globale pondérée formulée en termes généraux permet de prendre en compte d'autres standards de bâtiments portant sur l'efficacité énergétique tels que le standard Minergie-A.

Article 61

Alinéa 2 : si le CECB fait l'objet d'un traité intercantonal, c'est-à-dire est introduit sous forme de concordat, le droit en vigueur accorde au Conseil-exécutif la compétence d'imposer par voie d'ordonnance que les bâtiments respectent une certaine classe d'efficacité du CECB au lieu des exigences minimales en matière d'utilisation de l'énergie. L'EnDK a refusé d'introduire un concordat sur l'énergie, mais a publié la normalisation du CECB à laquelle les cantons peuvent se référer dans leur législation. Cela permet d'atteindre l'objectif visé en introduisant la notion d'efficacité énergétique globale pondérée. L'alinéa peut donc être abrogé.

Article T1-1 Chauffe-eau électriques centralisés existants

Alinéa 1 : conformément au MoPEC 2014 (section I, art. 1.37), le projet de loi prévoit une obligation de remplacer les chauffe-eau électriques centralisés existants. Un délai transitoire de 20 ans doit donner aux propriétaires immobiliers concernés suffisamment de temps pour ce faire. Ce délai a été fixé en tenant compte de la durée de vie des systèmes installés. L'obligation de remplacement concerne uniquement les chauffe-eau électriques centralisés. La branche de la construction et l'Office fédéral de l'énergie ont considéré que le remplacement des chauffe-eau électriques dans les appartements des immeubles locatifs ne pouvait pas être raisonnablement exigé. Lorsque l'ensemble du système de distribution d'eau chaude est remplacé, le droit actuel interdit déjà d'installer de nouveaux chauffe-eau individuels si ceux-ci sont chauffés exclusivement électriquement (art. 21, al. 4 OCEn).

Alinéa 2, lettre a : cette disposition habilite le Conseil-exécutif à prévoir par voie d'ordonnance l'exemption du remplacement obligatoire des chauffe-eau électriques déjà en place qui sont de moindre importance quant à l'utilisation de l'énergie. En relèvent notamment les chauffe-eau électriques d'une contenance inférieure à 100 litres.

[33] Le ménage type utilisé pour le calcul (5 pièces avec cuisinière électrique, sans chauffe-eau électrique) présente une consommation annuelle de 4500 kilowattheures.

Alinéa 2, lettre b : l'exemption de l'obligation doit en outre être applicable aux installations utilisant essentiellement de l'électricité autoproduite à partir d'énergies renouvelables. Les maîtrises d'ouvrage peuvent ainsi décider elles-mêmes si elles investissent dans une grande installation solaire, par exemple, plutôt que dans le remplacement du chauffe-eau électrique.

Le potentiel d'économie global de cette mesure s'élève à environ 145 gigawattheures, soit deux pour cent de la consommation d'électricité totale du canton de Berne. Cela correspond à la consommation électrique annuelle d'environ 32 200 ménages,[34] ou environ à la production annuelle d'électricité du projet de lac de retenue de KWO dans la région de Trift.

Article T1-2 Réclames lumineuses et luminaires des vitrines

Alinéa 1 : le délai d'adaptation des réclames lumineuses et des luminaires des vitrines a été fixé à cinq ans. Cela est judicieux, car le rééquipement peut être effectué sans contraintes techniques particulières. L'exécution de cette prescription est régie par les dispositions en vigueur dans la LCEn (cf. art 67 ss).

Article T1-3 Prescriptions communales sur l'utilisation de l'énergie

L'article 13, alinéa 1, lettre b est adapté à la nouvelle méthode de calcul. Le droit cantonal ne contiendra plus les deux méthodes actuelles, qui sont basées sur la « part maximale d'énergies non renouvelables » et le « besoin en énergie pondéré ». Celles-ci ne seront donc plus prises en compte lors de l'exécution de la législation sur l'énergie (contrôle des mesures énergétiques). L'office compétent, à savoir l'Office de l'environnement et de l'énergie, met donc à disposition des communes un système de conversion afin que les prescriptions communales déjà renforcées puissent rester en vigueur jusqu'à leur adaptation au nouveau droit sur l'énergie.

II Modification indirecte de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0) entraînée par la révision de la LCEn

Art. 18a LC : grâce à cette réglementation, une part adéquate des places de stationnement doit être ou pouvoir être équipée d'une infrastructure de recharge des véhicules électriques, afin par exemple que les nouveaux bâtiments et les bâtiments faisant l'objet d'importantes transformations soient préparés à la pénétration de l'électromobilité sur le marché et que les véhicules puissent être rechargés au domicile ou sur le lieu de travail des utilisateurs et utilisatrices. L'objectif est d'éviter de coûteuses modernisations ultérieures. Le standard de développement est fixé en fonction de l'utilisation des places de stationnement et les exigences concernant les différents niveaux d'équipement résultent du cahier technique SIA 2060 « Infrastructures pour véhicules électriques dans les bâtiments ».

Dans ce contexte, l'infrastructure de recharge est impérativement déterminée par les dispositions de la LC et de l'OC relatives au nombre de places de stationnement. Etant donné que l'infrastructure de recharge fait partie en principe du domaine de l'énergie et que les stations de recharge sont par exemple des installations énergétiques, elles relèvent de la LCEn. C'est pourquoi, comme indiqué au chiffre 1 de la motion 212-2018, la base légale correspondante est créée dans la LC par le biais de d'une modification indirecte de cette loi effectuée dans la LCEn.

La modification indirecte de la LC est effectuée sur la base de la motion 212-2018 « Construire aujourd'hui en pensant à demain : infrastructure de charge des véhicules électriques », qui a été adoptée par le Grand Conseil sous forme de postulat le 4 mars 2019 (voir chap. 4.1, lit. d). La déclaration de planification 3 de novembre 2015 est ainsi également entièrement réalisée (voir chap. 4.1, lit. d). Par ailleurs, la mesure 20-18 « Examiner la possibilité d'équiper les nouveaux bâtiments et les grands bâtiments d'infrastructures

[34] Le ménage type utilisé pour le calcul (5 pièces avec cuisinière électrique, sans chauffe-eau électrique) présente une consommation annuelle de 4500 kilowattheures.

d'électromobilité » issue du rapport actuel sur la mise en œuvre de la stratégie énergétique[35] ainsi que la mesure 6c « Modifier la législation pour rendre les équipements de mobilité électrique obligatoires dans les nouvelles constructions et les grands bâtiments » issue du rapport actuel sur la réduction de la consommation d'énergie dans les transports[36] seront mises en œuvre dans une première étape.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature 2019 -2022

Le projet de loi poursuit les objectifs liés à la vision du programme gouvernemental de législature 2019-2022 et notamment le cinquième objectif, selon lequel « le canton de Berne crée de bonnes conditions générales pour les technologies d'avenir et le développement durable ». D'après l'un des axes de développement retenus, « le canton de Berne encourage dans toutes ses régions des projets et des applications dans le domaine de l'énergie et des technologies de l'environnement durables ».

7. Répercussions financières

Les nouvelles dispositions ont peu de répercussions financières sur le canton de Berne. Aucun nouvel encouragement grevant les finances cantonales n'est créé. Les moyens destinés aux subventions cantonales du programme cantonal d'encouragement continueront à être fixés dans le cadre de l'approbation annuelle du budget. En outre, le droit en vigueur soumet déjà les immeubles cantonaux et les bâtiments bénéficiant d'importantes subventions cantonales à des standards énergétiques plus élevés (art. 40 OCEn).
La révision partielle n'a pas de répercussion sur le personnel. Son application ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires.

8. Répercussions sur les communes

Les compétences conférées jusqu'ici aux communes pour définir des exigences plus strictes en matière d'utilisation de l'énergie sont maintenues et adaptées à la nouvelle méthode de calcul définissant l'efficacité énergétique globale pondérée. Néanmoins, il est tenu compte du souhait des Cités de l'énergie visant à permettre aux communes de prescrire des exigences énergétiques communes pour des sites entiers. Les communes n'obtiennent pas de compétences plus étendues.

L'introduction de la notion d'efficacité énergétique globale pondérée permettra aux communes d'appliquer plus facilement la législation sur l'énergie et les déchargera lors des procédures d'octroi de permis de construire. L'obligation d'annonce sera à l'avenir honorée par voie électronique et de manière centralisée, ce qui déchargera encore davantage les communes.

9. Répercussions sur l'économie

En reprenant la version révisée du MoPEC 2014, le canton de Berne contribue à l'harmonisation et à la simplification des prescriptions énergétiques au niveau suisse. Il répond ainsi à un vœu constant du secteur de la construction.

Les mesures prévues, c'est-à-dire les prescriptions concernant l'amélioration de l'efficacité énergétique, la production d'énergie et la réduction des émissions de CO_2 entraînent des coûts d'investissement plus

[35] Rapport sur la mise en en œuvre de la stratégie et sur les effets des mesures 2015–2019 ainsi que sur les nouvelles mesures 2020–2023
[36] Réduire la consommation d'énergie dans les transports – Rapport de mise en œuvre 2019 et mesures 2020-2024

élevés. Mais les propriétaires de bâtiments ne sont pas tous concernés. Ainsi, l'exigence relative à l'efficacité énergétique globale pondérée n'est valable que pour les nouvelles constructions. Le remplacement d'un chauffage ne requiert de mesures supplémentaires que s'il est prévu d'installer un chauffage au gaz ou au mazout dans un bâtiment d'habitation âgé de plus de 20 ans et mal isolé. Les prescriptions concernent aussi des cas qui impliquent de toute manière des investissements et pour lesquels une solution plus efficace sur le plan énergétique est envisageable à un coût supplémentaire raisonnable. Les coûts d'investissement plus importants peuvent à moyen terme être compensés par les économies réalisées sur les coûts de l'énergie. Globalement, les coûts des mesures sont bien répartis et raisonnables pour les propriétaires de bâtiments.

L'amélioration de l'efficacité énergétique et l'utilisation accrue d'agents énergétiques locaux entraînent le transfert d'une partie des coûts liés aux importations d'énergies fossiles vers des investissements et des dépenses effectués sur le territoire national. Le recours plus systématique aux énergies renouvelables locales a par ailleurs des répercussions positives sur l'économie du canton de Berne. Pour l'artisanat et l'industrie, il en résulte des impulsions supplémentaires à l'innovation. Cela développe la création de valeur sur place et crée de nouveaux emplois, comme le démontre une étude.[37]

Simultanément, la dépendance énergétique envers l'étranger est réduite, ce qui renforce la sécurité de l'approvisionnement dans le canton de Berne. A long terme, ces mesures permettront de compenser en partie la perte de la production de la centrale de Mühleberg, qui a été en 2019 la première centrale nucléaire à être mise à l'arrêt sur le territoire suisse.

Selon la version révisée de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO_2, jusqu'à 450 millions de francs par an sont désormais à disposition pour soutenir dans toute la Suisse les mesures visant les économies et l'efficacité en matière d'utilisation de l'énergie, d'une part, ainsi que l'utilisation des énergies renouvelables dans le domaine des bâtiments d'autre part.[38] Le secteur bernois de la construction profitera des assainissements d'enveloppes de bâtiments d'habitation qui seront effectués dans le cadre du remplacement des chauffages alimentés au mazout ou au gaz (cf. art. 40a).

10. Répercussions sur l'environnement et la société

La révision a des répercussions positives sur l'environnement. Les mesures prévues présentent quant aux rejets de CO_2 évités un potentiel allant jusqu'à 120 000 tonnes en 20 ans. Ce potentiel peut encore être amélioré si tous les bâtiments publics présentent des standards énergétiques plus élevés et que les communes peuvent adopter des dispositions énergétiques plus strictes. Par cette réduction des émissions de CO_2, le canton de Berne apporte une contribution importante à la protection du climat. Les économies d'électricité diminuent par ailleurs l'urgence liée à la construction de nouvelles installations de production (installations hydrauliques et éoliennes, notamment) et à l'extension des réseaux existants.

Le potentiel en matière d'économies d'électricité (obligation de remplacer les chauffe-eau électriques et réglementation de l'exploitation des réclames lumineuses et des luminaires des vitrines) s'élève à environ 150 gigawattheures, soit la consommation annuelle de courant d'environ 33 000 ménages. En outre, la prescription relative à l'efficacité énergétique globale pondérée des constructions nouvelles permet d'accroître d'environ dix gigawattheures par an la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Le potentiel d'économie d'électricité (150 GWh) ajouté à l'augmentation de la production de courant solaire pendant 15 ans (150 GWh) s'inscrit dans l'objectif de développement de la force hydraulique visé dans le canton de Berne (300 GWh).

[37] *Wirtschaftliche Bedeutung erneuerbarer Energien im Kanton Bern*, rapport final du 12 janvier 2012
[38] cf. art. 53, al. 2 en relation avec l'art. 55, al.1 de la loi sur le CO_2

Les possibilités techniques d'amélioration de l'efficacité énergétique (p. ex. meilleurs isolants ou systèmes de chauffage plus efficaces) permettront de diminuer le besoin en chaleur sans restriction sensible des libertés individuelles et du niveau de vie. Bien au contraire, les constructions efficaces en termes d'énergie accroissent le confort d'habitation.

11. Résultat de la procédure de consultation par voie de conférence

La procédure de consultation par voie de conférence du 23 mars 2021, à laquelle ont participé près de 30 personnes provenant de partis politiques, d'associations et de communes, a permis de régler plusieurs problèmes de compréhension. Nous renvoyons au procès-verbal pour le détail. Les nombreuses prises de position qui nous sont par ailleurs parvenues par écrit ont montré que le projet était largement approuvé. Diverses associations de protection de l'environnement (p. ex. le WWF) et certains partis, Les Verts, les Jeunes Vert-e-s, les JS et le PEV, estiment que le projet ne va pas assez loin en matière de protection climatique : ils demandent l'interdiction des chauffages au mazout. Le projet est par contre clairement rejeté par l'UDC du canton de Berne ainsi que par l'Association des propriétaires fonciers, l'UCI et les PME bernoises, même s'ils ont approuvé certains articles ou formulé des propositions les concernant. Quelques communes ont également formulé des propositions, dont la plupart ont été retenues. Les débats concernant l'adaptation du projet et leurs résultats sont exposés aux chapitres 5 et 6 du présent rapport.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	567/2021
Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire :	2021.WEU.256
Classification :	Non classifié

Swiss Center for Design and Health (SCDH AG) ;
Crédit d'objet

1. Objet

Subventions d'exploitation pour la mise sur pied du Swiss Center for Design and Health (SCDH AG) pour les années 2022-2029.

2. Bases légales

- Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; RS 420.1) : articles 7 et 15
- Ordonnance du 29 novembre 2013 relative à la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (ordonnance sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation, O-LERI ; RS 420.11) : articles 20 à 23
- Ordonnance du DEFR du 9 décembre 2013 relative à l'ordonnance sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (O-LERI-DEFR ; RS 420.111) : articles 12 à 14
- Loi du 27 janvier 2016 sur l'encouragement de l'innovation (LEI ; RSB 901.6) : articles 2 à 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) : articles 46, 48, alinéa 1 et article 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1) : article 148

3. Nature et qualification juridique de la dépense

Nouvelle dépense unique.

4. Montant déterminant du crédit

Le montant déterminant du crédit pour les subventions cantonales d'exploitation accordées durant la période 2022 à 2029 s'élève à 22 millions de francs. Pour la période allant de 2021 à 2029, la société SCDH AG table sur des charges de 94 millions de francs et des prestations propres à hauteur d'environ 50 millions de francs. Elle demande de la part de la Confédération un cofinancement équivalant à celui du canton, lequel s'élève à 22 millions de francs pour les années 2021 à 2028.

5. Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Crédit d'engagement sous forme de crédit d'objet porté à la charge du groupe de produits 03.16.9800 Développement et surveillance économique, compte 365000. Paiements partiels prévus pour la période 2022-2029 :

2022	6,100 millions de francs
2023	6,020 millions de francs
2024	3,880 millions de francs
2025	1,350 million de francs
2026	1,150 million de francs
2027	1,050 million de francs
2028	0,950 million de francs
2029	1,500 million de francs

Les dépenses sont inscrites au budget 2022 ainsi qu'au plan intégré mission-financement pour les années 2023 à 2025, ou seront compensées à l'interne en 2023 et devront être supprimées au cours des années suivantes. Sur la base des nouveaux chiffres pour les années de planification financière 2023-2024, la base de la déclaration de planification issue de la Voie 3 du processus de planification 2021 [budget/plan intégré mission-financement 2023-2025 (réduction de 0,4 million de francs en 2023 et en 2024)] a changé et ne pourra être mise en œuvre qu'à partir de 2024.

6. Charges et conditions

La subvention cantonale est conditionnée par la participation au financement équivalente de la Confédération pour la période 2021-2028. Elle est réduite ou retenue en fonction de l'évaluation et de la décision de la Confédération concernant sa propre contribution. Le canton peut également réduire ou retenir sa subvention sur la base de sa propre évaluation. La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement est chargée de l'exécution. Si elle en fait la demande, elle doit se voir communiquer tout renseignement nécessaire au contrôle et à la surveillance et doit avoir accès au dossier. Des conditions et charges supplémentaires destinées à assurer l'octroi de subventions d'exploitation seront fixées au moment opportun dans un contrat de prestations passé entre la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement et SCDH AG.

7. Abrogation de l'AGC 2019.VOL.34

En vertu de la décision du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche prise en juillet 2021, le présent arrêté abroge l'AGC 2019.VOL.34 du 5 décembre 2019 et le remplace.

8. Référendum financier

Le présent arrêté est soumis à la votation facultative et doit être publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Direction de l’économie publique, de l’énergie et de l’environnement
– Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire :	2021.WEU.256
Classification :	Non classifié

Swiss Center for Design and Health ; crédit d'objet

Sommaire

1. Synthèse 1

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire/du projet 2
3.1 Rappel 2
3.2 Caractéristiques du projet 3
3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences 5

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 11

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 12

6. Répercussions sur les communes 12

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 13

8. Proposition 13

1. Synthèse

Le présent arrêté soumet à nouveau au Grand Conseil, en vertu de la loi sur l'encouragement de l'innovation, une demande de crédit modifiée visant à renforcer le site médical bernois. Cette dernière porte sur des subventions d'exploitation d'un montant de 22 millions de francs destinées à la société Swiss Center for Design and Health AG (SCDH AG) pour les années 2022 à 2029 jusqu'à ce que l'autonomie financière soit atteinte en 2030. Les subventions cantonales ne seront versées que si la Confédération participe aux frais d'exploitation sur toute la période dans les mêmes proportions au titre de l'encouragement de la recherche et de l'innovation. Comme convenu avec le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), les décisions correspondantes pour les années 2022-24 et une déclaration d'intention pour les années 2025-28 seront adoptées début juillet 2021 par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). L'arrêté du Grand Conseil conditionne l'octroi de la subvention fédérale. Il devrait être pris au cours de la session d'automne 2021 pour déclencher à temps le versement des moyens fédéraux dès 2021 et envoyer un signal clair à la Confédération afin que le projet de SCDH AG soit intégré dans le message pour les crédits FRI 2025-2028. SCDH AG va devoir déposer une nouvelle demande auprès du SEFRI d'ici fin

juin 2023 pour la période d'encouragement 2025-28 ; cette deuxième décision de la Confédération est prévue pour fin 2024. Les dépenses pour les subventions cantonales d'exploitation sont inscrites au budget 2022 ainsi qu'au plan intégré mission-financement de la période 2023-2025 et doivent encore être inscrites pour les années suivantes jusqu'en 2029.

2. Bases légales

– Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI ; RS 420.1) : articles 7 et 15
– Ordonnance du 29 novembre 2013 relative à la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (ordonnance sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation, O-LERI ; RS 420.11) : articles 20 à 23
– Ordonnance du DEFR du 9 décembre 2013 relative à l'ordonnance sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (O-LERI-DEFR ; RS 420 111) : articles 12 à 14
– Loi du 27 janvier 2016 sur l'encouragement de l'innovation (LEI ; RSB 901.6) : articles 2 à 10
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) : articles 46, 48, alinéa 1 et article 52
– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1) : article 148

3. Description de l'affaire/du projet

La promotion de la capacité d'innovation est un élément central de la politique menée par le canton de Berne en matière d'économie et de formation. Dans le cadre de la stratégie économique 2025, le Conseil-exécutif s'est déjà explicitement fixé comme objectif de renforcer le site médical et de promouvoir les innovations. L'entrée en vigueur de la loi sur l'encouragement de l'innovation le 1er octobre 2016 a permis de créer les conditions juridiques requises pour mener une nouvelle politique d'innovation et octroyer le soutien financier demandé ici. Dans le programme gouvernemental de législature 2019-2022, le Conseil-exécutif a clairement confirmé sa volonté de faire de Berne un site médical jouant un rôle de premier plan en Suisse, de lui conférer un rayonnement international et de créer dans cette optique de nouveaux centres de recherche et de développement. Dans ce contexte et en vertu des décisions de la Confédération concernant la demande complémentaire de SCDH AG du 16 avril 2021, une demande de crédit, adaptée par rapport à l'AGC 2019.VOL.34 du 5 décembre 2019[1], pour un projet revêtant une importance déterminante en termes de promotion du site médical est soumise à l'approbation du Grand Conseil.

3.1 Rappel

Les secteurs de l'assistance médicale et des soins de santé préventifs recouvrent bien plus de choses que les seuls soins médicaux : le design, l'architecture et la communication y gagnent en importance. Dans un marché de la santé de plus en plus influencé par les consommateurs et consommatrices, la qualité des soins, la qualité des résultats et la sécurité deviennent également des critères sur lesquels les patients et patientes se basent pour choisir un établissement de soins tel qu'un hôpital pour traitement ambulatoire ou hospitalier. La promotion et la préservation globales de la santé individuelle et collective nécessitent des processus, des instruments et des infrastructures permettant de mieux exploiter ces aspects dans la promotion de la santé. Il sera ainsi possible de mieux prendre en compte l'évolution des besoins ainsi que les attentes des personnes concernées par le domaine de la santé, et

[1] Cf. arrêté du Grand Conseil de la session d'hiver 2019, https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-99d984f299f842e3842b2e6c45defc18.html

d'optimiser la qualité et la sécurité de la prise en charge des patients et patientes. Les évolutions basées sur l'expérience et sur des données probantes, qui tiennent compte du point de vue de différents acteurs (patients et patientes, personnel médical, décideurs et décideuses, autres institutions, etc.), permettent d'ouvrir de telles voies innovantes dans le domaine des soins. Celles-ci vont du soutien à la communication apporté par des interfaces numériques à la définition de processus et à l'aménagement intérieur en passant par l'activation de potentiels sociétaux du changement et la participation des patients et des patientes par le biais du design. En effet, de nombreuses problématiques dans le domaine de la santé sont en fait des problèmes de design. Le Swiss Center for Design and Health (SCDH) devrait constituer en Suisse une institution unique qui développera de nouvelles solutions basées sur le design pour un système de soins porteur d'avenir. La fonction du design, dans le cadre de l'activité de recherche et de développement exercée au sein du SCDH, est d'améliorer les locaux, l'environnement et les processus en jeu des points de vue de la durabilité, de la rentabilité, de la sécurité, de l'écologie, de la transparence et de l'innovation. Le SCDH vise la recherche de pointe, avec déjà plus de 30 programmes de recherche en coopération avec autant de partenaires de terrain, dont l'intérêt est établi par leurs déclarations d'intention. La recherche est effectuée au plus près du marché et les applications qui en découlent s'orientent en fonction de ce dernier. Le SCDH peut ce faisant compter sur la collaboration interdisciplinaire, unique en Suisse et établie de longue date entre la Haute école spécialisée bernoise (HESB) et de nombreux partenaires qui appliquent les résultats de la recherche à leurs projets de design dans le secteur de la santé. Des subventions cantonales et fédérales supplémentaires allouées au titre du programme fédéral concernant les centres de compétences technologiques devraient permettre de renforcer considérablement le site médical de Berne en vue d'atteindre l'excellence au plan international.

3.2 Caractéristiques du projet

Le SCDH doit devenir un centre leader à l'échelle nationale et réputé à l'échelle internationale assurant l'interface entre design et santé. Il mènera, sous l'angle du design, des recherches sur des soins médicaux et paramédicaux efficaces, sur une architecture orientée sur les besoins des utilisateurs ainsi que sur une intégration optimale de l'informatique et de la communication – donc sur des aspects essentiels, qui rendront les établissements de soins suisses plus efficaces, plus rentables et plus concurrentiels aux niveaux national et international. L'équipe interdisciplinaire et expérimentée de la HESB travaille avec succès depuis plus de 14 ans dans les domaines du design, de la santé, de l'architecture, de l'économie, de la technique et de l'informatique, et collabore étroitement avec l'Université de Berne ainsi qu'avec des partenaires nationaux et internationaux performants issus des milieux économiques et scientifiques. La recherche, l'enseignement, la formation continue et la promotion de l'innovation sont ainsi regroupés de manière optimale sous un même toit.

Le terme de « design » est utilisé dans une acception aussi large que dans les pays anglo-saxons : en tant que mise en pratique de toute conception. Le concept scientifique actuel de design va donc bien au-delà de la notion communément admise de design (industriel) en tant que « mise en forme ». Les différentes professions du secteur du design (telles que le design graphique et le design en communication, le design industriel, le design de service, mais également l'architecture et l'architecture d'intérieur, etc.) forment ensemble une pratique à laquelle différents domaines collaborent de manière interdisciplinaire. Depuis plus de 14 ans, le groupe de recherche interdisciplinaire Health Care Communication Design poursuit cette approche à la HESB avec des projets fructueux, qui vont de la conception de processus dans le domaine de la santé au développement de concepts pour l'architecture intérieure et la conception architecturale de bâtiments hospitaliers et d'établissements de soins, en passant par le design de produits. Cette forme de collaboration sera reprise au SCDH et poursuivie dans le domaine de la recherche. Au SCDH, la recherche en matière de design sera menée en relation avec d'autres disciplines (recherche dans le domaine des soins, de l'architecture, des processus, de l'informatique, etc.). Dans une telle procédure, le design

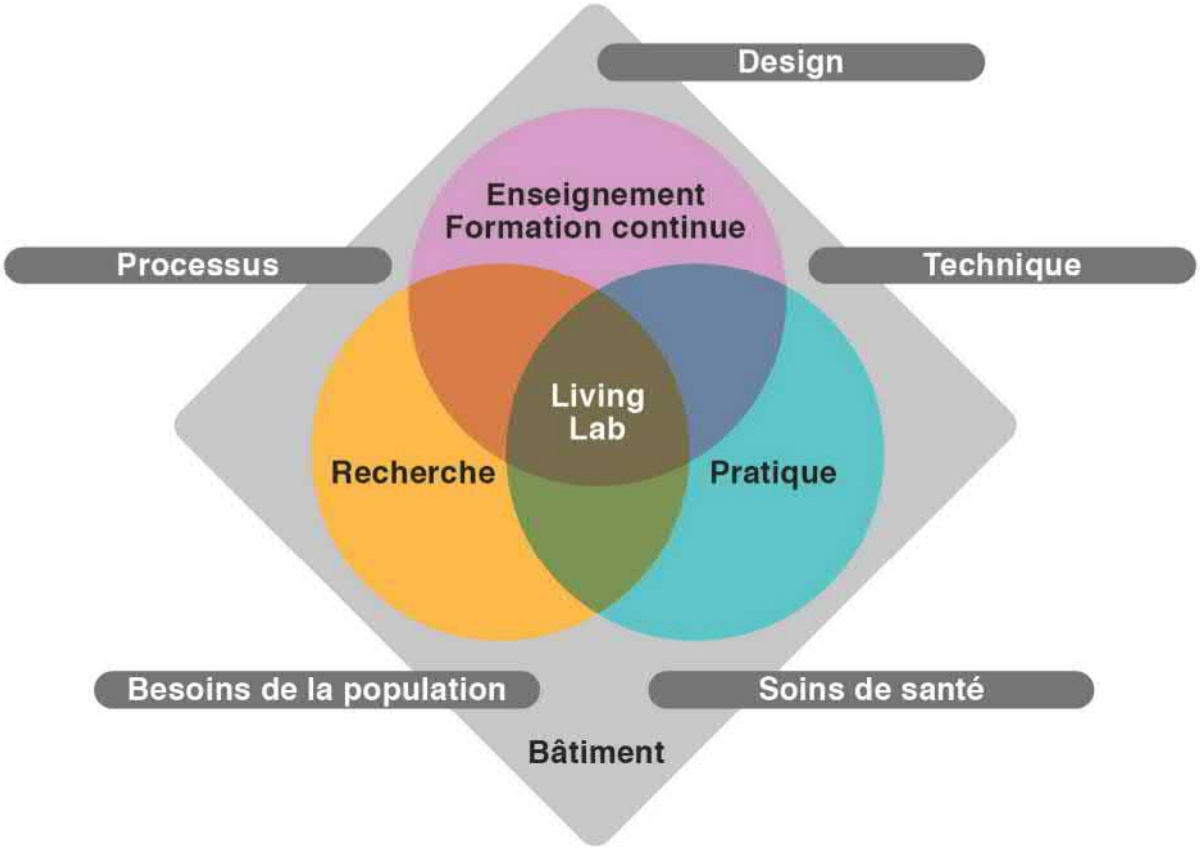
s'oriente sur les personnes et leurs besoins variés, et se base notamment sur l'expérience ainsi que sur des données probantes, et non sur des débats à propos de la « bonne forme ».

Le contexte des problématiques va des besoins physiques, psychiques et sociaux à l'exigence intellectuelle qu'a l'être humain de comprendre les objets qui l'entourent. Le design tel que le comprend le SCDH peut ainsi se rapporter aussi bien à la conception d'objets et d'environnements architecturaux qu'à la conception de processus de travail et d'interactions humaines dans le domaine de la santé ainsi que dans les univers du quotidien. Le point d'ancrage pour le Swiss Center for Design and Health est un bâtiment multifonctionnel, qui réunit la recherche, le développement, l'économie et l'enseignement. L'illustration 1 montre de manière schématique les différentes fonctions et les champs d'action centraux qui seront regroupés dans ce bâtiment axé sur la pratique. Il s'agira d'un établissement sanitaire, dont l'architecture s'appuiera sur des critères éprouvés et représentant au moyen de l'architecture, de la technologie et du design ce qui y sera enseigné, à savoir le design et la santé. Le cœur du bâtiment abritera un « living lab ».

SCDH AG est divisé en trois champs d'activité et fournit les prestations suivantes :

- *Recherche dans le living lab – coopérative, innovante, ciblée*
  Dans le living lab, des recherches sont effectuées sur des problématiques d'actualité concernant les relations entre design, architecture, processus et santé, et des solutions transposables dans la pratique sont élaborées. ➔ Préparation et réalisation de projets de recherche et de développement, rôle d'expert dans des comités et dans le cadre de marchés publics, visites sur le terrain, élaboration d'analyses et de rapports de recherche sur la base de mandats, publications, brevets, etc.

Illustration 1 : concept et domaines d'activité



- *Pratique dans le living lab – collaboration avec des entreprises*

Cette interface de portée nationale rapproche des entreprises, des institutions de soins et des partenaires de recherche et développement grâce à des formats modernes d'échange de données, soutient les start-up et sensibilise le public à cette thématique. ➔ Préparation et réalisation de projets de développement de produits, prototypage, mise en location du living lab pour des projets de recherche externes, fourniture de conseils à des entreprises et des ONG, organisation d'ateliers, conférences, évènements de réseautage, etc.

- *Le living lab en tant que lieu d'apprentissage et d'échange – enseignement et formation continue pour différents groupes cibles*
  Des formations initiales et continues exceptionnelles, axées sur la pratique et la recherche, des formats de dialogue et des groupes de réflexion – dont une nouvelle offre d'étude « Health Care Design » – permettent aux personnes exerçant une activité professionnelle d'acquérir des compétences clés dans les domaines les plus différents. ➔ Préparation et concrétisation d'une offre étendue de formation continue en collaboration avec des hautes écoles, développement de nouveaux cursus, fourniture de conseils et de formation in situ à des entreprises et des organisations, etc.

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Afin de développer, de tester et de mettre en œuvre de nouvelles voies pour le système de santé de demain en collaboration avec différents groupes d'intérêts, le SCDH est constitué en tant que partenariat public-privé (PPP) et organisé sous la forme d'une société anonyme à but non lucratif au sens du Code des obligations. Le SCDH sera un centre d'excellence pour la formation continue comme pour la recherche et le développement.

L'illustration 2 représente la structure que la société SCDH AG devrait présenter à partir de 2022.

Illustration 2 : organigramme



Le SCDH est conçu pour développer des solutions d'avenir répondant aux besoins des mandants, des milieux politiques et de la société de manière interdisciplinaire, transdisciplinaire et interprofessionnelle dans les trois domaines d'activité que sont la recherche, l'enseignement/la formation continue et la pratique. Outre l'exploitation opérationnelle avec ces trois domaines d'activité, la structure organisationnelle de SCDH prévoit donc un soutien apporté par un groupe de pilotage interdisciplinaire et par un comité international.

Le groupe de pilotage interdisciplinaire garantira que les projets de recherche du SCDH sont effectivement réalisés de manière interdisciplinaire et transdisciplinaire. Ainsi, l'un des atouts déterminants du groupe de recherche Health Care Communication Design (HCCD) de la HESB doit être transféré dans le SCDH et renforcé.

Au sein du comité, neuf experts et expertes internationaux évaluent l'activité de recherche de manière critique selon des critères scientifiques, la comparent à des questions actuelles relevant d'activités internationales de recherche et de publication et s'appuient sur leurs conclusions pour fournir des

recommandations concernant le développement du SCDH au conseil d'administration, au groupe de pilotage interdisciplinaire ainsi qu'à la direction.

Ce modèle d'organisation sera opérationnel à partir de 2022. Pendant la phase de mise en place de 2019/2020, un conseil d'administration réduit de quatre membres a coordonné la mise sur pied opérationnelle, scientifique et pédagogique du centre. Depuis 2021, le conseil d'administration est entièrement pourvu conformément aux statuts, avec un profil d'exigences clair, et compte actuellement sept membres. Lors de l'assemblée générale qui s'est tenue en avril 2021, une conseillère aux Etats de Suisse romande a été élue en tant que dernière membre du conseil d'administration pour le moment. Ainsi, au niveau politique, le canton comme la Confédération sont représentés de manière appropriée au sein de cet organe.

Etat et planification du développement de l'entreprise

La société SCDH AG a été fondée le 6 juin 2019. Au moment de sa création, son actionnariat se composait comme suit (le capital-actions versé est mentionné entre parenthèses) :

- Haute école spécialisée bernoise (2 mio CHF)
- Groupe de l'Ile (1 mio CHF)
- Université de Berne (1 mio CHF)
- Visana SA (0,3 mio CHF)
- Girsberger AG (0,1 mio CHF)
- Komform GmbH (0,1 mio CHF)
- LerNetz SA (0,1 mio CHF)

La collaboration avec SCDH AG suscite un vif intérêt, que ce soit pour la réalisation de projets ou la recherche. Plus de 30 entreprises, institutions de recherche et associations ont déposé des déclarations d'intention écrites (*letter of intent*). Une entreprise de grande envergure prévoit de plus de participer au financement d'une chaire professorale (chaire dotée). Ces déclarations d'intention sont documentées dans la demande confidentielle adressée à la Confédération et ont été portées à la connaissance de la Commission des finances. Elles ne sont cependant pas mentionnées dans le rapport de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement pour des raisons de confidentialité.
Le développement ultérieur du SCDH se déroule en deux phases :

- *Phase de développement 2019-2021*
  Pendant cette période, les structures existantes à la HESB seront transférées dans la société SCDH AG, les nouvelles chaires professorales de la HESB et de l'Université seront mises en place, la formation continue sera planifiée et les objets loués pour le SCDH seront examinés puis développés conformément au concept. La conception organisationnelle de la direction, du conseil d'administration et du comité sera également définie de manière plus précise. La recherche d'autres partenaires se poursuivra sur toute cette période. La demande à la Confédération a été soumise en juin 2019, dans les délais impartis, et a également servi de base pour la première décision du Grand Conseil lors de la session de décembre 2019 (AGC 2019.VOL.34, voir note de bas de page 1). Par sa décision du 17 décembre 2020, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a permis au SCDH AG de soumettre une demande ultérieure dans laquelle le concept du centre devait être précisé et l'échelle vérifiée. Les objectifs du centre ainsi que le plan de mise en œuvre (*business plan*) devaient notamment être décrits de manière plus précise. Il fallait présenter plus clairement comment les moyens fédéraux demandés pouvaient être utilisés et comment des moyens de tiers pouvaient être obtenus (sachant que l'aide de la Confédération est limitée à huit ans, aux termes de la loi cantonale sur la promotion de l'innovation), afin de parvenir, sans subvention fédérale et à moyen terme, à

l'autonomie opérationnelle et financière. Le concept TST devait également être précisé. Il fallait indiquer comment les résultats obtenus par le centre devaient être transmis aux acteurs publics et privés et comment, dans le cadre de la mise en œuvre de projets concrets, des patients et patientes devaient, le cas échéant, être incités à participer à ces projets. Il s'agissait par ailleurs d'améliorer l'assise de SCDH AG au sein des hautes écoles suisses en impliquant des acteurs d'importance nationale, en vue de garantir l'expertise nécessaire et la masse critique. Le 16 avril 2021, SCDH AG a soumis sa demande ultérieure. Le *business plan*, le transfert de connaissances et de technologies et l'assise du centre à l'échelle nationale y ont été présentés de manière détaillée (la demande est confidentielle et est à disposition du Conseil-exécutif et de la Commission des finances pour examen préalable). Dans des domaines centraux, le projet a été redimensionné en vue d'accroître sa rentabilité. Les dépenses en matière de personnel et d'investissements ont ainsi été adaptés afin que le SCDH puisse opérer sur le marché à partir de 2030, dans une forme d'organisation la plus simple et la plus agile possible, en autofinancement. Les chaires dotées seront également financées par le canton et la Confédération uniquement dans un premier temps, et développées par étapes ; à partir de 2025, elles seront financées en permanence par des fondations et à partir de 2030, elles seront entièrement financées par des donateurs privés. La stratégie TST adaptée prévoit un vaste programme d'échanges, d'apprentissage et de coopération, qui offrent, outre les activités d'enseignement académique, des possibilités de transfert de connaissances et de technologies à des niveaux qui s'adressent à un large public. Concernant le réseautage national, de nouveaux partenariats économiques et scientifiques importants ont pu être lancés à l'échelle du pays depuis le dépôt de la première demande au SEFRI en juin 2019, tels que des efforts de coopération avec des laboratoires de l'EPFL, de l'EPFZ, de l'Université de Saint-Gall et de l'Université de Lucerne.

- *Phase d'exploitation 2022-2029*
  La phase d'exploitation commencera début 2022, une fois que la Confédération et le canton auront donné leur accord définitif pour le financement. Le centre débutera son exploitation opérationnelle et se développera conformément au calendrier. Cette phase est expliquée de manière détaillée dans la demande adressée à la Confédération (demande complémentaire incluse). Elle n'est pas précisée ici pour des raisons de confidentialité.

Demande de soutien auprès de la Confédération et calendrier

A la fin du mois de juin 2019, SCDH AG a remis au Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation la demande définitive de soutien fédéral pour la période 2021-2024. La demande a montré dans quelle mesure le SCDH revêt une importance nationale, quelle valeur ajoutée il apportera à l'ensemble du pays et en quoi il contribuera au rayonnement international. Elle a également présenté les raisons pour lesquelles la Confédération devait soutenir SCDH AG et dans quelle mesure l'établissement remplissait des tâches qui ne pouvaient pas être confiées à une haute école (EPF, université, haute école spécialisée) ou à un autre établissement au sens de l'article 15 LERI qui serait déjà soutenu par la Confédération. Suite à la décision du DEFR du 17 décembre 2020, SCDH AG a soumis une demande ultérieure à la Confédération (voir ci-dessus), qui a permis de redimensionner le projet originel ainsi que de vérifier et d'adapter le *business plan*. En outre, le financement a été renégocié entre le SEFRI et la DEEE ; c'est sur cette base que les moyens cités dans le tableau 1, au chiffre 3.5 ont été demandés au canton et à la Confédération par le biais de la demande ultérieure soumise le 16 avril 2021.

Les principales étapes sont les suivantes :

- 16 avril 2021 : SCDH AG remet sa demande ultérieure à la Confédération.
- Fin avril 2021 : courrier du SEFRI à la DEEE pour approbation de la procédure et de la clé de financement (déclarations d'intention convenues au préalable avec le DEFR).

- Jusqu'à mi-juin 2021 : examen préalable par le Conseil suisse de la science puis proposition définitive du SEFRI au DEFR.
- Début juillet 2021 : décision individuelle du DEFR concernant la demande ultérieure de SCDH AG du 16 avril 2021.
- Session d'automne 2021 : AGC sur le crédit pour les subventions cantonales d'exploitation de SCDH AG au cours des années 2022-2029.
- Octobre 2021 : versement de la subvention fédérale pour 2021 en cas d'arrêté du Grand Conseil approuvant le crédit.
- Décembre 2021 : ACE constatant si le référendum facultatif relatif à l'AGC a abouti.
- A partir de 2022 : versement annuel des subventions de la Confédération et du canton sur la période 2022-2024 en fonction de l'examen annuel effectué par le SEFRI en vertu de l'article 13, alinéa 3 O-LERI-DEFR.
- Fin juin 2023 : dépôt de la demande de SCDH AG auprès de la Confédération pour obtenir un soutien financier pour la période 2025-2028.
- Printemps 2024 : adoption du message du Conseil fédéral sur les crédits-cadre Formation, recherche et innovation pour les années 2025 à 2028 (message FRI 2025-2028).
- Session d'automne/hiver 2024 : approbation par les Chambres fédérales du message FRI pour les années 2025 à 2028 et du crédit-cadre correspondant pour l'article 15 LERI.
- Fin 2024 : décision (individuelle) du DEFR concernant la demande de SCDH AG.
- A partir de 2025 : versement annuel des subventions de la Confédération 2025-28 et du canton 2025-29 en fonction de l'examen annuel effectué par le SEFRI en vertu de l'article 13, alinéa 3 O-LERI-DEFR.

Coûts et financement pour les années 2022 à 2029

Le tableau suivant fournit un aperçu des charges et du financement.

Le financement comprend la phase de mise en œuvre avec l'exploitation provisoire et la mise sur pied du SCDH de 2021 à 2029. A compter de 2030, le SCDH sera financièrement autonome selon son *business plan*. Pour la période 2022-2029 (et sans financement préalable de la Confédération en 2021), le SCDH table sur des dépenses annuelles de l'ordre des 11 à 12 millions de francs, composées de coûts fixes relativement stables et d'une dépense initiale élevée. Un récapitulatif détaillé des dépenses et recettes prévues est joint à la demande confidentielle ultérieure adressée à la Confédération le 16 avril 2021. Les éléments de la planification financière se basent sur les dimensions connues actuellement pour représenter le besoin d'investissement ainsi que l'évolution des dépenses et du revenu. L'estimation des coûts pour l'infrastructure et pour le bâtiment qui sera utilisé provisoirement repose sur des valeurs empiriques usuelles dans la branche. Outre les biens d'investissement, les postes de coûts les plus importants sont surtout les traitements et les loyers. La pandémie de coronavirus a créé une grande incertitude à de nombreux égards chez un grand nombre de partenaires économiques et scientifiques. Cela concerne également le SCDH et son développement. La possibilité de construire un nouveau bâtiment ne sera donc plus évaluée, comme dans la demande d'origine, après une phase de démonstration de la faisabilité (*proof of concept)* de trois ans, mais seulement après la phase d'encouragement de huit années. La décision se basera donc sur un cadre décisionnel plus étoffé en termes d'expériences, ce qui permettra de minimiser les risques. Le financement du nouveau bâtiment

ferait l'objet d'une procédure distincte et serait obtenu sur le marché des capitaux, indépendamment des moyens cantonaux et fédéraux alloués.

Tableau 1 : Charges et financement pour les années d'exploitation 2021 à 2029 (en millions de francs)

	2021	*2022*	*2023*	*2024*	*Total*	*2025*	*2026*	*2027*	*2028*	*2029*	*Total*
Charges totales	**0.50**	**14.24**	**11.90**	**11.87**	38.51	11.00	**11.12**	**11.03**	**11.13**	**11.06**	**55.34**
Subvention fédérale[2]	0.50	2.70	3.28	1.52	8.00	4.15	3.85	3.45	2.55	0.00	14.00
Subvention cantonale[3]	0.00	6.10	6.02	3.88	16.00	1.35	1.15	1.05	0.95	1.50	6.00
Revenus SCDH	0.00	5.44	2.60	6.47	14.51	5.50	6.12	6.53	7.63	9.56	35.34
Part du canton (subventions)	0%	43%	51%	33%	42%	12%	10%	10%	9%	14%	11%

Le financement initial du SCDH sera garanti par des subventions de la Confédération et du canton de Berne, qui atteindront un montant global identique sur l'ensemble de la période 2021-2029. Pendant la première période de subventionnement, 16 millions de francs seront octroyés par le canton et huit millions de francs par la Confédération. Pendant la deuxième période de subventionnement, six millions de francs seront octroyés par le canton et 14 millions de francs par la Confédération. Les subventions annuelles sont adaptées aux charges et revenus planifiés dans le modèle financier et varient entre 0,95 million et 6,1 millions de francs. La part de subvention cantonale sera de 42 pour cent pour l'ensemble de la première période 2022-2024, puis de 11 pour cent pour la deuxième période 2025-2029. Sur l'intégralité de la période 2021-29, la participation au financement du canton se monte à 23 pour cent des dépenses totales. La participation au financement de la Confédération sera identique.

Ce financement public initial sera peu à peu complété et remplacé par les revenus de SCDH AG. Les revenus seront générés par l'activité opérationnelle ainsi que par deux phases de capitalisation. De plus en plus de revenus seront également générés par des projets de recherche, des offres de formation continue et des prestations. Les revenus suivront une courbe de croissance qui se stabilisera progressivement au cours de ces huit années. Pendant la première phase de capitalisation, la mise en service de l'entreprise a été garantie par la souscription d'un capital-actions de 4,6 millions de francs lors de la fondation de SCDH AG suite à la promesse de financement faite par la Confédération à partir de 2022. Dans une deuxième phase, le capital-actions doit encore être augmenté d'environ 1,5 million de francs d'ici à 2024, de sorte que la capitalisation totale atteigne 6,1 millions de francs. Ce financement de base est nécessaire à moyen terme pour compenser le déséquilibre entre charges et revenus lors du lancement de SCDH AG. Au cours des deux premières années d'autonomie financière, deux autres phases de financement de 0,8 million et 0,6 million de francs sont prévues. Si l'on y ajoute les revenus qui devraient pouvoir être tirés du living lab, de l'enseignement et de la formation continue, les moyens de tiers obtenus de manière compétitive (FNS ; Innosuisse, UE) et les revenus issus des mandats et des développements des TIC, la base de sources de revenus ainsi formée paraît réaliste. Il faut pour cela une plateforme de recherche, d'enseignement et de développement qui permettrait au SCDH de se démarquer au niveau international. La planification et l'établissement de piliers du centre tels que les TIC, le living lab, les ateliers, les RH, l'enseignement et la formation continue sont certes pour l'heure fortement entravés par la pandémie, mais des avancées considérables ont tout de même été obtenues dans ce domaine. Cela devrait permettre de réaliser une transition aussi rapide et efficace que possible vers la phase d'exploitation I. Même une estimation prudente permet de tabler sur une reprise dans ce domaine après la pandémie, qui pourra faciliter l'acquisition de partenaires importants.

[2] La Confédération verse en 2021 à SCDH AG trois millions de francs de subventions d'exploitation et est d'accord pour que 2,5 millions de francs de cette somme soient répartis sur les années 2022 et 2023 (constitution de réserves en 2021).
[3] Dont au maximum 50 000 francs par an de charges locatives pour le canton, qui sont imputées sur la subvention cantonale. Ces charges locatives du canton représentent un plafond estimatif pour les postes destinés au personnel scientifique que les hautes écoles bernoises détacheront en permanence dans les locaux de SCDH AG (p. ex. bureaux de professeurs).

Le SCDH lance des impulsions innovantes dès la première phase d'exploitation. La participation engagée de sommités internationales au sein du International Advisory Board depuis 2020 confirme que le SCDH répond à un besoin dans le domaine de la recherche en design basée sur des données factuelles, non seulement dans le contexte national mais également international. Outre les mandats de recherche nationaux (pour le moment hors du canton de Berne avec des institutions dans les cantons de Bâle, Schaffhouse, Zurich, Saint-Gall, Neuchâtel et d'Argovie), de premières coopérations de recherche internationales sont en train d'être mises sur pied avec la Texas Tech University (Etats-Unis). Ces activités seront poursuivies sans relâche en 2021 et dans les années qui suivront.

Selon le *business plan*, SCDH AG ne demandera plus de subventions fédérales ni cantonales à partir de 2030 parce que la société sera alors en mesure de s'autofinancer. Si tel est le cas, les exigences visées à l'article 9, alinéa 1 de la LEI, selon lequel des aides financières ne peuvent être accordées que pour une période de huit ans au plus, seront remplies. En vertu de l'article 9, alinéa 2, ces aides ne peuvent être prolongées que de quatre ans au plus dans des cas particuliers si, en raison de circonstances externes, l'autonomie financière du projet n'est pas encore atteinte mais pourra l'être dans le cas où cette mesure d'encouragement est poursuivie.

Contributions financières et arrêté du canton de Berne sur le crédit nécessaire pour les années 2022 à 2029

Un nouvel arrêté du Grand Conseil est nécessaire car, au vu de la modification de la clé de financement, la condition d'un financement équivalent par la Confédération et le canton ne pourrait être remplie que sur deux périodes de subventionnement. La contribution du canton s'élève à 22 millions de francs au total pour les huit années (cf. tableau 1). Elle requiert un arrêté du Grand Conseil sur le crédit, lequel est soumis au référendum facultatif. Les versements seront effectués durant les années de subventionnement. Selon les circonstances, le paiement final pourrait quant à lui n'être effectué qu'en 2030.

L'octroi de la subvention cantonale est soumis à la condition que la Confédération participe pendant deux périodes de subventionnement fédéral (2021-2028) dans les mêmes proportions aux frais d'exploitation au titre de la promotion de la recherche et de l'innovation en vertu de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI). Les décisions définitives de la Confédération seront prises mi-2021 (première période 2021-2024) et fin 2024 (deuxième période 2025-2028). Le DEFR décidera début juillet 2021 du montant des moyens fédéraux mis à disposition pour la période 2021-2024 sur la base de la clé de financement liée au crédit arrêté par le Grand Conseil. La Confédération exprimera en outre son intention d'examiner la possibilité d'un financement paritaire sur toute la période de subventionnement jusqu'en 2028 conformément à l'arrêté du Grand Conseil. Actuellement, il n'est juridiquement pas encore possible de disposer d'une garantie ferme pour la période 2025-2028 étant donné que, conformément aux prescriptions légales, la Confédération doit examiner toutes les demandes et statuer sur celles-ci par périodes quadriennales.

L'évaluation stricte que la Confédération va également effectuer à nouveau en 2023/24 impliquera automatiquement la réalisation en temps utile de travaux périodiques d'assurance-qualité sur la base desquels le canton de Berne pourra développer son propre système d'évaluation.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le Conseil-exécutif a inscrit dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 la vision « Le canton de Berne accroît son potentiel de ressources et sa capacité économique » et l'objectif stratégique n° 1 « Le canton de Berne est attractif pour l'innovation et l'investissement. Il encourage la recherche et

l'économie à travailler en réseau. » Afin d'atteindre cet objectif, le canton s'appuie notamment sur l'axe de développement suivant : « Le canton de Berne devient un site médical de premier plan en Suisse avec un rayonnement international et il favorise l'implantation de centres de recherche-développement ».

Le projet est conforme à l'orientation visée dans la stratégie économique 2025, dont l'un des trois axes d'intervention est le suivant : « Le canton mise sur l'innovation et le ménagement des ressources naturelles ». La réalisation de SCDH AG sous forme de centre de compétences technologiques national au sens de l'article 15, alinéa 3, lettre *c* LERI constitue une contribution fondamentale à la mise en œuvre de cet axe d'intervention.

Le projet contribue de manière déterminante à la stratégie de renforcement du site médical de Berne et s'inscrit parfaitement dans la continuité des mesures antérieures telles que le plan directeur de l'Insel Gruppe (ACE 149/2013), le regroupement de l'Hôpital de l'Ile et des hôpitaux du Spital Netz Bern AG ayant conduit à la formation de l'Insel Gruppe (ACE 0339/2013), la décision du 1er juillet 2016 visant à créer 100 places supplémentaires en médecine humaine à l'Université de Berne et à proposer à nouveau en intégralité la filière de pharmacie afin de faire de la Faculté de médecine de Berne la plus grande de Suisse (mise en œuvre avec l'ACE 193/2017 sur la capacité d'accueil maximale des filières de bachelor en médecine humaine, dentaire et vétérinaire) et les contributions financières à sitem-insel AG (AGC 2015-RRGR-978 du 17 mars 2016 et 2018-RRGR-760 du 6 mars 2019).

5. Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Les répercussions financières sur le canton sont présentées dans le tableau 1. Les dépenses sont inscrites au budget 2022 ainsi qu'au plan intégré mission-financement 2023-2025, ou seront compensées à l'interne en 2023 et devront être supprimées au cours des années suivantes. Sur la base des nouveaux chiffres pour les années de planification financière 2023-2024, la base de la déclaration de planification issue de la Voie 3 du processus de planification 2021 [budget/plan intégré mission-financement 2023-2025 (réduction de 0,4 million de francs en 2023 et en 2024)] a changé et ne pourra être mise en œuvre qu'à partir de 2024.

D'après les informations actuelles, l'affaire n'aura pas de répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux, à l'exception de la location d'un nombre limité de bureaux dans le SCDH, nécessaires pour les chaires professorales et le personnel attelé à la recherche au sein de la HESB et d'Unibe. Ces coûts périodiques annuels, dont l'estimation est indiquée au tableau 1, sont, dans la mesure où la Confédération l'accepte, déduits du montant de la subvention cantonale.

6. Répercussions sur les communes

Le financement initial accordé par le canton à SCDH AG n'aura pas de répercussions d'ordre général sur les communes. Ces dernières devraient en profiter indirectement puisque ce soutien renforcera la capacité d'innovation du site économique bernois dans les domaines de la médecine et du design, et augmentera potentiellement l'attractivité de l'ensemble des communes pour l'implantation d'entreprises dans les domaines du design, de la technique médicale ainsi que de la construction et des équipements dans le secteur de la santé.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Du fait de sa dimension nationale, SCDH AG aura des retombées économiques positives sur l'ensemble de la Suisse, le canton de Berne en retirant toutefois un profit particulier pour différentes raisons. D'une part, parce qu'à l'avenir, il sera plus intéressant pour les entreprises de design, de technique médicale ainsi que de construction et d'équipement de regrouper leurs sièges, ou tout au moins leurs activités principales, à proximité du centre de compétences. Les nombreuses déclarations d'intention de collaboration établies avec SCDH AG, qui ont pu être obtenues sur une courte période, montrent clairement l'intérêt et le potentiel du projet.

D'autre part, le centre de compétences apportera une contribution notable à la bonne réputation du site médical bernois en tant que leader en matière de recherche et de développement. Le projet améliorera par exemple les conditions générales pour les entreprises implantées dans le canton de Berne et dans la Région capitale Suisse, et déjà actives sur le marché des produits et prestations à la jonction entre les secteurs de la santé et du design, ainsi que pour les entreprises souhaitant pénétrer ce marché à fort potentiel de croissance. Le projet aura également une influence positive sur son environnement, ce qui favorisera l'implantation de nouvelles entreprises et la création de start-up. Il renforcera par exemple l'économie créative dans les domaines du design de produits et de services, du design en communication et en interaction, de l'aménagement intérieur, de l'architecture et de la signalétique grâce à l'extension de son domaine d'activité traditionnel aux champs de la médecine et de la promotion de la santé. Le domaine de la technique médicale ainsi que de nombreux sous-traitants bénéficieront également considérablement de cette impulsion en matière d'innovation issue de l'alliance prometteuse des secteurs du design et de la santé.

Les innovations portées par le design pourront également entraîner une amélioration de la sécurité des patients et des patientes ainsi que des optimisations dans la gestion des processus et des conditions de travail, et ainsi augmenter la qualité et la rentabilité dans le domaine des soins. Les résultats des recherches menées par SCDH AG pourront bénéficier à l'ensemble du système de santé suisse.

8. Proposition

Pour les raisons exposées, nous proposons au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Destinataires
– Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
– Grand Conseil

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	823/2021
Date de la séance du CE :	30 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire :	2021.WEU.923
Classification :	--

Remise de la redevance d'alcool en 2021 pour les établissements de restauration en raison de la pandémie de coronavirus
Renonciation à une recette et versement sur fonds ; groupe de produits 05.13.9101 Préfectures ; dépassement du solde 2021 ; crédit supplémentaire

1. Objet

Le canton perçoit pour les autorisations qui comprennent le droit de servir ou de vendre des boissons alcooliques une redevance d'alcool qu'il verse au Fonds de lutte contre la toxicomanie de la Direction cantonale de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) afin de lutter contre l'alcoolisme. La pandémie et les mesures prises par les autorités mettent les établissements de restauration dans une situation économique difficile. C'est pourquoi il convient, comme en 2020, d'exempter les établissements disposant d'une autorisation d'exploiter A ou C de la redevance d'alcool en 2021 sur la base de l'article 31 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP).

Le Fonds de lutte contre la toxicomanie de la DSSI permet de financer les infrastructures et mesures visant la promotion générale de la santé, la prévention des dépendances et l'aide aux personnes dépendantes. Pour que ces mesures puissent être poursuivies, ce fonds recevra 1,8 million de francs destinés à couvrir le manque à gagner occasionné par la remise de la redevance d'alcool. Cette somme lui sera versée à titre extraordinaire par analogie avec l'article 44, alinéa 1, lettre *c* LFP.

La remise de la redevance d'alcool devrait se traduire par un dépassement de solde du groupe de produits 05.13.9101 Préfectures en 2021, qu'il semble toutefois possible de compenser au sein de la DIJ.

2. Bases légales

- Loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR ; RSB 935.11), articles 41 à 47
- Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1), article 70, alinéa 3
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 31, 42, 43, 44, alinéa 1, lettre *c*, article 46, article 48, alinéa 1, lettre *a*, articles 49, 50, 52 et 57
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 139, 141 et 152
- Le présent arrêté permet de créer la base légale requise pour un versement au fonds effectué par analogie avec l'article 44, alinéa 1, lettre *c* LFP.

3. Nature et qualification juridique de la dépense

Nouvelle dépense unique consistant en une renonciation à une recette (art. 46 et 48, al. 1, lit. *a* LFP). L'arrêté du Grand Conseil sert également de base juridique pour alimenter le fonds (art. 44, al. 1, lit. *c* LFP).

4. Montant déterminant du crédit

– Renonciation à une recette (remise de la redevance d'alcool)	CHF	1 800 000
– Versement unique au Fonds de lutte contre la toxicomanie	CHF	1 800 000
– **Montant du crédit déterminant**	**CHF**	**3 600 000**

5. Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Crédit d'engagement (en vertu de l'art. 50 LFP) sous forme de crédit d'objet (en vertu de l'art. 52 LFP), porté à la charge du groupe de produits de la DEEE (03.16.9800 Développement et surveillance économique). Effectué en 2021 à la charge du compte 398000 (report du compte de fonctionnement au financement spécial) ; le versement sera crédité au Fonds de lutte contre la toxicomanie (Direction de la santé publique et de l'intégration). Cette dépense n'est pas inscrite au budget 2021.

La renonciation du Fonds de lutte contre la toxicomanie à une recette en 2021 est portée à la charge du compte 463400 (subventions des entreprises publiques) dans le groupe de produits Santé publique (04.04.9105).

Dans le groupe de produits 05.13.9101 Préfectures, il convient d'autoriser le crédit supplémentaire ci-dessous pour l'année comptable 2021 :

Crédit budgétaire :	CHF 10 757 226.00
Crédit supplémentaire :	probablement CHF 1 800 000.00
Compensation :	probablement possible au sein de la DIJ

6. Répercussions sur le calcul des prestations

L'affaire ne devrait pas avoir de répercussions sur l'atteinte des objectifs de prestations.

7. Répercussions sur la comptabilité financière

La comptabilité financière devrait présenter une différence de 90 000 francs par rapport au montant du crédit inscrit au budget.

8. Développement

Le canton de Berne ne dispose d'aucune base légale pour alimenter le Fonds de lutte contre la toxicomanie au moyen de fonds publics généraux. Par le présent arrêté, il souhaite créer une base juridique permettant de procéder à un versement extraordinaire en appliquant par analogie l'article 44, alinéa 1, lettre *c* LFP. De plus, cet arrêté confère une autorisation de dépense pour cause de renonciation à une

recette en vertu de l'article 31, alinéa 2, lettre *b* LFP. Cette autorisation est motivée par le fait que les autorités bernoises ont une nouvelle fois ordonné aux établissements de restauration de rester fermés pendant plusieurs mois, de manière générale jusqu'au 31 mai 2021, en raison des consignes fédérales imposées en relation avec la pandémie. Diverses mesures fédérales et cantonales (indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, allocations pour pertes de gains, aides pour les cas de rigueur) ont permis aux bars et restaurants de compenser au moins partiellement leur manque à gagner. Malgré ce soutien, nombre d'entre eux risquent de disparaître parce qu'ils relèvent d'un secteur particulièrement touché par les mesures des autorités et que le programme d'aides pour les cas de rigueur se termine fin août. Le Conseil-exécutif est donc disposé à les exempter de la redevance d'alcool en 2021 également.

9. Référendum facultatif

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif et doit être publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE :	30 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire :	2021.WEU.923
Classification :	--

Remise de la redevance sur l'alcool en 2021 pour les établissements de restauration en raison de la pandémie de coronavirus
Renonciation à une recette et versement sur fonds ; groupe de produits 05.13.9101 Préfectures ; dépassement du solde 2021 ; crédit supplémentaire

Table des matières

1. Synthèse 1

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire 2
3.1 Rappel 2
3.2 Remise de la redevance sur l'alcool 2
3.3 Fonds de lutte contre la toxicomanie 3

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 3

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 4

6. Répercussions sur les communes 4

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 4

8. Proposition 4

1. Synthèse

Le canton perçoit pour les autorisations qui comprennent le droit de servir ou de vendre des boissons alcooliques une redevance d'alcool qu'il verse au Fonds de lutte contre la toxicomanie de la Direction cantonale de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) afin de lutter contre l'alcoolisme. La pandémie de COVID-19 et les mesures prises par les autorités pour y faire face mettent les établissements de restauration dans une situation économique difficile. C'est pourquoi il convient, comme en 2020, d'exempter les établissements disposant d'une autorisation d'exploiter A ou C de la redevance d'alcool en 2021 sur la base de l'article 31 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP).

Le Fonds de lutte contre la toxicomanie de la DSSI permet de financer les infrastructures et mesures visant la promotion générale de la santé, la prévention des dépendances et l'aide aux personnes dépendantes. Pour que ces mesures puissent être poursuivies, ce fonds recevra 1,8 million de francs destinés à couvrir le manque à gagner occasionné par la remise de la redevance d'alcool. Cette somme lui sera versée à titre extraordinaire par analogie avec l'article 44, alinéa 1, lettre *c* LFP.

La remise de la redevance d'alcool devrait se traduire par un dépassement de solde au niveau du groupe de produits 05.13.9101 Préfectures en 2021, qu'il semble toutefois possible de compenser au sein de la DIJ.

2. Bases légales

– Loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR ; RSB 935.11), articles 41 à 47
– Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1), article 70, alinéa 3
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 31, 42, 43, 44, alinéa 1, lettre *c*, article 46, article 48, alinéa 1, lettre *a*, articles 49, 50, 52 et 57
– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 139, 141 et 152
– Le présent arrêté permet de créer la base légale requise pour un versement au fonds effectué par analogie avec l'article 44, alinéa 1, lettre *c* LFP.

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

En vertu de la LHR, les établissements de restauration sont assujettis à une redevance d'alcool annuelle. Le montant de cette dernière dépend de leur autorisation d'exploiter et de divers autres critères tels que les surfaces de débit ou de vente pour les boissons alcooliques, l'emplacement de l'établissement, la catégorie d'établissement et la durée annuelle d'exploitation. La quantité d'alcool vendu n'entre pas en ligne de compte. La facturation et l'encaissement de cette redevance incombent aux préfectures.

Le revenu de la redevance d'alcool doit être affecté au Fonds de lutte contre les toxicomanies de la DSSI dans le but de financer des infrastructures et mesures visant la promotion générale de la santé, la prévention et l'aide aux personnes dépendantes.

Au printemps 2020, les établissements de restauration sont restés fermés pendant plusieurs semaines en raison de la pandémie. Le Conseil-exécutif a par conséquent décidé de renoncer à la redevance d'alcool en 2020, s'appuyant à cet effet sur l'article 8b de l'ordonnance (alors en vigueur) du 20 mars 2020 sur les mesures urgentes destinées à maîtriser la crise du coronavirus (OCCV ; RSB 101.2).

3.2 Remise de la redevance d'alcool

Conformément aux consignes fédérales imposées en relation avec la pandémie, les autorités bernoises ont une nouvelle fois ordonné aux établissements de restauration de rester fermés pendant plusieurs mois, de manière générale jusqu'au 31 mai 2021. Diverses mesures fédérales et cantonales (indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, allocations pour pertes de gains, aides pour les cas de rigueur) ont permis aux bars et restaurants de compenser au moins partiellement leur manque à gagner.

Malgré ce soutien, nombre d'entre eux risquent de disparaître parce qu'ils relèvent d'un secteur particulièrement touché par les mesures des autorités et que le programme d'aides pour les cas de rigueur se termine fin août. Le Conseil-exécutif est donc disposé à les exempter de la redevance d'alcool en 2021 également. Plus de 2500 établissements bénéficieront de cette mesure. Le manque à gagner se monte à environ 1,8 million de francs.

La remise de la redevance d'alcool concerne essentiellement les établissements de restauration titulaires d'une autorisation A et C, et non les établissements de restauration rapide et autres lieux de vente d'alcool non concernés par la décision de fermeture. Les recettes de la redevance d'alcool prélevée auprès de ces établissements et lieux de vente se montent à quelque 400 000 francs.

3.3 Fonds de lutte contre la toxicomanie

Le Fonds de lutte contre la toxicomanie est essentiellement alimenté par la part que le canton touche sur le produit net réalisé par la Régie fédérale des alcools, sur la redevance d'alcool et sur l'impôt fédéral sur les maisons de jeu. Les ressources du fonds sont utilisées pour financer des mesures visant à prévenir et traiter les différentes formes de dépendances (liées ou non à des substances), des mesures générales, non médicales, de promotion de la santé ainsi que des mesures de prévention. Les offres suivantes, par exemple, sont financées par le fonds :

– Conseils et thérapies ambulatoires (Santé bernoise et Croix-Bleue)
– Promotion de la santé et prévention (Santé bernoise et Croix-Bleue)
– Insertion professionnelle (Croix-Bleue)
– Emplois protégés de la fondation CONTACT
– Possibilités de contact et centres de la fondation CONTACT
– Offres de conseil, de prévention et d'information d'Aide sida Berne
– Programme intercantonal Prévention de l'addiction aux jeux de hasard
– Offres et projets du Programme d'action cantonal en faveur de l'alimentation, de l'activité physique et de la santé psychique des enfants et des adolescents

En 2020, 5,5 millions de francs ont été affectés à ces mesures.

La fortune du Fonds de lutte contre la toxicomanie a baissé l'année dernière. Cette évolution s'explique notamment par la remise de la redevance d'alcool décidée par le Conseil-exécutif en vertu de l'article 8b OCCV : en 2020, le fonds n'a reçu que 30 pour cent des quelque 2,2 millions de francs qui lui sont attribués normalement. Avec une fortune de 3,1 millions de francs à fin 2020, le fonds n'est pas en mesure de supporter les conséquences d'une nouvelle remise. C'est pourquoi le canton prévoit de lui affecter, pour 2021, des fonds publics généraux pour compenser ce manque à gagner.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Disposer d'une scène gastronomique variée correspond aux objectifs 3 (« Le canton de Berne est attractif pour sa population. Il favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée pour les personnes socialement défavorisées ») et 4 (« Le canton de Berne entretient sa diversité régionale et exploite davantage le potentiel de son bilinguisme ») du programme gouvernemental de législature 2019 à 2022. C'est également l'occasion de contribuer au renforcement de la place économique et touristique bernoise.

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La décision de renoncer à percevoir la redevance d'alcool et d'affecter une somme correspondant à son montant, estimé à 1,8 million de francs, au Fonds de lutte contre la toxicomanie, n'est pas prise en compte dans le budget 2021. Cette dépense apparaîtra donc comme une charge supplémentaire, avec toutes les conséquences que cela impliquera lors de la clôture des comptes 2021. Pour des raisons de droit financier, les deux montants doivent être additionnés. Le montant déterminant du crédit qu'il convient de soumettre à l'approbation de l'organe compétent en matière financière est donc de 3,6 millions de francs. De plus, il y a lieu d'autoriser un crédit supplémentaire de 1,8 million de francs en faveur du groupe de produits 05.13.9101 Préfectures. L'affaire n'aura aucune autre répercussion sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.

6. Répercussions sur les communes

Le soutien indirect que la décision de renoncer à la redevance d'alcool apportera au secteur de la restauration aura des répercussions positives sur les communes.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

La décision de renoncer à la redevance d'alcool aura des répercussions positives sur les établissements de restauration concernés. Le fait de compenser le manque à gagner du Fonds de lutte contre la toxicomanie permet de poursuivre les mesures de prévention comme prévu. Il en résulte des répercussions positives sur la société. L'affaire n'a aucune répercussion sur l'environnement.

8. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la demande de renonciation aux recettes / de versement sur fonds formulée en annexe.

Destinataire
Grand Conseil

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	448/2021
Date de la séance du CE :	7 avril 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire :	--
Classification :	Non classifié

Office des forêts et des dangers naturels ; transport de bois organisé par l'Entreprise Forêts domaniales
Autorisation de dépenses ; crédit d'objet 2022-2026

1. Objet

L'Entreprise Forêts domaniales (EFD) gère 12 700 hectares de forêts, en parcelles disséminées sur tout le territoire cantonal, qui appartiennent au canton de Berne. Chaque année, environ 80 000 mètres cube de bois sont exploités, près du quart étant vendu en tant que bois d'industrie. Le vendeur doit alors livrer la marchandise « rendu usine », c'est-à-dire qu'il supporte les frais de transport jusqu'à l'usine qui en a fait l'acquisition.

Les frais de transport correspondants s'élèvent chaque année à environ 0,5 million de francs. Le présent crédit d'objet d'un montant total de deux millions de francs et d'une durée de quatre ans couvre les dépenses de l'Entreprise Forêts domaniales pour les transports de bois rond « rendu usine » prévus du milieu de l'année 2022 au milieu de l'année 2026. Ils sont couverts par les recettes des ventes de bois.
Les frais de transport de la présente période contractuelle (du milieu de l'année 2018 au milieu de l'année 2022) sont autorisés par la décision de dépense en vigueur jusqu'à juin 2022 (ACE 566/2017 et 2017.RRGR.342).

2. Bases légales

- Loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo, RSB 921.11), article 41
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 47 et 48, alinéa 1, lettre *a*, ainsi que 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 146, 148 et 152

3. Nature et qualification juridique de la dépense

- Crédit d'engagement sous la forme d'un crédit d'objet
- En vertu de l'article 47 et de l'article 48, alinéa 1, lettre *a* LFP, il s'agit d'une nouvelle dépense périodique.

4. Montant déterminant du crédit

Volume de transport annuel estimé « rendu usine »	mètres cube	20 000
Frais de transport moyens par m^3	CHF	25

Frais de transport annuels – Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47 LFP

Année 2022 (juillet à décembre)	**CHF**	**250 000**
Années 2023-2025 par an	**CHF**	**500 000**
Année 2026 (janvier à juin)	**CHF**	**250 000**

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif et doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille officielle du canton de Berne.

5. Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Le crédit d'engagement (crédit d'objet) sera en principe relayé par les paiements suivants :

Exercice :	2022	CHF 250 000
	2023-2025	par an CHF 500 000
	2026	CHF 250 000
Compte :	313000 Prestations de tiers	
Groupe de produit :	Forêts et dangers naturels (03.21.9100)	
Sous-produit :	Exploitation des forêts domaniales (910003100)	

Les subventions sont inscrites au budget 2022 et au plan intégré mission-financement.

6. Motifs

L'exploitation des forêts domaniales répond à des principes entrepreneuriaux. Alors qu'auparavant, les transports de bois rond étaient réglés au cas par cas, l'EFD a réorganisé cette activité en 2008 afin d'optimiser ses prestations et de réaliser des économies : les transports « rendu usine » ont été répartis en sept régions pour lesquelles l'EFD a pu inaugurer des contrats-cadres pluriannuels avec des entreprises de transport spécialisées à l'issue d'appels d'offres publics.
En conséquence, les frais de transport ont baissé d'environ 20 pour cent. A l'heure actuelle, la solution satisfait tous les partenaires impliqués : les entreprises de transport bénéficient d'une plus grande stabilité dans leur planification et la clientèle apprécie la livraison fiable du bois.
Les contrats-cadres actuellement en cours arrivant à échéance au milieu de l'année 2022, il s'agit d'organiser de nouveaux appels d'offres pour les transports en 2021. En 2015, le Contrôle des finances et la Commission des finances ont qualifié de périodiques les frais occasionnés par le transport de bois rond. Par conséquent, l'autorisation de dépenses relève du Grand Conseil, la dépense étant soumise au référendum facultatif.
Si le présent crédit d'objet n'était pas approuvé, l'EFD devrait renoncer aux contrats pluriannuels régionaux et revenir à la solution bien moins efficace consistant à mandater un transporteur pour chaque coupe de bois. Une variante impliquerait d'abandonner la livraison du bois ; toutefois, cette solution contreviendrait au principe d'entretien durable des forêts et empêcherait l'approvisionnement des usines en matière première bois.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE :	7 avril 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire :	--
Classification :	Non classifié

Office des forêts et des dangers naturels ; transport de bois rond organisé par l'Entreprise Forêts domaniales
Autorisation de dépenses ; crédit d'objet 2022-2026

Table des matières

1. Synthèse 1

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire 2
3.1 Rappel 2
3.2 Contrats-cadres pour l'optimisation du transport de bois 3
3.3 Coûts et crédit déterminant 3

4. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 4

5. Répercussions sur les communes 4

6. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 4

7. Proposition 4

1. Synthèse

L'Entreprise Forêts domaniales (EFD) gère 12 700 hectares de forêts, en parcelles disséminées sur tout le territoire cantonal, qui appartiennent au canton de Berne. Chaque année, environ 80 000 mètres cube de bois sont exploités, près du quart étant vendu en tant que bois d'industrie. Le vendeur doit alors livrer la marchandise « rendu usine », c'est-à-dire qu'il supporte les frais de transport jusqu'à l'usine qui en a fait l'acquisition.

L'exploitation des forêts domaniales répond à des principes entrepreneuriaux. Alors qu'auparavant, les transports de bois rond étaient réglés au cas par cas, l'EFD a réorganisé cette activité en 2008 afin d'optimiser ses prestations et de réaliser des économies : les transports « rendu usine » ont été répartis en sept régions pour lesquelles l'EFD a pu inaugurer des contrats-cadres pluriannuels avec des entreprises de transport spécialisées à l'issue d'appels d'offres publics. En conséquence, les frais de transport ont baissé d'environ 20 pour cent. A l'heure actuelle, la solution satisfait tous les partenaires impliqués : les entreprises de transport bénéficient d'une plus grande stabilité dans leur planification et la clientèle apprécie la livraison fiable du bois.

Les contrats-cadres actuellement en cours arrivant à échéance au milieu de l'année 2022, il s'agit d'organiser de nouveaux appels d'offres pour les transports en 2021. En 2015, le Contrôle des finances et la Commission des finances ont qualifié de périodiques les frais occasionnés par le transport de bois rond. Par conséquent, l'autorisation de dépenses relève désormais du Grand Conseil, la dépense étant soumise au référendum facultatif.

Si le présent crédit d'objet n'était pas approuvé, l'EFD devrait renoncer aux contrats pluriannuels régionaux et revenir à la solution bien moins efficace consistant à mandater un transporteur pour chaque coupe de bois. Une variante impliquerait d'abandonner la livraison du bois ; toutefois, cette solution contreviendrait au principe d'entretien durable des forêts et empêcherait l'approvisionnement des usines en matière première bois.

2. Bases légales

– Loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo, RSB 921.11), article 41
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 47 et 48, alinéa 1, lettre *a*, ainsi que 49, 50 et 52
– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 146, 148 et 152

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

L'Entreprise Forêts domaniales gère 12 700 hectares de forêts qui appartiennent au canton de Berne. Ces forêts sont exploitées par des professionnels de manière durable, selon des principes entrepreneuriaux. Le volume annuel de bois croissant (env. 80 000 mètres cube) est exploité et commercialisé au mieux. La répartition des forêts domaniales sur l'ensemble du territoire cantonal rend incontournable le recours à des technologies ainsi qu'à des stratégies de planification, de pilotage et de logistique modernes pour la production.

Les travaux de récolte du bois dans les peuplements jusqu'à la route forestière sont exécutés par des entreprises forestières privées mandatées à cet effet ou par notre propre personnel. Selon le type de vente, deux procédures sont usuellement appliquées au transport du bois à partir de la route forestière vers l'usine de transformation :

1. Environ 75 pour cent des ventes de bois des forêts domaniales (60 000 m^3) concernent les troncs destinés aux scieries et le bois utilisé à des fins énergétiques, en général vendus à partir de la route forestière. L'acheteur organise et paye le transport du bois vers sa destination finale.

2. Près du quart restant (env. 20 000 m^3) concerne le bois d'industrie, vendu et livré par l'EFD « rendu usine » à de grandes entreprises de l'industrie du bois, notamment SWISS KRONO à Menznau (LU) et Perlen Papier AG à Perlen (LU). Les coûts supplémentaires sont pris en compte dans le calcul et facturés à ces entreprises dans le prix du bois.

La présente affaire se réfère à la deuxième procédure : la livraison de bois d'industrie aux usines de transformation.

3.2 Contrats-cadres pour l'optimisation du transport de bois

Jusqu'en 2008, les forestiers organisaient et donnaient en mandat le transport pour chaque coupe de bois. A distance équivalente, les prix à payer variaient très fortement et la gestion administrative (de l'organisation à la facturation) des mandats, très lourde, engendrait des coûts très importants.

L'Entreprise Forêts domaniales a donc procédé à une optimisation du transport de bois rond au second semestre de 2008. Depuis, ces prestations font l'objet d'appels d'offre publics organisés par régions. Les offres sont examinées sur la base de critères clairs visant à passer un contrat pluriannuel avec l'entreprise de transport la plus adéquate pour la région en question. Le contrat définit les termes de la collaboration et le prix des prestations de transport, et garantit au transporteur la délégation en exclusivité de tous les transports de bois rond issu des forêts domaniales pour une région donnée et pour la durée convenue. Le volume d'exploitation annuel et le type de vente de bois évoluant selon le marché et d'autres facteurs, le volume de mandat et de transport n'est ni fixé ni garanti. Seul un mandat concret de transport donné par le biais de la plateforme logistique définie fait naître des frais de transport que l'EFD est tenue d'acquitter. De l'avis de l'EFD, des transporteurs et de la clientèle issue de l'industrie du bois, cette procédure donne entière satisfaction :

- des économies d'environ 20 pour cent sont réalisées au titre des frais de transport ;
- des économies supplémentaires résultent de la simplification importante des procédures administrative et logistique ;
- la qualité de la gestion des mandats est en hausse, suite à l'adoption de règles claires et de l'emploi par tous les transporteurs d'une seule et même solution logistique en ligne ;
- la planification gagne en stabilité et les ressources des transporteurs sont mieux exploitées ;
- la livraison fiable du bois maintient la satisfaction de la clientèle à un haut niveau.

Les contrats-cadres actuellement en vigueur courent du milieu de l'année 2018 au milieu de l'année 2022. Les coûts de transport de la présente période contractuelle sont autorisés par la décision de dépense en vigueur jusqu'à juin 2022 (ACE 566/2017 et 2017.RRGR.342). Les transports de bois rond à effectuer du milieu de 2022 au milieu de 2026 doivent faire l'objet d'appels d'offres publics en 2021 afin de préparer les contrats-cadres correspondants. La procédure d'adjudication est lancée en toute transparence, en vertu des directives relatives aux marchés publics. Elle est aisément vérifiable et n'a pas donné lieu à des oppositions ou recours jusqu'ici.

3.3 Coûts et crédit déterminant

Lors de la dernière période contractuelle, le crédit-cadre n'a pas été entièrement utilisé. En raison des dégâts considérables causés aux forêts en Suisse et surtout à l'étranger, en effet, l'entreprise SWISS KRONO sise à Menznau a acheté moins de bois à l'EFD pendant les années 2019 et 2020. Le présent crédit d'objet d'un montant total de deux millions de francs et d'une durée de quatre ans couvre les dépenses de l'Entreprise Forêts domaniales pour les transports de bois rond « rendu usine » prévus du milieu de l'année 2022 au milieu de l'année 2026.

Volume de transport annuel estimé « rendu usine »	mètres cube	20 000
Frais de transport moyens par m^3	CHF	25

Frais de transport annuels – Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47 LFP

Année 2022 (mois de juillet à décembre)	**CHF**	**250 000**
Années 2023-2025 par an	**CHF**	**500 000**

Année 2026 (mois de janvier à juin)	**CHF**	**250 000**

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif et doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille officielle du canton de Berne.

4. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

L'EFD n'est pas en mesure de réaliser elle-même les transports de bois de manière rentable. Elle a donc recours à des entreprises spécialisées. Les contrats-cadres conclus depuis 2008 permettent une gestion efficace des transports et abaissent non seulement les coûts directs mais encore ceux à la charge du canton pour l'organisation et la gestion des mandats. La procédure retenue est avantageuse tant du point de vue organisationnel que financier. La solution informatique logistique employée est une application de navigation usuellement utilisée dans la branche et intégrée au logiciel de l'EFD. Le présent arrêté ne requiert aucun personnel ou local puisque l'EFD n'acquiert aucun véhicule de transport pour l'activité en question.

5. Répercussions sur les communes

Aucune.

6. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Si le présent crédit d'objet n'était pas approuvé, l'EFD devrait renoncer aux contrats pluriannuels régionaux et revenir à la solution bien moins efficace consistant à mandater un transporteur pour chaque coupe de bois. Une variante impliquerait d'abandonner la livraison du bois ; toutefois, cette solution contreviendrait au principe d'entretien durable des forêts et empêcherait l'approvisionnement des usines en matière première bois.

7. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit d'objet.

Annexes
– Projet d'ACE

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	031-2021	
Type d'intervention :	Motion	
Motion ayant valeur de directive :	☒	
N° d'affaire :	2021.RRGR.56	
Déposée le :	10.03.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Ruchti (Seewil, UDC) (porte-parole) Rüfenacht (Burgdorf, PS) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Zaugg-Graf (Uetendorf, pvl) Bossard-Jenni (Oberburg, PEV) Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, UDF) Gerber (Schüpfen, Le Centre) Schüpbach (Huttwil, UDC) Flück (Interlaken, PLR) Bühler (Romont BE, Le Centre)	
Cosignataires :	12	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	787/2021	du 23 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement	
Classification :	-	
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption et classement**	

Gestion de la forêt selon les prescriptions légales dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé d'exiger de l'Office des forêts et des dangers naturels qu'il respecte les prescriptions légales de la législation cantonale sur les forêts, notamment en ce qui concerne les articles suivants :

1. loi sur les forêts : art. 1, lit. *b*, art. 8, al. 3 et art. 19, al. 1
2. ordonnance sur les forêts : art. 9, art. 52, lit. *e* et art. 63a

Développement :

Ces dernières années, l'exploitation des forêts a connu de profonds changements.

Si les coupes étaient la plupart du temps réalisées à la tronçonneuse par les propriétaires il y a encore quelques années, elles sont aujourd'hui confiées à des entreprises forestières qui recourent à des machines entièrement mécanisées pour l'abattage et le débardage.

Les machines utilisées se caractérisent par leur grande taille et leur prix élevé. En générales acquises en leasing, elles sont facturées par mètre cube de bois. Par conséquent, la quantité de bois abattu dépasse souvent ce qui avait été marqué pour l'abattage par le forestier ou la forestière dans l'exercice de ses tâches régaliennes. Les abatteuses-façonneuses se déplacent sur des pistes de débardage prévues à cet effet et nécessitent beaucoup d'espace afin de remplir leur fonction pour l'exploitation du bois. Les autrices et les auteurs de la motion reconnaissent qu'il est de plus en plus difficile d'exploiter la forêt d'une manière

qui couvre les dépenses. Toutefois, ces difficultés ne libèrent pas l'Office de la forêt de l'obligation de respecter et d'appliquer la législation en vigueur. Le Conseil-exécutif doit tenir compte des réclamations de plus en plus fréquentes des personnes qui se promènent dans les forêts bernoises et disent rencontrer des paysages évoquant de véritables coupes rases. Les dispositions de la législation sur la forêt relatives à la gestion forestière durable, à la préservation de la biodiversité, à la protection des forêts en tant que milieu naturel des plantes et animaux sauvages et à la régénération naturelle s'appliquent également à la gestion forestière mécanisée.

Motivation de l'urgence : la fin de la récolte de bois 2020-2021 marque en même temps le début de la planification de la récolte 2021-2022.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il décide en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif considère que l'administration a le devoir de respecter les prescriptions légales. Il est d'avis qu'elle le fait dans le cas présent.

L'exploitation forestière a connu des changements au cours des dernières années. Autrefois, les interventions s'effectuaient sur des zones plus restreintes et à une fréquence plus élevée qu'aujourd'hui. A l'origine de ces changements, on trouve des raisons sociales, techniques et économiques.
Les propriétaires forestiers qui gèrent eux-mêmes leur forêt sont de moins en moins nombreux. Les techniques forestières modernes rendent les processus de travail plus efficaces, plus respectueux de la forêt et plus sûrs pour le personnel forestier. Les travaux mécanisés sont réalisés par des entreprises forestières privées. L'attribution des mandats ainsi que le contrôle et la réception des travaux sont du ressort des mandant-e-s, c'est-à-dire des propriétaires forestiers ou de leurs entreprises forestières. Le service forestier cantonal veille au respect des prescriptions légales.

Des contrôles menés par l'Office des forêts et des dangers naturels (OFDN) ont montré que les coupes de bois critiquées par la population ont également été effectuées en conséquence de dégâts causés par des événements naturels. Tempêtes hivernales, sécheresse et bostryches ont mis la forêt bernoise à rude épreuve ces dernières années. Les propriétaires forestiers ont un intérêt légitime à éviter une augmentation des dommages et à récolter le bois encore sain. En vue du changement climatique général, il devient de plus en plus évident qu'une véritable « conversion de la forêt » est nécessaire : les mesures mises en œuvre créent les conditions permettant une régénération de la forêt par des essences adaptées à la station et durables. Sans ces interventions, une grande partie des peuplements actuels subiraient une forte pression au cours des prochaines années et décennies, et périraient avec le temps. Ce processus en principe naturel, accéléré par le changement climatique, peut être anticipé de façon contrôlée par l'éclaircissement et la liquidation de peuplements. Parmi les anciens peuplements, une jeune forêt peut s'établir à temps. Les interventions servent à utiliser le bois et à créer des peuplements mixtes. Elles garantissent ainsi les fonctions de la forêt à long terme.

Cette évolution correspond à la législation en vigueur du canton et de la Confédération. Les exigences de durabilité et d'une gestion proche de la nature, l'interdiction de procéder à des coupes rases et à des défrichements, ainsi que d'autres dispositions créent des lignes directrices claires pour toutes les parties concernées. L'OFDN marque les arbres à abattre et contrôle la mise en œuvre. Lorsque cette tâche est déléguée à des tiers par contrat de triage, le contrôle est effectué systématiquement par les divisions forestières lors des entretiens annuels de triage ainsi que durant l'année en cas de besoin.

Dans le cadre de son activité, l'OFDN est tenu de respecter les prescriptions de la législation sur les forêts et donc également les dispositions, évoquées dans la motion, de la loi cantonale sur les forêts (LCFo) et de l'ordonnance cantonale sur les forêts (OCFo), ou de contrôler voire de garantir qu'elles sont respectées. Il n'y a pas de cas connus où cela n'ait pas été fait de manière appropriée. La demande formulée dans la motion est donc déjà satisfaite. Le Conseil-exécutif reconnaît toutefois que, par le passé, le public a parfois été trop peu informé sur les changements concernant la forêt évoqués en introduction ainsi que sur les différentes coupes de bois effectuées. L'OFDN est donc prié de fournir à l'avenir une contribution adaptée sur ce point. De premières mesures ont déjà été prises. Comme la communication ne fait pas partie de la présente motion, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la motion et de la classer.

Destinataire
– Grand Conseil

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	079-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.105
Déposée le :	12.04.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	900/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Eviter les retards de paiement des indemnités de réduction de l'horaire de travail

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. verser les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail dans les 30 jours à compter du dépôt de la requête ;
2. faire en sorte que la Direction chargée du traitement des requêtes d'indemnités de réduction de l'horaire de travail se rapproche des autres Directions ;
3. proposer des programmes d'occupation aux chômeurs de longue durée dans le contexte de la pandémie.

Développement :

Dans un très grand nombre d'entreprises qui ont urgemment besoin de recourir aux indemnités de réduction de l'horaire de travail, le versement effectif prend actuellement plusieurs mois. Il semble que nombre d'entre elles ne les aient pas encore reçues au titre du mois de janvier. Lentement mais sûrement, la survie des entreprises concernées est de plus en plus compromise. Or, les fonds alloués au chômage partiel constituent un très bon instrument pour maintenir les personnes salariées dans leur poste de travail. Il n'est pas acceptable que des employeurs soient obligés de piocher dans leurs économies pour verser les indemnités à leur personnel. Quand ils s'adressent aux caisses de chômage afin de savoir pour quelle raison les indemnités n'ont pas été versées, ils reçoivent une réponse standard selon laquelle leur requête a été mise sur la liste des priorités et que l'argent va être viré tout de suite. Puis, rien ne se passe.

A mon avis, la caisse de chômage devrait mettre plus de personnel à disposition pour le traitement des requêtes d'indemnités de réduction de l'horaire de travail. Les Directions entre elles pourraient par exemple procéder à des réaffectations de personnel en interne afin de traiter les requêtes. Un très grand nombre de personnes ont perdu leur emploi à cause de la pandémie. Pour beaucoup, c'est un poids très lourd à porter psychiquement parce qu'ils ou elles n'ont plus de perspective ni d'occupation quotidienne. Il serait

sûrement possible de proposer des emplois temporaires à ces personnes (dans le domaine de l'agriculture, de la poste, des transports, des emplois en lien avec la COVID-19, etc., par exemple par le biais des arrondissements administratifs).

Motivation de l'urgence : les indemnités de réduction de l'horaire de travail restent impayées depuis des mois.

Réponse du Conseil-exécutif

Les **bases légales** régissant l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) figurent aux articles 31 à 41 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), aux articles 46 à 64, 66a et 67a de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI) ainsi que dans les directives correspondantes du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). L'Office de l'assurance-chômage (OAC), l'Autorité cantonale du travail (Act) et la Caisse de chômage du canton de Berne (CCh) assument conjointement la responsabilité d'exécuter dans le canton de Berne les consignes de la Confédération ainsi que les procédures prévues dans ce cadre.

La **procédure visant le traitement des requêtes d'indemnités de réduction de l'horaire de travail (RHT)** comprend deux volets : d'abord, l'Act examine les requêtes présentées par les entreprises dans le cadre de la procédure de préavis et accorde les autorisations au cas par cas ; ensuite, conformément à ces autorisations, la CCh examine les décomptes demandés aux entreprises et leur verse les montants auxquels elles ont droit. Les entreprises doivent renouveler leurs demandes d'autorisation RHT tous les trois mois. Les décomptes doivent être établis pour chaque mois civil. L'Act traite donc les demandes selon un cycle trimestriel, et la CCh selon un cycle mensuel.

La **situation** causée par l'apparition de la **pandémie de coronavirus** peut être qualifiée d'**exceptionnelle** à plus d'un titre. En très peu de temps, le **nombre de requêtes RHT** a littéralement explosé : l'OAC a dû traiter 38 384 préavis et 52 009 décomptes en 2020, puis 15 383 préavis et 33 143 décomptes en 2021 (état au 31 juillet 2021). Pour améliorer et accélérer le traitement de cette immense quantité de requêtes, le SECO a introduit une procédure sommaire pour les préavis le 11 mars 2020, et une autre pour les décomptes le 20 mars 2020. Cette mesure a temporairement facilité la tâche des entreprises et de l'OAC. Au niveau fédéral, elle a nécessité l'édiction de l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (ordonnance COVID-19) ainsi que d'une directive SECO.

Pour suivre l'évolution galopante de la pandémie et de ses conséquences ainsi que pour répondre à des besoins politiques, économiques et sociaux particulièrement mouvants, la directive du SECO a connu 17 **modifications fondamentales** de mars à décembre 2020 et encore 9 autres de janvier à mars 2021. Ces modifications, dont certaines sont entrées en vigueur avec effet rétroactif, concernaient le délai de préavis, la durée d'indemnisation maximale et les différents groupes cibles. Le rythme auquel elles se sont enchaînées, conjugué au caractère complexe, répétitif et, surtout, partiellement rétroactif des procédures à appliquer a augmenté considérablement le volume de travail de l'Act, de la CCh et des entreprises. Certaines requêtes et certains décomptes ont dû être réexaminés à plusieurs reprises en raison de changements de paramètres et il a fallu s'entretenir longuement avec des entreprises ayant fourni des indications insuffisantes ou trop peu claires. Le besoin de bénéficier de spécialistes a donc augmenté et ces derniers ont été d'autant plus sollicités pour des entretiens de conseil que l'instabilité des conditions-cadres prévues par la directive du SECO a accru les incertitudes au sein des entreprises concernées.

Le Conseil-exécutif déplore les conséquences que ces conditions difficiles ont eues sur les personnes concernées. Il comprend tout à fait le mécontentement des entreprises et leur besoin d'aide démultiplié pour remplir les formulaires. Il est toutefois convaincu que l'OAC a toujours réagi de manière flexible et adéquate à l'évolution constante de la législation et du volume de requêtes RHT durant la pandémie : l'office a très rapidement fait appel au personnel d'autres unités administratives, avant de recruter au pas de charge un grand nombre de collaborateurs et collaboratrices temporaires ; il a également optimisé sans

cesse les procédures nécessaires et a cherché à les accélérer au besoin. Les prestations de l'OAC sont appréciées, comme en témoignent les nombreux retours positifs de la clientèle.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de l'intervention :

1. Le délai de versement des RHT dépend du mandat légal de la CCh, des procédures prescrites dans les directives et d'une collaboration prompte et précise avec les entreprises requérantes. En vertu du droit fédéral, la CCh est tenue de vérifier la plausibilité des informations figurant dans les documents remis en vue du versement de RHT et d'en contrôler certaines. L'ampleur du travail nécessaire pour traiter un décompte dépend donc de la qualité des documents et informations remis par les entreprises, c'est-à-dire de leur exhaustivité, de leur exactitude et de l'absence de doublons. Dans le cas où il faut contacter l'entreprise pour vérifier certaines données, la joignabilité de la personne responsable joue également un rôle crucial. Dans ce processus, les deux parties font face aux mêmes devoirs. La proposition d'un versement dans les 30 jours est donc irréaliste, ce d'autant plus que la loi ne prévoit aucun délai en la matière et que la proposition n'impose ce délai qu'à l'une des deux parties.

2. Les mesures immédiates mises en place pour favoriser l'entraide entre les Directions durant la pandémie ont fait leurs preuves : au printemps 2020, toutes les Directions ont mis rapidement et facilement du personnel à disposition de l'état-major de crise pour gérer temporairement la hotline COVID-19. L'Office de la population (OPOP) et l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) de la Direction de la sécurité (DSE) ont de plus mis à disposition de l'OAC 13 collaborateurs et collaboratrices pour effectuer un premier traitement des innombrables demandes de RHT parvenues à ce dernier. Le Secrétariat général de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement a également fourni du renfort à l'OAC (1 personne), de même que l'Office de l'économie (OEC, 1 personne) et l'Administration fédérale des contributions (2 personnes). Durant la première phase de la pandémie, le traitement des décomptes RHT s'est avéré relativement facile, si bien que cette entraide temporaire entre Directions était salutaire et efficace. En mai 2020 toutefois, ce personnel est logiquement retourné à ses activités habituelles alors que le nombre de requêtes RHT n'a aucunement baissé et que leur traitement n'a cessé de se compliquer en raison des nombreuses décisions prises. En effet, certaines d'entre elles ayant un caractère politique et un effet rétroactif, leur traitement requiert des connaissances pointues en nombre : actuellement, il ne suffit plus d'acquérir rapidement et d'appliquer correctement quelques procédures basiques ; seuls les collaborateurs et collaboratrices qui ont suivi une initiation approfondie, bénéficient d'un savoir spécialisé et travaillent uniquement pour l'OAC dans le cadre de contrats temporaires peuvent aider efficacement l'office. C'est pourquoi l'Act a engagé temporairement 15 personnes jusqu'à fin juin 2021 (dont cinq voient leur contrat prolongé jusqu'à fin septembre 2021) et la CCh 53 personnes jusqu'à fin avril 2022 (d'autres vont suivre). La disponibilité de ces spécialistes recrutés exclusivement pour cette tâche est réglée contractuellement pour une durée définie. Tous disposent des compétences techniques requises pour traiter au mieux les requêtes RHT au sein de l'Act et de la CCh.

3. Les programmes d'occupation servent d'une part à identifier et renforcer les aptitudes individuelles des chômeurs et chômeuses de longue durée nécessaires à leur réinsertion sur le marché de travail – c'est-à-dire des personnes qui sont inscrites à l'office régional de placement (ORP) depuis plus d'une année – et d'autre part à structurer le quotidien de ces personnes. Ils visent surtout à les préparer à occuper un emploi dans le marché primaire du travail. Contrairement aux emplois ordinaires, ils n'ont pas pour vocation de remplir un objectif de productivité. De plus, ils présentent le risque de prolonger la période de chômage (effet d'enfermement dans l'assurance-chômage). Depuis l'apparition de la pandémie, l'ORP a toutefois pu placer 66 clients et clientes au sein de la CCh, cette dernière ayant créé des postes dans le but de maîtriser la crise du coronavirus. Ils ont ainsi eu la possibilité d'exercer une activité lucrative qu'ils ont pu décompter en tant que gain intermédiaire ; trois d'entre eux ont même pu être engagés pour une durée indéterminée. Ils ont depuis pu se désinscrire de l'ORP, car ils ont trouvé un emploi dans le marché primaire du travail. Le principe suivant vaut pour

toute personne au chômage : un emploi au sein du marché primaire est dans tous les cas préférable à un programme d'occupation, les avantages l'emportant sur les inconvénients à tout point de vue.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	111-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2021.RRGR.180
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Schilt (Utzigen, UDC) (porte-parole) Riem (Iffwil, Le Centre) Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Salzmann (Mülchi, UDC) Ritter (Burgdorf, pvl) Dumermuth (Thun, PS)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	901/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point** **Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat** **Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat** **Chiffre 3 : rejet**

Adaptation urgente du programme cantonal d'encouragement pour l'efficacité énergétique

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter le programme cantonal d'encouragement pour l'efficacité énergétique afin que le bois-énergie ne soit pas défavorisé :

1. Les propriétaires de bâtiments qui remplacent un chauffage au mazout par un chauffage au bois reçoivent un soutien correspondant au moins au montant minimal alloué pour une pompe à chaleur.

2. Le remplacement d'un chauffage au bois par un chauffage au bois, quelle que soit sa taille, ouvre droit à une subvention convenable et proportionnée.

3. Les communes continuent de recevoir des subventions d'un montant convenable, compte tenu du budget dont dispose le canton, pour les bâtiments dont elles sont propriétaires.

Développement :

Le but principal de la motion est de développer les incitations à réduire les émissions de CO_2 afin de préserver le climat, en particulier en mettant l'accent sur le bois-énergie pour la production de chaleur. Les coupes dans le programme cantonal d'encouragement entrées en vigueur en avril 2021 doivent impérativement être aménagées. Vu la stratégie énergétique et plus spécialement les volumes croissants de bois-énergie produits chaque année dans les forêts bernoises, il faut continuer à encourager toutes les couches de la population à utiliser le bois comme source d'énergie et donc développer résolument les incitations

financières dans ce sens. L'augmentation de la demande de bois de sciage et de gros bois entraîne automatiquement une hausse des volumes de bois-énergie. Le Conseil-exécutif doit tout faire pour que le bois-énergie qui pousse « à nos portes » bénéficie d'un soutien systématique et ciblé, en particulier dans le secteur du chauffage.

Beaucoup de communes misent sur la norme Minergie ou sur des mesures pertinentes d'un point de vue écologique pour leurs projets de construction car elles peuvent compter sur des subventions fédérales et cantonales. Il y a tout lieu de penser que, si les subventions cantonales dont bénéficient les communes sont totalement supprimées, ces dernières manqueront de ressources financières pour mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement ou de la stratégie énergétique.

Cela laisserait sur le bord de la route en particulier les communes rurales plus petites avec des moyens financiers plus restreints ne pouvant plus jouer le rôle de modèle qu'on aime leur prêter.

Motivation de l'urgence : les adaptations proposées doivent être engagées rapidement afin que les personnes qui souhaitent construire retrouvent vite une sécurité de planification sur le plan financier et que le potentiel prometteur du bois-énergie pour la production de chaleur soit largement développé et exploité.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. C'est lui qui décide en dernier ressort.

Le programme cantonal d'encouragement pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique a été adapté le 8 avril 2021 parce que les moyens financiers n'étaient pas suffisants pour l'année en cours en raison de l'augmentation de la demande. Désormais, seules les mesures conduisant à une réduction significative de la consommation de combustibles fossiles ou à la diminution des besoins d'électricité en hiver pourront obtenir un soutien financier. Cela permettra de cibler encore mieux l'affectation des moyens mis à disposition par la Confédération et le canton. Sans ressources financières supplémentaires, il n'est pas possible d'augmenter le montant actuel des subventions.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif répond comme suit aux demandes formulées :

1. Les coûts d'investissement dépendant de l'évolution technologique, la subvention perçue pour le remplacement d'un chauffage au mazout est échelonnée en conséquence. Il est ainsi possible de garantir que le montant des subventions allouées soit proportionnel aux coûts engagés, et ainsi que l'encouragement de toutes les technologies reste similaire. Les forfaits de base alloués jusqu'ici sans tenir compte de cette proportionnalité avaient pour effet d'avantager financièrement le recours aux technologies les moins chères, comme le montre la part accrue de pompes à chaleur air/eau installées ces deux dernières années ; leur coût d'investissement s'est en effet avéré être le moins élevé dans le secteur de la technologie des pompes à chaleur. Les investissements nécessaires pour une installation de combustion alimentée au bois sont comparables à ceux pour une pompe à chaleur air/eau. C'est pourquoi la subvention minimale allouée aux propriétaires de bâtiments lors du remplacement d'un chauffage au mazout par un chauffage au bois est au moins équivalente à celle pour une pompe à chaleur air/eau. En principe, les chauffages au bois ne sont donc pas défavorisés par le système de subvention, et un même échelonnement est par ailleurs prévu au niveau national. Toutefois, les chauffages au bois permettent non seulement de réduire les émissions de CO_2, mais aussi la consommation d'électricité en hiver. En tenant compte de cet aspect, il pourrait être justifié d'augmenter la subvention au niveau de celle allouée pour une pompe à chaleur alimentée par les eaux souterraines ou avec sonde géothermique. Le Conseil-exécutif est disposé à examiner cette possibilité et à la mettre en œuvre si les moyens financiers le permettent. Cependant,

étant donné que le canton se trouve momentanément dans une situation financière difficile, la marge de manœuvre en matière d'augmentation des moyens cantonaux est faible.

2. Le principal objectif de la politique climatique du Conseil-exécutif dans le domaine de l'énergie consiste à décarboner la production de chaleur et donc à remplacer les chauffages au mazout et au gaz par des systèmes alimentés par des énergies renouvelables. En fonction du budget disponible et des prescriptions fédérales en vigueur, le Conseil-exécutif s'efforce d'utiliser les ressources aussi efficacement que possible. La Confédération ne soutenant pas le remplacement d'un ancien chauffage au bois, une telle option grèverait encore davantage les moyens financiers cantonaux à disposition et entraînerait une baisse des subventions dans d'autres domaines si les ressources restent inchangées.

   En comparaison avec le remplacement des chauffages alimentés par des énergies fossiles, celui d'un chauffage au bois par un chauffage au bois ne produit pas d'effet direct en termes de réduction des émissions de CO_2. Cependant, le remplacer par un chauffage recourant à un agent énergétique fossile aurait pour effet d'augmenter les émissions de CO_2, ce qu'il convient d'éviter. Son remplacement par une pompe à chaleur entraînerait une hausse de la consommation d'électricité en hiver. Du point de vue de la politique énergétique et climatique, la meilleure solution serait effectivement de réinstaller un chauffage au bois. Sous cet angle, le Conseil-exécutif peut envisager d'encourager financièrement le remplacement d'un chauffage au bois par un nouveau chauffage au bois, dans la mesure où des moyens financiers supplémentaires pour ce faire sont disponibles. Si une telle mesure devait être soutenue dans le cadre d'un remaniement des consignes fédérales, le Conseil-exécutif serait prêt à l'intégrer au programme cantonal d'encouragement.

3. Contrairement aux propriétaires privés, les communes ont l'obligation légale de faire preuve de leur devoir d'exemplarité dans l'application de la loi sur l'énergie. Le budget disponible doit en premier lieu être utilisé en tant qu'encouragement pour des groupes cibles ne devant satisfaire à aucune exigence en la matière et engagés dans une démarche volontaire. Les investissements des communes sont financés avec l'argent des contribuables, et il en va en grande partie de même pour les subventions allouées dans le cadre du programme cantonal d'encouragement. Il faut en outre s'attendre à ce que les subventions fédérales soient revues à la baisse suite au rejet de de la loi révisée sur le CO_2, ce qui se répercutera sur les moyens d'encouragement. Même si elle n'est pas utilisée pour subventionner les communes, la contribution fédérale à disposition sera épuisée. L'encouragement des communes est ainsi techniquement neutre sur le plan financier, mais occasionne des charges administratives supplémentaires.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	123-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.192
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Flück (Interlaken, PLR) (porte-parole) Michel (Schattenhalb, UDC) Hess (Nidau, PLR) Saxer (Gümligen, PLR) Graf (Interlaken, PS) Schwarz (Adelboden, UDF) Wenger (Spiez, PEV) Kohler (Meiringen, Les Verts) Bichsel (Merligen, Le Centre) Egger (Frutigen, pvl)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	902/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**

Mesures de compensation du bruit du trafic aérien dans la région de Brienz et du Haslital

1. Le Conseil-exécutif s'engage aux niveaux fédéral et cantonal, de concert avec les communes concernées, pour que soient créés les 150 à 200 emplois supplémentaires réclamés par la région de Brienz et du Haslital.
2. Le Conseil-exécutif s'engage aux niveaux fédéral et cantonal, de concert avec les communes concernées, pour que les quelque 200 emplois et 20 places d'apprentissage sur la base aérienne de Meiringen soient pérennisés.
3. Le Conseil-exécutif veille à ce que les communes concernées soient informées en temps utile de toutes les activités ayant un impact sur la population.

Développement :

Les autorités communales de la région de Brienz et du Haslital soutiennent la base aérienne de Meiringen et acceptent les 400 à 5000 mouvements aériens prévus chaque année. Il en est ainsi depuis près de vingt ans.

Cela fait bientôt vingt ans également que les communes demandent la création dans la région de Brienz et de l'Oberhasli de 150 à 200 nouveaux emplois supplémentaires non créateurs de bruit, c'est-à-dire non liés à un accroissement des mouvements aériens, à titre de compensation pour les immissions de bruit considérables générées par les 4000 à 5000 mouvements aériens annuels ainsi que par la place de tir d'aviation d'Axalp, sur la commune de Brienz.

La création de ces emplois demande une action de la part des sept Départements fédéraux ainsi que des sept Directions cantonales.

Mais les communes observent régulièrement des tentatives visant à réduire les effectifs existants. Jusqu'ici, il a été possible de les faire échouer. Ces tentatives de diminuer l'effectif global, réitérées régulièrement, ne sont toutefois pas admissibles.

Les communes réclament depuis des dizaines d'années que le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) leur communique directement et en temps utile les modifications apportées aux opérations de vol ordinaires, au plan sectoriel militaire, etc. ! Il faut que les communes soient impliquées activement dans ces diverses procédures.

Le gouvernement doit s'engager activement avec les communes concernées pour faire valoir les revendications de la région.

Motivation de l'urgence : les communes attendent depuis bientôt vingt ans que les revendications exposées dans la motion soient réalisées. Il est temps de faire avancer les choses, notamment dans le contexte des futures votations sur l'acquisition de nouveaux avions.

Réponse du Conseil-exécutif

L'aérodrome militaire de Meiringen a une importance économique considérable pour la région de Brienz et du Haslital. Avec 195 collaborateurs et collaboratrices (état en juin 2021), c'est un employeur important et attractif. L'aérodrome offre en outre 20 places d'apprentissage pour les métiers de polymécanicien-ne CFC, d'agent-e d'exploitation CFC et de mécanicien-ne en maintenance d'automobiles CFC. Le trafic aérien, avec jusqu'à 5000 mouvements aériens par an et les émissions de bruit correspondantes, est source de dérangements pour la population et la région touristique. Il en est tenu compte autant que possible dans l'organisation du trafic aérien. Celui-ci est notamment interrompu de mi-juin à mi-août ainsi que pendant la période des fêtes de fin d'année. Les horaires d'exploitation de la base aérienne sont en outre publiées le plus tôt possible. Le conflit d'intérêt subsiste cependant entre les aspirations de la population et des touristes au calme et les exigences de l'armée et des Forces aériennes.

Les données-clés pour l'utilisation et l'exploitation de l'aérodrome militaire de Meiringen et donc pour les emplois sur place sont définies dans le concept de stationnement de l'armée suisse. La Confédération le réglemente de sa propre compétence ; le Conseil-exécutif ne dispose d'aucune possibilité juridique d'influencer les décisions du Conseil fédéral, du DDPS, de l'armée et des Forces aériennes.

Le Conseil-exécutif estime cependant qu'il est nécessaire d'effectuer un état des lieux avec toutes les personnes concernées à propos de l'exploitation actuelle de la base aérienne de Meiringen, de son évolution future et des perspectives pour les postes militaires et civils. Une vue d'ensemble de la situation des aérodromes situés dans le canton de Berne et ses environs est également requise.

L'état des lieux devra aussi tenir compte des répercussions de la décision du Conseil fédéral du 30 juin 2021 concernant l'acquisition de nouveau avions de combat, prise en réponse au postulat 120-2020 Michel (Schattenhalb, UDC) Aménagement du territoire et nouveaux avions de combat (adopté par le Grand Conseil à la session de printemps 2021)[1].

[1] https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/ce24b5830f5a4787b5c419c70a3553b3-332/6/PDF/2020.RRGR.171-RRB-F-217836.pdf

Le Conseil-exécutif est prêt à mettre en place un groupe de travail pour traiter les requêtes formulées dans la motion. Ce dernier, qui pourrait être piloté par la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement, devrait comporter des représentant-e-s du DDPS et de l'aérodrome militaire de Meiringen, de la Direction de l'intérieur et de la justice, ainsi que des communes concernées et de la région de Brienz et du Haslital.

Pour les activités qui relèvent de la responsabilité du canton, le Conseil-exécutif garantira la communication.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	287-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.381
Déposée le :	24.11.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) (porte-parole) Müller (Orvin, UDC) Steiner (Boll, PEV) Schneider (Biel/Bienne, UDC) Flück (Interlaken, PLR) Zryd (Magglingen, PS) de Meuron (Thun, Les Verts) Kohli (Bern, PBD)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	800/2021 du 23 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**

Abolition de la chasse au terrier dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil les modifications de loi nécessaires pour que les objectifs suivants soient atteints :

1. La chasse au terrier est interdite dans le canton de Berne.
2. Les exceptions doivent faire l'objet d'une autorisation par les autorités.
3. Des autorisations peuvent être délivrées à titre exceptionnel pour autant que les conditions suivantes soient remplies cumulativement, en sus des articles 16a OCh[1], alinéa 1, lettres *a* à *c* :
   - La chasse au terrier vise à la conservation de la diversité des espèces et celle des biotopes des mammifères et oiseaux indigènes et migrateurs vivant à l'état sauvage, la préservation des espèces animales menacées, la lutte contre les épizooties ou la lutte contre des dommages considérables causés par la faune sauvage.
   - La chasse au terrier est limitée dans le temps et réalisée de façon ciblée, en plus d'être adaptée au but poursuivi et raisonnable.
   - Toutes les autres méthodes réputées moins stressantes pour les animaux concernés se sont avérées inefficaces.

[1] Cf. https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/873

Développement :

La chasse au terrier consiste à envoyer un chien de chasse, dit « chien de terrier », dans le terrier d'un renard ou d'un blaireau pour le déloger de force de manière à ce que les chasseuses et chasseurs qui l'attendent à la sortie l'abattent.

Les renards ou blaireaux se retrouvent ainsi attaqués dans un lieu où ils se sentent en sécurité, élèvent leurs petits et sont, en principe, à l'abri de leurs prédateurs naturels. Le terrier est donc un lieu où ces animaux sont très sensibles au dérangement, ce qui fait qu'une attaque les expose à un stress d'autant plus important. La chasse au terrier s'accompagne régulièrement d'un combat sous terre entre le chien de terrier et sa proie, lequel peut se solder par de graves blessures voire la mort pour les deux animaux. Il arrive également que le chien de terrier reste coincé dans le terrier. En outre, lorsque le renard bondit hors de son terrier, il existe un risque qu'il ne soit pas abattu par les chasseuses et les chasseurs mais « seulement » blessé. La chasse au terrier peut donc être décrite comme une pratique souvent violente et problématique sur le plan éthique.

Il n'est pas nécessaire, d'une manière générale, de pratiquer la chasse au terrier. Elle n'a en outre aucun effet de régulation durable attesté pour les populations de renards et de blaireaux[2]. Il ne s'agit que d'une méthode parmi tant d'autres pour les chasser.

Si l'on y regarde de plus près, on peut également douter que la chasse au terrier soit conciliable avec la loi fédérale sur la protection des animaux (LPA) et la loi sur la chasse et la protection de la faune sauvage (LCh)[3] C'est pourquoi cette pratique doit être abolie. Le droit cantonal nous en donne la possibilité. Il faut donc miser sur une interdiction cantonale compte tenu de la compétence, restreinte dans ce domaine, de la Confédération pour légiférer en matière de chasse.

Dans les cas particuliers où la chasse au terrier permettrait d'atteindre des objectifs supérieurs, en particulier biologiques ou sanitaires, dont l'intérêt prime, des exceptions peuvent être prévues. Les exceptions pour « l'exploitation équilibrée par la chasse des populations de gibier »[4] sont toutefois exclues.

Réponse du Conseil-exécutif

Comptant parmi les méthodes traditionnelles, la chasse au terrier est pratiquée désormais uniquement par un très faible nombre de chasseurs et chasseuses. Il est donc exact qu'elle ne participe pas(/plus) de la régulation des populations de renards et de blaireaux sur l'ensemble du territoire. Il est également connu que la chasse au terrier occasionne régulièrement des blessures aux chiens et aux animaux sauvages.

Au plan local toutefois, la chasse au terrier peut contribuer à normaliser les effectifs, lutter contre les épizooties et promouvoir la biodiversité en ce qu'elle allège la pression exercée par les prédateurs sur les oiseaux nichant à terre et le lièvre commun. Le Conseil-exécutif prend connaissance du fait que l'impact positif de la chasse au terrier est aussi reconnu par les motionnaires.

Le Conseil-exécutif approuve en principe l'interdiction de la chasse au terrier. Il soutient toutefois l'idée présentée dans la motion concernant l'octroi à l'avenir de dérogations à cette interdiction.

Destinataire
– Grand Conseil

[2] Voir aussi la réponse à la question « La chasse au terrier dans le canton de Berne https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/7fd9340437eb44af9a712f70c9b04901-332/5/PDF/2020.STA.1131-Beilage-F-213262.pdf, p. 22) et [1], p. 14 ss.
[3] Cf. [1], p. 22 ss. et p. 49, qui n'implique toutefois pas que la chasse au terrier soit punissable.
[4] Cf. art. , al. 1 lit. *d* LCh
[1] Bolliger Gieri, Rüttimann Andreas, Gerritsen Vanessa : Baujagd unter dem Aspekt des Tierschutz- und Jagdrechts. Schriften zum Tier im Recht [La chasse au terrier à la lumière de la protection des animaux et du droit de la chasse], Band 10. Schulthess, 2012.

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	298-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.392
Déposée le :	01.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Bossard-Jenni (Oberburg, PEV) (porte-parole) Steiner (Boll, PEV) Riem (Iffwil, PBD) von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) Rothenbühler (Lauperswil, PBD) Kohler (Meiringen, Les Verts)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	786/2021 du 23 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point** **Chiffre 1 : adoption et classement** **Chiffres 2 et 3 : rejet**

Priorisation des subventions pour une meilleure réalisation des objectifs de la stratégie énergétique 2006

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter le programme cantonal d'encouragement aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique pour que :

1. la construction de nouveaux immeubles sur des terrains vierges soit moins encouragée que la rénovations d'immeubles existants ;
2. la démolition en vue de la construction de bâtiments de remplacement soit favorisée par rapport à la construction de nouveaux immeubles sur des terrains vierges ;
3. des critères d'aménagement du territoire soient pris en compte dans le montant des subventions.

Développement :

Le rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2006 montre clairement que les objectifs dans le domaine du bâtiment n'ont pas été remplis et que les nouvelles constructions ont même fait augmenter les besoins globaux en énergie durant la période considérée. Le canton consacre d'importants montants aux subventions consenties pour améliorer le bilan énergétique des bâtiments existants, tout en promouvant les nouvelles constructions. La modification de la pratique de subventionnement proposée peut amplifier les effets des objectifs de la Stratégie énergétique. Les propositions ci-dessus n'auront pas d'incidence sur le montant total des subventions consacrées au programme de promotion des énergies renouvelables.

12|00|F|v01

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif a adopté le 12 août 2020 le Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie et sur les effets des mesures 2015-2019 ainsi que sur les nouvelles mesures 2020-2023. Ce dernier a en outre été porté à la connaissance du Grand Conseil lors de la session de printemps 2021. Il ressort du rapport que les objectifs de la stratégie énergétique cantonale ne sont que partiellement réalisés à mi-parcours. On est loin du compte en ce qui concerne les objectifs intermédiaires d'utilisation d'énergie et de production de chaleur à partir d'énergies renouvelables. Pour la période de mise en œuvre actuelle, le Conseil-exécutif prévoit une série de nouvelles mesures et se fixe des objectifs d'action ambitieux. Le taux d'assainissement des enveloppes des bâtiments et le remplacement des chauffages à combustibles fossiles restent trop bas. Le Conseil-exécutif veut poursuivre la décarbonation du secteur du chauffage en créant des conditions plus propices à l'utilisation des énergies renouvelables et en encourageant la rénovation des bâtiments.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les requêtes formulées par les motionnaires :

1. Au 8 avril 2021, une nouvelle orientation a été donnée au programme d'encouragement pour l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables. Désormais, seules les mesures conduisant à une réduction significative de la consommation de combustibles fossiles peuvent obtenir un soutien financier. Cela permet de cibler encore mieux l'affectation des moyens mis à disposition par la Confédération et le canton.

   En cas de nouvelles constructions, aucune subvention n'est désormais versée pour les bâtiments CECB A/A et à énergie positive ; et ce, car la différence avec les exigences légales minimales en cas de nouvelles constructions est de moins en moins importante.

   En même temps, les subventions pour les nouvelles constructions selon les normes Minergie-A et Minergie-P sont réduites au taux de subvention minimal conformément au Programme d'encouragement harmonisé. Cela correspond aux prescriptions minimales définies par la Confédération.

   Dans le domaine des assainissements, les subventions sont versées via l'amélioration des classes d'efficacité selon le CECB. Plus les mesures mises en œuvre sont étendues, plus la progression dans les classes d'efficacité est importante et plus les subventions sont élevées. Ces dernières sont en général plus élevées que les subventions pour les nouvelles constructions.

   Par conséquent, le Conseil-exécutif propose l'adoption et le classement du chiffre 1.

2. La législation cantonale sur l'énergie ainsi que le programme d'encouragement pour l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables ne font pas de différence entre la construction de nouveaux bâtiments et la construction de bâtiments de remplacement. Les mêmes exigences énergétiques s'appliquent. Du point de vue énergétique, il n'y a aucune raison de s'écarter de la pratique en vigueur.

   Le Conseil-exécutif estime qu'il serait plus efficace à l'avenir également, en vue d'empêcher la construction de nouveaux bâtiments sur des terrains vierges et d'encourager l'urbanisation interne, d'utiliser les instruments de planification de l'aménagement du territoire, ainsi que les plans directeurs et d'affectation.

   Pour cette raison, le Conseil-exécutif propose le rejet du chiffre 2.

3. Avec le Programme Bâtiments, la Confédération et les cantons souhaitent réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO_2 du parc immobilier suisse. Une meilleure isolation permet de réduire les besoins en chaleur d'un bâtiment de plus de la moitié, et le passage à des installations de chauffage fonctionnant aux énergies renouvelables permet de faire baisser quasiment à zéro les émissions de CO_2. Le programme cantonal d'encouragement pour l'efficacité énergétique et le re-

cours aux énergies renouvelables s'adresse donc avant tout aux propriétaires qui souhaitent construire ou rénover leur bâtiment. L'objectif principal est d'obtenir une réduction importante des émissions de CO_2. Au vu des objectifs clairement formulés et du large soutien dont bénéficie le programme, le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas utile de prendre en compte à l'avenir des critères d'aménagement du territoire supplémentaires dans le domaine de l'encouragement de l'efficacité énergétique.

Pour cette raison, le Conseil-exécutif propose le rejet du chiffre 3.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	307-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.401
Déposée le :	03.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	696/2021 du 9 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Déclaration obligatoire générale pour les plantations de chanvre

Le Conseil-exécutif est chargé de mettre en place les mesures préventives suivantes également pour les plantations de chanvre CBD :

1. Déclaration obligatoire : quiconque entend cultiver ou faire cultiver plus de dix plants de chanvre doit informer l'Office de l'agriculture et de la nature avant les semailles ou la mise en culture, en spécifiant :
   a) la variété plantée ;
   b) les informations quant à la provenance des graines, à savoir qui en sont les fournisseurs et le prix qu'elles ont coûté ;
   c) le taux de THC attendu et les éventuelles mesures particulières qui seront prises pour influer sur ce taux (lumière artificielle, arrosage, séparation des plantes mâles et femelles) ;
   d) le lieu exact et la taille de la plantation ;
   e) l'identité du producteur ou de la productrice responsable (nom, prénom, date de naissance et adresse) ; les personnes morales joignent un extrait récent du registre du commerce ;
   f) l'utilisation visée de la récolte ;
   g) l'identité des acheteurs et acheteuses prévus ; si des contrats d'achat ou des promesses d'achat ont été signés, ceux-ci doivent être joints à la déclaration.

2. Contrôles : Les personnes qui cultivent ou vendent du chanvre, ainsi que leurs plantations et locaux, peuvent à tout moment faire l'objet d'un contrôle sans préavis. Les personnes responsables sont tenues de laisser les autorités accéder en tout temps aux surfaces de plantation et aux locaux de l'exploitation, et de leur garantir l'accès aux réserves et aux documents pour inspection. Les autorités compétentes peuvent à tout moment prélever des échantillons. Si les valeurs de THC du chanvre analysé sont supérieures aux limites autorisées, les analyses sont à la charge des personnes qui le cultivent ou le vendent. L'autorité cantonale délivrant les autorisations peut procéder à des achats

tests secrets. Les personnes responsables ou les exploitations ciblées sont ensuite avisées des résultats. Les tribunaux font part aux autorités compétentes de tous les jugements à l'encontre de personnes qui cultivent ou vendent du chanvre ou des produits à base de chanvre. Sur demande, ils mettent à la disposition des autorités compétentes le dossier de la procédure pour consultation. Les unités administratives s'informent mutuellement de toutes leurs décisions qui concernent des éléments déterminants pour l'octroi d'une autorisation aux personnes ou exploitations qui cultivent ou vendent du chanvre.

Développement :

Une obligation de déclarer s'impose en particulier pour les plantations de chanvre destinées à la production de CBD. Il est reconnu que le chanvre CBD peut soulager dans le cas de certaines pathologies. Etant donné que les surfaces de plantations gagnent constamment du terrain, il convient de combler préventivement les lacunes juridiques. D'autres cantons disposent de tels règlements.

Réponse du Conseil-exécutif

L'obligation de déclarer les plantations de chanvre a déjà fait l'objet de discussions et a été rejetée par le passé aux niveaux cantonal et national. Suite à la motion « Obligation de déclarer les plantations de chanvre », déposée par la conseillère nationale Geissbühler Andrea Martina, le sujet sera à nouveau débattu au sein du Conseil national. Dans sa prise de position du 17 février 2021, le Conseil fédéral propose de rejeter cette motion, arguant qu'une base juridique claire existe déjà : « La teneur en THC de tout chanvre utilisé sans autorisation doit être inférieure à un pour cent. ». L'introduction supplémentaire d'une obligation de déclarer les plantations de chanvre dont la teneur en THC est inférieure à un pour cent ne ferait selon lui qu'engendrer une charge administrative supplémentaire, sans bénéfice en contrepartie. Le Conseil-exécutif se rallie à cet avis. La charge administrative générée par les données détaillées à obtenir d'après la présente motion serait disproportionnellement élevée aussi bien pour la personne cultivant le chanvre que pour les autorités d'exécution, ceci sans réel gain dans l'efficience des poursuites pénales. Les développements des motionnaires ne suffisent pas à déduire en quoi la déclaration obligatoire déploierait des effets préventifs. Et une déclaration administrative correcte des plantations de chanvre ne permettrait pas non plus de s'assurer que le chanvre en question présente effectivement une teneur légale en THC. Les révisions de la loi fédérale sur les stupéfiants et du code de procédure pénale fournissent déjà aux autorités de poursuite pénale des moyens efficaces pour combattre la culture illégale du chanvre.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	317-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.411
Déposée le :	03.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Steiner (Boll, PEV) (porte-parole) Rothenbühler (Lauperswil, PBD) Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, UDF) Dütschler (Hünibach, PLR)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	844/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**

Promouvoir l'électromobilité durable en installant des bornes de recharge là où il n'y en a pas

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les conditions nécessaires pour que :

1. des bornes de recharge pour véhicules électriques puissent être installées en nombre suffisant dans les zones résidentielles ;
2. des bornes de recharge pour véhicules électriques puissent être installées en nombre suffisant lors de la construction de nouveaux immeubles à plusieurs logements ;
3. les communes mettent suffisamment de bornes de recharge pour véhicules électriques à disposition dans l'espace public ;
4. les aires de stationnement des entreprises comptent suffisamment de bornes de recharge.

Développement :

La promotion de la mobilité électrique fait partie de la stratégie énergétique 2050. De nombreuses personnes intéressées n'osent pas franchir le pas en raison de la rareté des bornes de recharge. Souvent, ce sont les propriétaires d'immeubles d'habitation qui estiment inutile d'équiper leurs biens de telles bornes.

Il arrive fréquemment que les nouvelles constructions à plusieurs logements ne permettent pas non plus l'installation ou l'exploitation de bornes de recharge.

Dans de nombreuses communes, les automobiles sont garées la nuit dans les rues de quartiers et le jour dans les parcs relais (installations de type park-and-ride) – des lieux généralement privés de bornes de recharge.

Réponse du Conseil-exécutif

Le canton de Berne poursuit en principe les trois axes définis dans sa Stratégie de mobilité globale, à savoir éviter l'augmentation du trafic, transférer le trafic (sur les transports publics et la mobilité douce) et gérer harmonieusement le trafic. Afin que le trafic individuel motorisé (TIM) restant puisse être géré de manière aussi harmonieuse que possible, l'objectif sectoriel « Mobilité » de la Stratégie énergétique 2006 à atteindre d'ici 2035 est que dix pour cent des véhicules immatriculés dans le canton de Berne soient à propulsion alternative. Afin d'y parvenir et de garantir que le TIM, qui représente plus de 70 pour cent des émissions de CO_2 du secteur des transports, devienne plus respectueux du climat et plus efficace énergétiquement, et que l'évolution actuelle concernant les nouvelles immatriculations de véhicules électriques soit prise en compte, une infrastructure de recharge adaptée est indispensable. Selon sa Stratégie énergétique 2006, le canton de Berne veille à créer les conditions générales favorables à la mise en place des infrastructures nécessaires pour accroître rapidement le nombre de systèmes de propulsion alternatifs. Le Conseil-exécutif considère l'infrastructure de chargement comme un facteur central pour le succès de la mobilité électrique. C'est la raison pour laquelle le Conseil-exécutif a déjà inscrit le développement des infrastructures de recharge des voitures électriques et des véhicules à bonne efficacité énergétique dans le « Programme gouvernemental de législature 2015 à 2018 – Objectifs du Conseil-exécutif » (cf. objectif 6 : Poursuivre la politique énergétique progressiste).

Actuellement, 587 stations de recharge publiques[1] sont disponibles dans le canton de Berne. Afin que l'offre puisse être encore développée, le canton de Berne a déjà mis en œuvre des mesures et en a planifié d'autres. A titre d'exemple, depuis le 1er avril 2017, en vertu de l'article 91b1 de l'ordonnance sur les constructions (OC ; RSB 721.1), les exploitants de projets générant une importante fréquentation (PIF) sont tenus d'installer et d'exploiter des bornes de recharge pour véhicules électriques. Le rapport actuel sur la mise en œuvre de la stratégie et sur les effets des mesures 2015 – 2019 ainsi que sur les nouvelles mesures 2020 – 2023»[2] concernant la Stratégie énergétique 2006 du canton de Berne, adopté par le Conseil-exécutif en 2020, comporte davantage de mesures concrètes sur la mobilité électrique. Le rapport actuel de mise en œuvre « Réduire la consommation d'énergie dans les transports»[3] présente en outre pour la période 2020-2024 neuf mesures pour l'électromobilité, dont cinq concernant l'infrastructure de recharge.

Le Conseil-exécutif a décidé de réviser la loi cantonale sur l'énergie[4] (LCEn ; RSB 741.1). Le projet législatif prévoit une modification indirecte de la loi sur les constructions (LC ; RSB 721.0) avec l'ajout de l'article 18a. Grâce à cette nouvelle base légale, une part adéquate de places de stationnement doit être ou pouvoir être équipée d'une infrastructure de recharge des véhicules électriques, afin par exemple que les nouveaux bâtiments et les bâtiments faisant l'objet d'importantes transformations soient préparés à la pénétration de l'électromobilité sur le marché et que les véhicules puissent être rechargés au domicile ou sur le lieu de travail des utilisateurs et utilisatrices. L'objectif est d'éviter de coûteuses modernisations ultérieures. Les dispositions doivent encore être précisées dans la LC.

Sur la base des observations ci-dessus, le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de la motion.

1. Dans le domaine des zones résidentielles, il existe toutes sortes d'obstacles aux infrastructures de recharge, si bien que leur aménagement doit encore être considérablement amélioré. Etant donné que la Suisse et le canton de Berne comprennent principalement des locataires et propriétaires par étages et que la plupart des gens ne sont pas propriétaires d'un logement indépendant, un grand nombre de détenteurs et détentrices de véhicules électriques n'ont pas la possibilité de les recharger à la maison ou sont tributaires de l'accord des propriétaires immobiliers, des gérances ou des

[1] https://www.uvek-gis.admin.ch/BFE/storymaps/MO_Kennzahlen_Elektromobilitaet/?lang=fr
[2] Affaire n° 2020.WEU.40 ; ACE n° 855/2020
[3] Affaire n° 2020.BVD.1724; ACE n° 718/2020
[4] Affaire n° 2021.WEU.27; ACE n° 323/2021

copropriétaires. Afin qu'à l'avenir, comme dans d'autres pays européens, les locataires et les propriétaires par étages aient le droit d'installer leur propre station de recharge, une motion en ce sens[5] a été soumise au niveau fédéral le 19 mars 2021.

D'une part, dans les zones résidentielles, ce sont les lotissements importants et les immeubles à plusieurs logements, qui disposent la plupart du temps d'un garage ou de places de stationnement extérieures, qui ont un rôle à jouer. Pour l'équipement de plusieurs places de stationnement avec une infrastructure de recharge, il convient de privilégier les systèmes de recharge intelligents et contrôlables à distance du point de vue de l'intégration au réseau et surtout de la stabilité du réseau électrique. D'autre part, outre les possibilités de partage de véhicules électriques à explorer, l'accès aux stations publiques de recharge, notamment dans les zones urbaines, est important, par exemple en zone bleue et dans les parkings couverts.
Le Conseil-exécutif est disposé, dans le cadre de ses possibilités, à fixer les meilleures conditions générales possibles pour l'infrastructure de recharge dans les zones résidentielles.

2. Souvent, aujourd'hui encore, aucune préparation d'infrastructure de recharge ou de stations de recharge n'est planifiée ni réalisée dans le cadre la construction de nouveaux immeubles à plusieurs logements. Comme décrit ci-dessus, le Conseil-exécutif a proposé le nouvel article 18a LC dans le cadre de la révision de la loi sur l'énergie. Sur cette base, le Conseil-exécutif va examiner quelles exigences doivent être remplies pour la construction de nouveaux immeubles à plusieurs logements.

3. Les bornes de recharge sur les places de stationnement publiques des communes jouent un rôle important. La compétence en revient principalement aux communes, par exemple dans les zones bleues. Grâce à l'article 18a LC susmentionné, le canton a en principe la possibilité d'édicter des prescriptions (p. ex. parkings, P+R). L'élément essentiel est l'exemplarité des pouvoirs publics, mentionnée dans la mesure 20-13 « Mobilité électrique dans le secteur public » dans le rapport actuel sur la Stratégie énergétique 2006. Une mesure concrète au niveau de l'information et de la communication à l'échelle des communes est prévu dans le cadre du rapport actuel de mise en œuvre « Réduire la consommation d'énergie dans les transports » (mesure 7d).
Le Conseil-exécutif est disposé à fixer, dans le cadre de ses possibilités, de meilleures conditions générales pour les infrastructures de recharge dans l'espace public des communes.

4. L'infrastructure de recharge des entreprises a un rôle important à jouer. D'une part, les entreprises doivent électrifier leurs flottes de véhicules ; d'autre part, elles doivent offrir à leurs collaborateurs et collaboratrices la possibilité de recharger leur véhicule électrique sur leur lieu de travail. Grâce notamment à la motion M 196-2018 « Promouvoir la mobilité électrique dans les PME », l'infrastructure de recharge dans les entreprises (PME) est encouragée depuis juillet 2019 par le biais du programme cantonal d'encouragement pour l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables.
La mesure 20-14 « Mobilité électrique des PME » du rapport actuel sur la mise en œuvre de la Stratégie énergétique du canton de Berne va permettre de continuer à promouvoir l'électrification des flottes de véhicules d'entreprises ainsi que le développement de leur infrastructure de recharge. Dans le cadre du rapport actuel de mise en œuvre « Réduire la consommation d'énergie dans les transports », des mesures sont prévues pour informer les entreprises sur l'électrification de leurs flottes de véhicules.

Dans les quatre contextes que sont les zones résidentielles, la construction de nouveaux immeubles à plusieurs logements, les places de stationnement publiques des communes et les aires de stationnement des entreprises, les motionnaires utilisent une même formulation, à quelques variantes près dans la traduction française : « …créer les conditions nécessaires pour que des bornes de recharge puissent être installées en nombre suffisant... / mettent suffisamment de bornes de recharge / comptent suffisamment de bornes

[5] Source : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213371

de recharge ». Les termes « conditions nécessaires » et « suffisant / suffisamment » ne sont pas clairement définis et laissent une très grande marge d'interprétation.
Pour cette raison et au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif soutient l'adoption de l'ensemble de la motion sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	044-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.69
Déposée le :	16.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Kohler (Meiringen, Les Verts) (porte-parole) Mentha (Liebefeld, PS) von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) Josi (Wimmis, UDC) Flück (Interlaken, PLR)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	845/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**

Conditions générales de la production d'hydrogène à grande échelle

Le Conseil-exécutif est chargé de mener les actions suivantes :

1. créer les conditions d'urbanisme de manière à autoriser la construction d'installations de production d'hydrogène à large échelle dans le canton de Berne ;

2. apporter des précisions sur la manière de pouvoir construire de telles installations en conformité avec l'ordonnance sur les accidents majeurs ;

3. montrer le rôle que la production d'hydrogène peut jouer dans le cadre de la stratégie énergétique cantonale, surtout sous l'angle du stockage d'énergies renouvelables.

Développement :

L'Union européenne et l'Allemagne en particulier voient la production d'hydrogène à partir d'énergies renouvelables – appelé hydrogène vert – comme un élément crucial pour réussir la transition énergétique. Des moyens financiers considérables sont injectés pour soutenir le développement de la production et la recherche. Cela n'empêche pas les nouvelles installations de production d'hydrogène de faire face à des défis de taille, y compris en Allemagne. Ainsi, un tel centre de transformation d'électricité en gaz à Wyhlen, non loin de la frontière suisse, a mis près de trois ans à obtenir toutes les autorisations nécessaires. Les frais d'expertise et d'avocat ont coûté 1,7 million d'euros, bien que cette installation se situe sur le terrain de l'usine de production hydroélectrique de Wyhlen, utilisé à des fins industrielles depuis plus de 100 ans.

Dans l'intervalle, les premières installations de transformation d'électricité en gaz ont vu le jour en Suisse, en particulier à proximité d'usines hydroélectriques. Ainsi, les services industriels de Bâle (IWB) veulent optimiser la production hydroélectrique sur le Rhin et investir pour cela dans la production d'hydrogène. La commune de Birsfelden a toutefois fait recours, le conseil communal ayant des doutes sur la conformité au plan d'affectation des zones, bien qu'il soit prévu d'aménager l'installation dans une zone spéciale destinée aux « installations et bâtiments en lien avec le secteur public de l'énergie ». Le conseil communal veut par ailleurs contrôler si l'installation prévue est soumise à l'ordonnance sur les accidents majeurs.

Autant de questions qui se poseraient également dans le canton de Berne, ce type de projet étant tout à fait réaliste, en particulier pour un grand nombre d'usines hydroélectriques. Le secteur de l'énergie se transforme très rapidement. La part croissante de l'énergie photovoltaïque dans le mix électrique se traduit par une baisse des prix de l'électricité la journée, en particulier durant l'été. Or dans les centrales au fil de l'eau, telles qu'on en trouve dans le canton de Berne, l'énergie est produite en continu. Utiliser cette électricité pour exploiter des installations de conversion d'électricité en gaz peut devenir un modèle d'affaires. On pourrait, par exemple, stocker de l'énergie sous forme d'hydrogène de manière saisonnière et ainsi garantir l'approvisionnement durant les mois d'hiver grâce à des turbines à gaz fonctionnant à l'hydrogène ou fournir l'hydrogène produit au trafic poids lourds.

Les installations de conversion d'électricité en gaz pourraient également contribuer à résoudre les problèmes de stockage de l'eau rencontrés par la société Kraftwerke Oberhasli AG (KWO) ; elles pourraient par ailleurs être réalisées plus rapidement et avec un impact environnemental moindre. En été, KWO doit gérer des volumes d'eau bien plus importants que les bassins de rétention ne peuvent en stocker. A cette période, les centrales hydroélectriques de KWO se transforment également en centrales au fil de l'eau. Y produire de l'hydrogène aurait une double utilité puisque le gaz ainsi produit pourrait être acheminé au consommateur via un gazoduc de transit existant. Aujourd'hui déjà, il est possible de mélanger jusqu'à dix pour cent d'hydrogène au gaz naturel sans devoir adapter les conduites. La capacité de transport annuelle du gazoduc de transit s'élève à 61 TWh, ce qui correspond à un volume de gaz naturel de près de 17 milliards de m^3 acheminable par le Grimsel. A titre de comparaison : la production annuelle de la centrale nucléaire de Mühleberg s'élevait à 3,1 TWh. Il serait possible d'injecter environ 1,7 milliard de m^3 d'hydrogène à Innertkirchen. D'un point de vue purement théorique (ou hypothétique), il serait possible d'injecter près de 190 000 m^3 d'hydrogène au maximum par heure si les électrolyseurs (électrolyseurs alcalins) fonctionnaient toute l'année en continu. Cela équivaudrait à une installation de conversion d'électricité en gaz comptant 265 modules d'une capacité de 3,4 MW chacun. Cette estimation approximative montre qu'il serait théoriquement possible, à Innertkirchen, d'exploiter une grande installation de production d'hydrogène et de contribuer ainsi à la décarbonation du système énergétique. Pour envisager de tels projets, les exploitants d'usines électriques ont toutefois besoin de savoir s'ils peuvent construire de telles installations en conformité avec le plan d'affectation des zones, compte tenu du cadre légal actuel.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage la préoccupation des motionnaires concernant la nécessité de clarifier les conditions générales concernant l'octroi d'autorisations pour les (grandes) installations de production d'hydrogène, notamment au vu du nombre de plus en plus important de projets prévus à l'avenir dans ce domaine. Cela se justifie d'une part par le fait que seules très peu d'installations de production d'hydrogène ont obtenu une autorisation en Suisse jusqu'à présent, et d'autre part par le fait qu'il n'existe jusqu'à présent aucune réglementation juridique fédérale concernant l'hydrogène, la loi sur les installations de transport par conduite (LITC ; RS 746.1) ne s'appliquant pas aux installations de production d'hydrogène.
Dans un avenir proche, l'hydrogène aura un rôle important à jouer dans différents secteurs du système énergétique, notamment dans certains domaines du trafic. A ce sujet, le Conseil-exécutif renvoie à ses réponses aux motions M 054-2021 « Promotion des infrastructures destinées au trafic des poids-lourds

propulsés à l'hydrogène » (2021.RRGR.79) et M 049-2021 « Des bus alimentés par des piles à hydrogène pour accélérer la décarbonation des transports publics » (2021.RRGR.74).

Le Conseil-exécutif répond aux différents points de la motion comme suit :

1. Concernant l'octroi d'autorisations pour les installations de production d'hydrogène, il convient de faire la différence entre deux éléments : d'une part, l'installation de production (principalement des électrolyseurs) et d'autre part, l'éventuel stockage (intermédiaire) de l'hydrogène sur place.
   Outre la conformité au plan d'affectation des zones mentionnée par les motionnaires, d'autres conditions générales jouent un rôle pour l'octroi d'une autorisation et pour l'ensemble de la procédure d'octroi de l'autorisation, par exemple le fait de savoir si un tel projet doit ou non faire l'objet d'une EIE (conformément aux chiffres 70.5 et 22.3 annexe OEIE). D'autres domaines tels que la protection contre l'incendie et les explosions, la sécurité au travail et la protection de la santé, ainsi que le fait de savoir si un tel projet est soumis ou non à l'ordonnance sur les accidents majeurs jouent également un rôle dans ce contexte. Le Conseil-exécutif souligne qu'il n'existe pas de surveillance ni de haute surveillance comme c'est le cas pour le gaz naturel étant donné que l'hydrogène n'est pas soumis à la LITC. A cet effet, la Confédération devrait assimiler l'hydrogène à un combustible gazeux et édicter de nouvelles dispositions en la matière.
   Le Conseil-exécutif est prêt à créer les conditions d'urbanisme nécessaires à cet effet dans le cadre des compétences qui lui échoient en matière de conformité au plan d'affectation des zones notamment, éventuellement en accord avec d'autres cantons et la Confédération.

2. Les règles de la sécurité et de la technique s'appliquent à la construction et à l'exploitation d'installations indépendamment de l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM ; RS 814.012). L'OPAM protège la population et l'environnement de graves dommages. Ainsi, les installations de production d'hydrogène ne sont soumises à cette ordonnance qu'à partir d'une quantité stockée de cinq tonnes d'hydrogène (= env. 55 000 Nm^3). Ce sont principalement les installations de stockage intermédiaire de l'hydrogène produit qui sont concernées car elles stockent des quantités d'hydrogène supérieures à cinq tonnes ; les électrolyseurs et les stations-service à hydrogène ne sont en général pas concernés. Comme pour les installations soumises à l'ordonnance sur les accidents majeurs, la réalisation est habituellement examinée au cas par cas. Même pour les petites installations, il est indispensable de choisir un site adapté et de respecter les distances de sécurité requises vis-à-vis de la population. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif est prêt à apporter des précisions pour les installations de production, et principalement de stockage d'hydrogène, qui sont soumises à l'OPAM.

3. Comme évoqué plus haut, l'hydrogène aura un rôle important à jouer dans le système énergétique dans un avenir proche (mot-clé : couplage des secteurs). L'hydrogène « vert » produit à partir d'énergies renouvelables offre un grand potentiel en termes de stockage, ce qui pourra jouer un rôle important à l'avenir, tout particulièrement en hiver, du fait de la « pénurie d'électricité hivernale ». Le Conseil-exécutif a déjà identifié ce potentiel et intégré dans le rapport actuel de mise en œuvre sur la stratégie énergétique (ACE 855/202) la mesure 20-10 « Promouvoir le stockage saisonnier de la chaleur », qui doit notamment permettre de renforcer la promotion des installations « Power-to-X » (conversion d'électricité en un autre vecteur énergétique) avec une exploitation correspondante du stockage. La mesure 20-21 « Production d'électricité hivernale » est également intégrée au programme. Dans la mise en œuvre de la déclaration de planification 2a « Le Conseil-exécutif présente des postes pour développer et promouvoir la mobilité hydrogène à l'avenir. » et de la déclaration de planification 2 « Lors de la prochaine période de planification, le Conseil-exécutif retravaille les principes, les objectifs stratégiques ainsi que toutes les stratégies partielles de manière à ce qu'ils soient compatibles avec l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050. » du Grand Conseil sur le rapport de mise en œuvre actuel de la stratégie énergétique, le Conseil-exécutif est prêt à montrer le rôle que la production d'hydrogène, et en particulier le stockage, peut jouer dans le cadre de la stratégie énergétique cantonale.

Compte tenu des explications fournies ci-dessus, le Conseil-exécutif est prêt à adopter la motion dans son ensemble.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	054-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.79
Déposée le :	17.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Kohler (Meiringen, Les Verts) von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) Flück (Interlaken, PLR) Baumann-Berger (Münsingen, UDF)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	846/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**

Promotion des infrastructures destinées au trafic des poids-lourds propulsés à l'hydrogène

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre au Grand Conseil un projet assorti d'un crédit-cadre visant à promouvoir les stations-service publiques et les installations de production d'hydrogène à partir d'électricité renouvelable ou de biomasse. Il convient notamment de soutenir les solutions pour le transport de marchandises et le trafic lourd (camions), les autocars (tourisme) et les transports publics (bus et bateaux).

Développement :

La stratégie énergétique 2006 du canton de Berne indique qu'« on observe l'évolution du recours à l'hydrogène comme carburant parallèlement aux possibilités de le fabriquer. Le canton de Berne est en outre disposé à fournir, par le truchement de ses centres de recherche, une contribution aux progrès dans l'utilisation de l'hydrogène. » Cette formule est trop prudente et donc insuffisante. Le canton doit s'impliquer activement dans le développement d'installations de production d'hydrogène et de stations-service dans le canton de Berne. La présente motion demande des propositions concrètes et actives permettant au canton de Berne de faire avancer la décarbonation du parc automobile.

Dans le rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie énergétique traité lors de la session de printemps 2021, le canton de Berne envisage au point 20.2 d'élaborer une stratégie de décarbonation de la flotte de véhicules.

Au point 15.13, le Conseil-exécutif précise que des mesures doivent être formulées et mises en œuvre sur la base de la feuille de route Electromobilité de la Confédération : promotion des systèmes de propulsion alternatifs et des infrastructures nécessaires (p. ex. infrastructure de recharge, stations-service à hydrogène) ainsi que du passage à la mobilité douce et aux transports publics.

Lors du débat, le Grand Conseil a également adopté une déclaration de planification sur la question de l'hydrogène : le Conseil-exécutif présente des pistes pour développer et promouvoir la mobilité hydrogène à l'avenir.

La présente motion développe ces orientations et formule une proposition concrète de mise en œuvre.

La conversion d'électricité en gaz est un procédé qui utilise l'électricité pour produire de l'hydrogène par électrolyse. L'hydrogène produit est directement utilisable (pour la propulsion d'un moteur électrique par une pile à combustible). Les rejets thermiques peuvent être injectés dans un réseau de chaleur de proximité et ainsi remplacer des énergies fossiles, ce qui augmente encore l'efficacité de l'utilisation de l'hydrogène.

Pour enrayer le changement climatique, il est urgent de passer à des énergies alternatives produites et consommées sans libérer de CO_2. Pour certains secteurs des transports, en particulier pour le trafic lourd, l'hydrogène constitue un carburant alternatif optimal par rapport aux énergies fossiles comme l'essence ou le diesel, et contribue ainsi à la décarbonation du transport routier. Ceci à condition que le processus de production par électrolyse s'effectue au moyen d'électricité renouvelable, neutre en CO_2, ou de bois/biomasse. L'hydrogène doit donc être produit exclusivement avec de l'énergie renouvelable provenant de l'hydraulique, du photovoltaïque, de l'éolien ou directement de la biomasse.

Cette motion vise à promouvoir la décarbonation du trafic des poids-lourds. L'hydrogène vert est la clé pour un passage pertinent et effectif des combustibles fossiles à une électromobilité sans émissions, basée sur les piles à combustible. Dans le trafic lourd, l'utilisation de véhicules électriques classiques avec des batteries n'est pas une option à privilégier, en raison du poids élevé de celles-ci.

La mobilité hydrogène offre toutes les conditions pour réduire durablement les émissions de CO_2 dans le trafic routier et pour soutenir les objectifs de la transition énergétique conformément à la stratégie énergétique cantonale. Depuis peu, divers grands distributeurs utilisent des camions Hyundai et l'association H2 Energy est active en Suisse depuis plusieurs années. Dans le canton de Berne, il n'existe malheureusement pas encore d'installation de production d'hydrogène, et pratiquement pas de stations-service à hydrogène. Cette situation doit changer sans tarder, c'est pourquoi le canton de Berne doit créer des subsides pour favoriser la diffusion de cette technologie à travers toute la Suisse et en particulier dans le canton de Berne.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif reconnaît que l'hydrogène peut jouer un rôle important dans le futur système énergétique et dans différents secteurs, notamment dans les segments du trafic concernés par la décarbonation. Concernant le futur rôle de l'hydrogène dans la stratégie énergétique cantonale, le Conseil-exécutif renvoie à sa réponse au chiffre 3 de la motion M 044-2021 « Conditions générales de la production d'hydrogène à grande échelle » (2021.RRGR.69). De manière générale, les véhicules alimentés par des piles à combustible sont principalement adaptés pour les domaines dans lesquels une grande autonomie, le poids du véhicule, une charge élevée à transporter, l'exploitation dans un environnement à basse température ambiante et la durée de recharge constituent des critères importants. Cela s'applique notamment au trafic des poids-lourds. Pour le domaine des transports publics (bus), le Conseil-exécutif renvoie à sa réponse à la motion M 049-2021 « Des bus alimentés par des piles à hydrogène pour accélérer la décarbonation des transports publics ». Concernant le transport de marchandises et le trafic lourd (camions), le Conseil-exécutif a déjà reconnu qu'il fallait agir et a également approuvé, via son arrêté du 19 mai 2021 sur l'adoption de la Stratégie cantonale sur le transport de marchandises et la logistique (ACE 606/2021), la mesure 4.1 «Promotion des motorisations alternatives au niveau des infrastructures de chargement et de ravitaillement », qui comporte, outre des stations de recharge pour véhicules électriques de transport de marchandises, également des stations-service à hydrogène.

En plus de la possibilité de soutenir financièrement les stations-service à hydrogène ainsi que les installations de production d'hydrogène, une aide indirecte est également prévue au niveau des conditions générales permettant que de telles installations soient autorisées. A ce sujet, le Conseil-exécutif renvoie à sa réponse à la motion M 044-2021 « Conditions générales de la production d'hydrogène à grande échelle » (2021.RRGR.69).

Hors secteur des transports, l'hydrogène présente également un grand potentiel pour le stockage d'énergies renouvelables. Le Conseil-exécutif a d'ores et déjà identifié ce potentiel et approuvé la mesure 20-10 « Promouvoir le stockage saisonnier de la chaleur » du rapport actuel sur la mise en œuvre de la stratégie énergétique (ACE 855/2020) ; ce faisant, il renforce notamment la promotion des installations « Power to X » (conversion d'électricité en un autre vecteur énergétique) avec une exploitation correspondante du stockage.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est prêt à examiner les possibilités d'encouragement des stations-service à hydrogène et des installations de production d'hydrogène en tenant compte des différents moyens de transport, et de définir un soutien adéquat à condition que la situation financière tendue du canton en permette le financement. Le Conseil-exécutif est disposé à adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

Kanton Bern
Canton de Berne

Relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit et de personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne

Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre de la motion 226-2017 Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS), adoptée sous forme de postulat

Date de la séance du CE :	05.05.2021
Numéro d'affaire :	2017.RRGR.578
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifié

Table des matières

1. Contexte 3

2. Etat des lieux 4
2.1 Vue d'ensemble des données relevées dans le canton de Berne 4
2.2 Personnes au chômage et en fin de droit dans le canton de Berne 4
2.3 Personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne 7

3. Bases légales 9

4. Problématique 10

5. Conclusion et perspectives 11

6. Proposition au Grand Conseil 11

1. Contexte

Lors de la session de printemps 2018, la députée Sarah Gabi Schönenberger a chargé le Conseil-exécutif d'effectuer un relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit et de personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne. Dans la motion qu'elle a déposée, adoptée sous forme de postulat, elle lui a ainsi demandé

1. de procéder à un nouveau relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit dans le canton de Berne ;
2. de procéder à un nouveau relevé statistique du nombre de personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne.

Dans sa réponse à la motionnaire, le Conseil-exécutif a indiqué partager son avis sur le fond, estimant qu'il serait utile de disposer d'une base de données plus complète pour pouvoir traiter des problématiques complexes liées à ces thématiques. Il a toutefois mis en avant des problèmes méthodologiques qui pourraient empêcher la réalisation des requêtes de la motionnaire. Le Grand Conseil a adopté la motion sous forme de postulat. Le Conseil-exécutif a quant à lui pris position comme suit sur les demandes qui lui ont été soumises.

Demande 1

- Il n'est judicieux de continuer à intégrer ces personnes dans l'effectif total des personnes au chômage que s'il est aussi possible de les en retirer facilement lorsque leur situation évolue, que ce soit en raison de la reprise d'une activité lucrative, du retrait du marché du travail, du début ou de la poursuite d'une formation ou encore d'un départ à l'étranger.
- Actuellement, seules les personnes en fin de droit qui restent (volontairement) inscrites dans un office régional de placement (ORP) sont incluses dans la statistique du chômage.
- Recenser celles qui n'y sont plus annoncées exigerait un investissement énorme, sans compter que cela nécessiterait la création de bases légales.
- En outre, une comparaison intercantonale ne serait possible que si tous les cantons introduisaient une telle statistique.

Demande 2

- La statistique suisse de l'aide sociale, établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS), relève non seulement le nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi, mais aussi spécifiquement celui des personnes en fin de droit, après différents intervalles de temps (au cours des cinq dernières années).
- La durée de chômage, par contre, n'y figure pas.
- Une statistique supplémentaire occasionnerait un surcroît de travail pour les services sociaux, qui doivent déjà enregistrer de nombreuses données sociodémographiques et financières, que ce soit pour la statistique suisse de l'aide sociale ou pour le décompte de l'aide matérielle par catégorie de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI).

Il faudrait dès lors mesurer l'utilité d'une nouvelle statistique à l'aune du travail supplémentaire qu'elle générerait chaque année, rapport qui, compte tenu des éclairages apportés ci-dessus par

le Conseil-exécutif, apparaît plutôt défavorable. Il est par ailleurs important de rappeler que seule l'introduction d'un relevé identique dans tous les cantons garantirait la comparabilité des données.

2. Etat des lieux

Le présent chapitre s'intéresse aux données relevées aujourd'hui dans le canton de Berne relativement aux personnes en fin de droit et aux personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale. Les données actuelles sont présentées pour illustrer cet état des lieux.

2.1 Vue d'ensemble des données relevées dans le canton de Berne

Le tableau suivant montre les données qui font déjà l'objet d'un relevé dans le canton de Berne et celles qui sont absentes des statistiques.

N° de la demande (motion)	Données	Dans le canton de Berne
1	Personnes au chômage inscrites auprès d'un ORP, y compris celles qui sont en fin de droit (bénéficient seulement d'un suivi)	données relevées
1	Personnes arrivées en fin de droit	données relevées
1	Personnes en fin de droit non inscrites auprès d'un ORP et non bénéficiaires de l'aide sociale	données non relevées
2	Personnes en fin de droit bénéficiant de l'aide sociale, jusqu'à cinq ans en arrière	données relevées
2	Ensemble des personnes chômeuses de longue durée bénéficiant de l'aide sociale	données non relevées[1]

2.2 Personnes au chômage et personnes en fin de droit dans le canton de Berne

Dans le canton de Berne comme dans l'ensemble de la Suisse, toutes les personnes inscrites auprès d'un ORP en tant que demandeuses d'emploi ou chômeuses[2], qu'elles puissent ou non prétendre à des indemnités journalières, font l'objet d'un relevé statistique. Les personnes en fin de droit ne sont pas distinguées à l'intérieur de ce groupe. Les arrivées en fin de droit dans le cadre de l'assurance-chômage sont néanmoins présentées dans une rubrique distincte. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) publie ces données dans la statistique du marché du travail.

[1] Cet aspect est examiné dans le cadre du projet « Nouveau système de gestion des cas » qui vise à harmoniser le paysage des systèmes de gestion des cas employés par les services sociaux du canton de Berne. En effet, le relevé de nouvelles données cantonales concernant les personnes en fin de droit et les personnes chômeuses de longue durée pourrait être ajouté au cahier des charges du nouvel outil. Ces données seraient toutefois circonscrites aux bénéficiaires de l'aide sociale et excluraient de fait toutes les autres catégories de personnes.
[2] Personnes demandeuses d'emploi inscrites : toutes les personnes demandeuses d'emploi, chômeuses et non-chômeuses, qui sont inscrites aux ORP et cherchent un emploi. Personnes inscrites au chômage : personnes annoncées auprès des ORP, qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles en vue d'un placement. Peu importe qu'elles touchent, ou non, une indemnité de chômage (définitions : SECO).

Tableau 1 : personnes au chômage et personnes en fin de droit dans le canton de Berne (BE) et en Suisse (CH)

	2016	2017	2018	2019
Nombre total de personnes au chômage inscrites auprès d'un ORP (moyenne annuelle BE)	15 283	14 566	10 764	10 205
Nombre total de personnes au chômage inscrites auprès d'un ORP (moyenne annuelle CH)	149 317	143 142	118 103	106 932
Personnes arrivées en fin de droit par an (BE)	3487	3596	3013	2746
Personnes arrivées en fin de droit par an (CH)	38 894	38 629	34 589	31 425

Source : SECO, *Statistique du marché du travail*[3].

En complément des données statistiques du SECO concernant le nombre de *personnes inscrites au chômage*, l'OFS relève le *nombre de personnes sans emploi selon la définition du Bureau international du Travail (BIT)*. Cette seconde statistique est établie à partir d'enquêtes téléphoniques et d'extrapolations. Elle est dès lors moins précise que la statistique du SECO mais a le mérite d'inclure aussi les personnes au chômage qui ne sont pas inscrites auprès d'un ORP. Les critères de prise en compte dans cette statistique sont les suivants : avoir entre 15 et 74 ans, être sans emploi (<1 h par semaine), rechercher activement un emploi et être disponible immédiatement[4]. Cette statistique n'est établie qu'à l'échelle de la Confédération et de grandes régions mais pas à l'échelle des cantons. Le tableau suivant présente le nombre de personnes au chômage recensées selon les deux définitions (valeurs arrondies). Compte tenu des différences méthodologiques existant entre les deux statistiques, la comparaison des chiffres n'offre qu'un panorama partiel de la situation.

Tableau 2 : personnes au chômage selon la définition du SECO et personnes sans emploi selon la définition du BIT (recensés par l'OFS)

	2016	2017	2018	2019
Nombre total de personnes inscrites au chômage selon le SECO (CH)	149 000	143 000	118 000	107 000
Nombre total de personnes au chômage selon la	238 000	234 000	231 000	216 000

[3] Compte tenu de la méthode employée pour le relevé, le nombre de personnes arrivées en fin de droit peut être sujet à des corrections a posteriori. Les chiffres présentés dans le tableau correspondent à l'état actuel et peuvent donc légèrement différer des chiffres finalement publiés.
[4] Suivant la définition du BIT, l'OFS prend en compte les personnes sans emploi jusqu'à l'âge de 74 ans. Le nombre de personnes sans emploi de plus de 64 ans est toutefois négligeable. Selon les données de l'OFS, les valeurs annuelles moyennes se réfèrent, pour les années 2016 à 2019, à un groupe composé de 1000 à 2000 personnes. Résultant toutefois d'extrapolations basées sur moins de 50 observations, elles doivent être interprétées avec une grande prudence.

définition du BIT (OFS, CH)				

Sources : SECO, *Statistique du marché du travail* ; OFS, *Statistique du chômage au sens du BIT* (CHOM-BIT).

L'OFS a publié une analyse sur la situation des personnes arrivées en fin de droit en Suisse, qui dresse les conclusions suivantes :

- En 2018, 64 pour cent des personnes arrivées en fin de droit au cours des cinq années précédentes étaient à nouveau actives occupées, 22 pour cent étaient au chômage (au sens du BIT) et 14 pour cent étaient non actives.
- Plus de la moitié (55 %) des personnes en fin de droit avaient retrouvé un emploi dans l'année qui a suivi leur arrivée en fin de droit.

Source : OFS, *Situation des personnes arrivées en fin de droit*, Neuchâtel, novembre 2019.

Le SECO a mené récemment une étude sur la réinsertion des non-bénéficiaires de prestations dans laquelle le groupe des personnes en fin de droit encore inscrites auprès d'un ORP est quantifié et analysé de manière plus précise pour l'année 2017 à l'échelle du pays et des régions linguistiques[5].

2.3 Personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne

Le tableau suivant montre combien de bénéficiaires de l'aide sociale étaient sans emploi dans le canton de Berne entre 2016 et 2019, selon leur âge. Les valeurs concernant la Suisse dans son ensemble ont été ajoutées au bas du tableau à titre de comparaison. Les données présentées se fondent sur la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale établie par l'OFS.

Tableau 3 : personnes bénéficiaires de l'aide sociale matérielle âgées de 15 à 64 ans considérées comme sans emploi, par âge et par année

Personnes sans emploi	2016	2017	2018	2019
15 à 17 ans	60	57	54	63
18 à 25 ans	1563	1514	1308	1237
26 à 35 ans	2471	2459	2196	2132
36 à 45 ans	2393	2354	2213	2017
46 à 55 ans	2472	2541	2324	2132
56 à 64 ans	1393	1462	1484	1477
Total pour le canton de Berne	**10 352**	**10 387**	**9579**	**9058**
Total pour la Suisse	**70 064**	**70 600**	**67 206**	**63 489**

Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*. Analyse des données : service Analyse des données de la DSSI.

Le tableau ci-dessus présente le nombre de personnes sans emploi bénéficiaires de l'aide sociale.

Le tableau qui suit montre quant à lui le nombre de personnes sans emploi par rapport au nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale.

[5] *Réinsertion des non-bénéficiaires de prestations*, publication du SECO Politique du marché du travail n° 60 (10.2020)

Tableau 4 : personnes bénéficiaires de l'aide sociale matérielle âgées de 15 à 64 ans, par situation d'activité et par année

	2016	2017	2018	2019
Personnes actives occupées bénéficiaires de l'aide sociale (BE)	8608	8568	9412	9845
Personnes sans emploi bénéficiaires de l'aide sociale (BE)	**10 352**	**10 387**	**9579**	**9058**
Personnes non actives bénéficiaires de l'aide sociale (BE)	11 020	10 820	9770	9643
Total des bénéficiaires de l'aide sociale entre 15 et 64 ans	29 980	29 775	28 761	28 546
Part de personnes sans emploi par rapport au total des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 à 64 ans	34,5 %	34,9 %	33,3 %	31,7 %
Aucune indication sur la situation d'activité	774	752	775	694

Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale* : *ASE – tableaux standard*, canton de Berne 2018 et 2019[6].

Les personnes chômeuses de longue durée ne constituent pas une catégorie en tant que telle dans la statistique de l'aide sociale établie par l'OFS. Il est toutefois possible d'estimer leur nombre en se fondant sur certaines variables caractéristiques d'un chômage de longue durée, comme une arrivée en fin de droit prononcée.

La statistique de l'aide sociale établie par l'OFS permet de connaître le nombre de personnes en fin de droit bénéficiaires de l'aide sociale par période (date de l'arrivée en fin de droit, rétroactivement sur les cinq dernières années) et par tranche d'âge vivant dans le canton de Berne.

Tableau 5 : personnes percevant des prestations de l'aide sociale du canton de Berne en 2019, âgées de 15 à 64 ans (selon la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS)
En fonction de la date d'arrivée en fin de droit

	Personnes bénéficiaires de l'aide sociale âgées de 15 à 64 ans (BE) en 2019
Personnes arrivées en fin de droit	**3249**
Fin de droit en 2019	664
Fin de droit en 2018	760
Fin de droit en 2017	692
Fin de droit en 2016	592
Fin de droit en 2015	541
Autres catégories	25 883
Nombre total de bénéficiaires	**29 132**
Part de bénéficiaires en fin de droit	**11 %**

Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*. Analyse des données : service Analyse des données de la DSSI. « Personnes arrivées en fin de droit » : se réfère uniquement aux personnes dont l'arrivée en fin de droit

[6] Compte tenu des critères d'exclusion appliqués par l'OFS, qui varient d'une statistique à l'autre, de légères divergences entre les tableaux 3 et 4 et les tableaux 5 et 6 apparaissent en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires attestés de l'aide sociale.

remonte à cinq ans au plus. « Autres catégories » : inclut aussi les personnes dont l'arrivée en fin de droit remonte à plus de cinq ans et les personnes dont le statut n'a pas été clairement déterminé[7].

Tableau 6 : personnes percevant des prestations de l'aide sociale du canton de Berne en 2019, âgées de 15 à 64 ans (selon la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS)
Par tranche d'âge

	Bénéficiaires de l'aide sociale (BE) 2019, en fin de droit	Bénéficiaires de l'aide sociale (BE) 2019, autres catégories	Bénéficiaires de l'aide sociale (BE) 2019, au total	Part de bénéficiaires en fin de droit en %
15 à 17 ans	4	1802	1806	0,2
18 à 25 ans	300	3426	3726	8,1
26 à 35 ans	601	5687	6288	9,6
36 à 45 ans	786	5729	6515	12,1
46 à 55 ans	948	5385	6333	15
56 à 64 ans	610	3854	4464	13,7
Nombre total de bénéficiaires	**3249**	**25 883**	**29 132**	**11**

Source : OFS, *Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale*. Analyse des données : service Analyse des données de la DSSI. « Bénéficiaires en fin de droit » : se réfère uniquement aux personnes dont l'arrivée en fin de droit remonte à cinq ans au plus. « Bénéficiaire, autres catégories » : inclut aussi les personnes dont l'arrivée en fin de droit remonte à plus de cinq ans et les personnes dont le statut n'a pas été clairement déterminé[8].

3. Bases légales

Voici les principales bases légales régissant le chômage et l'aide sociale :

Confédération	**LACI**	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage ; RS 837.0)
	OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage ; RS 837.02)
	LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (RS 823.11)
Canton de Berne	**LMT**	Loi sur le marché du travail (RSB 836.11)
	OMT	Ordonnance sur le marché du travail (RSB 836.111)
	LASoc	Loi sur l'aide sociale (RSB 860.1)
	OASoc	Ordonnance sur l'aide sociale (RSB 860.111)

[7] Voir note 6.
[8] Voir note 6.

4. Problématique

Créer dans le canton de Berne une nouvelle statistique portant sur les personnes en fin de droit d'une part et sur les personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale d'autre part pose plusieurs difficultés :

- **Objectif non défini :** il n'y a pas de raison claire au fait que le groupe des personnes en fin de droit fasse l'objet d'un relevé statistique, ce dernier ne répondant à aucun besoin.
- **Absence de bases légales :** le relevé statistique des personnes en fin de droit dans le canton de Berne requiert des bases légales appropriées, lesquelles devraient être édictées au préalable.
- **Phases d'indépendance financière** : il est possible de déterminer chaque année le nombre de personnes qui arrivent en fin de droit auprès d'un ORP ainsi que le nombre de personnes en fin de droit soutenues par l'aide sociale (jusqu'à cinq ans après l'arrivée en fin de droit). Il n'est par contre pas possible de connaître le nombre total de personnes en fin de droit vivant dans le canton de Berne (c'est-à-dire aussi les personnes qui ne sont pas inscrites auprès d'un ORP de manière volontaire et les personnes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale), certaines d'entre elles échappant aux statistiques. A titre d'exemple, on pourrait citer une personne au chômage et en fin de droit mais possédant une fortune ne lui permettant pas (encore) de prétendre à l'aide sociale.

  Si cette personne devait être tributaire de l'aide sociale après cette phase d'autonomie financière, elle apparaîtrait de nouveau dans les statistiques. Si, en revanche, elle devait rester indépendante financièrement ou retrouver un emploi, on peut se demander si elle devrait encore être comptabilisée dans une statistique. Recenser l'ensemble des personnes en fin de droit serait extrêmement compliqué et, au-delà de cette difficulté, se pose la question de la pertinence de cette démarche, étant donné que le groupe de personnes concerné ne disparaît finalement que temporairement des statistiques sociales existantes.
- **Variables prises en compte dans la statistique de l'aide sociale :** la statistique de l'aide sociale ne possède pas de catégorie spécifiquement consacrée aux personnes chômeuses de longue durée, ce qui empêche la création d'une statistique recensant toutes les personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, il est aujourd'hui déjà possible d'établir le nombre de personnes sans emploi et non actives ainsi que le nombre de personnes arrivées en fin de droit au cours des cinq dernières années.
- **Comparabilité intercantonale** : les données ne pourraient être comparées à l'échelle intercantonale que si une nouvelle statistique était créée dans l'ensemble des cantons. La Confédération devrait dans ce contexte s'assurer d'une harmonisation des pratiques de relevé.
- **Réglementation à l'échelle nationale / éventuelle révision législative :** la mise en place d'une réglementation nationale permettrait d'effectuer des comparaisons entre les différents cantons. Une motion déposée au Conseil national en 2015, qui demandait également la prise en compte des personnes en fin de droit dans la statistique du chômage (M 15.4104 Grüter, UDC, 2015), a été classée après deux ans, le Conseil national n'ayant pas achevé son examen dans le délai imparti. S'agissant de cette motion, le Conseil fédéral était d'avis que la statistique actuelle fournissait suffisamment d'informations sur la situation des personnes arrivées en fin de droit. On comprend là que le groupe des personnes non recensées est considéré comme plutôt restreint et

qu'une nouvelle demande en ce sens à l'échelle fédérale aurait peu de chances d'aboutir.

5. Conclusion et perspectives

Comme le montre le point 2, certaines données concernant le nombre de personnes chômeuses de longue durée et le nombre de personnes en fin de droit font aujourd'hui déjà l'objet d'un relevé. Ces données ne sont toutefois pas disponibles en continu.

Demande 1

Dès lors qu'elles ne sont plus inscrites auprès d'un ORP et qu'elles ne reçoivent pas de soutien de la part de l'aide sociale, les personnes en fin de droit n'apparaissent en effet plus dans les statistiques du canton de Berne ni au niveau suisse. On ne voit pas clairement dans quel but il y aurait lieu d'établir une statistique séparée sur ce groupe de personnes, ce d'autant moins qu'une telle nécessité ne ressort pas du développement de la motion Gabi Schönenberger. Partant, il apparaît que la réalisation de la demande de la motionnaire, à savoir procéder à un nouveau relevé statistique cantonal du nombre de personnes en fin de droit, génèrerait un travail disproportionné au vu des résultats attendus.

Demande 2

Pour ce qui est de la mise en place d'un nouveau relevé statistique du nombre de personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne, le déploiement d'un système unique de gestion des cas de l'aide sociale pourrait à vrai dire offrir des possibilités d'optimisation. Pour l'heure, seules les personnes arrivées en fin de droit au cours des cinq dernières années et non l'ensemble des personnes chômeuses de longue durée sont recensés. Il faut toutefois souligner que, dans une optique d'insertion professionnelle, il serait pertinent de posséder également des données sur l'employabilité. Ces informations permettraient au canton de mieux planifier ses offres et aux services dédiés de promouvoir des mesures d'insertion professionnelle individualisées. Cette thématique fait actuellement l'objet de discussions entre la DSSI et la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE).

6. Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport conformément à l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21).

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	547/2021
Date de la séance du CE :	5 mai 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire :	2017.RRGR.578
Classification :	Non classifié

Relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit et des personnes chômeuses de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne - rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre de la motion 226-2017 Gabi Schönenberger (SP, Schwarzenburg), adoptée sous forme de postulat

Le Conseil-exécutif, sur proposition de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration, arrête :

1. Le rapport est approuvé.

2. Vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
– Chancellerie d'Etat
– Grand Conseil

Pièce jointe
– Rapport

02|03|F|v02

Kanton Bern
Canton de Berne

Rapport sur la politique familiale 2021

Mesures en cours et développement de la politique familiale du canton de Berne



Table des matières

1. INTRODUCTION 1

2. SITUATION DES FAMILLES DANS LE CANTON DE BERNE 2

3. STRATEGIE DE POLITIQUE FAMILIALE : APPROCHES MISES EN ŒUVRE ET DEVELOPPEMENT 4

4. MESURES DE POLITIQUE FAMILIALE EN COURS 6

4.1 DEVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE 6
4.1.1 Centre de puériculture 7
4.1.2 Mise en réseau régionale 8
4.1.3 Portail Famille 8
4.1.4 Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant 9
4.1.5 Formation des parents d'accès facilité 10
4.1.6 Programmes de visite à domicile 11
4.1.7 Encouragement linguistique préscolaire en crèche 13
4.1.8 Insertion sociale en crèche 15
4.2 ACCUEIL EXTRAFAMILIAL 15
4.3 ACCUEIL PARASCOLAIRE 16
4.4 PRISE EN CHARGE DURANT LES VACANCES SCOLAIRES 17
4.5 ALLÈGEMENT FISCAL POUR LES FAMILLES : DÉDUCTION POUR LA GARDE DES ENFANTS PAR DES TIERS 17
4.6 AUGMENTATION DE LA RÉDUCTION DES PRIMES (ASSURANCE-MALADIE) 17
4.7 AVANCE DE CONTRIBUTIONS D'ENTRETIEN 18
4.8 TÂCHES TRANSVERSALES : ATTEINDRE DES GROUPES CIBLES SPÉCIFIQUES ET PRÉPARER LE PARCOURS ÉDUCATIF 19
4.8.1 Atteindre des groupes cibles spécifiques 19
4.8.2 Développement de la petite enfance et formation des parents : préparer le parcours éducatif et professionnel 20

5. MESURES NON RETENUES APRÈS EXAMEN 21

5.1 SUBSIDES AU LOGEMENT POUR LES FAMILLES 21
5.2 AUGMENTATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES 22
5.3 DÉDUCTIONS FISCALES POUR LES FAMILLES QUI GARDENT ELLES-MÊMES LEURS ENFANTS 23

6. MESURES DE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE DU CANTON 23

6.1 OPTIMISATIONS IMPORTANTES DE MESURES EXISTANTES 24
6.1.1 Optimisation dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial 24
6.1.2 Adapter le modèle de financement des programmes de visite à domicile 24
6.2 MESURES NOUVELLES COMPLÉMENTAIRES 25
6.2.1 Pour mille de la masse salariale dévolue au financement de l'accueil extrafamilial 25
6.2.2 Centres familiaux avec service de conseil 26
6.2.3 Forfait circonstanciel pour les familles 28

7. RÉCAPITULATIF DES MESURES DE POLITIQUE FAMILIALE 33

7.1 COÛTS ACTUELS ET COÛTS ATTENDUS 34

BIBLIOGRAPHIE 37

ANNEXE 38

Remarque préliminaire importante : le présent rapport montre en particulier que le canton de Berne a déjà déployé de nombreuses mesures importantes et efficaces en matière de politique familiale. Les mesures complémentaires proposées ici mettent en lumière les domaines dans lesquels il est possible d'optimiser cet engagement. Elles ont été conçues avant la pandémie de coronavirus et indiquent la direction que le Conseil-exécutif souhaite prendre pour développer la politique familiale sur le long terme. Ce dernier estime toutefois qu'à l'heure actuelle, les conditions financières ne sont pas réunies et ne pourront pas l'être avant un certain temps, notamment en raison des coûts très élevés induits par la pandémie.

La mise en application de mesures supplémentaires et leur inscription au budget pourront être envisagées lorsque la situation financière et économique du canton le permettra.

1. Introduction

La famille remplit des fonctions importantes à la fois pour l'enfant qui grandit en son sein et pour la société. Elle est garante non seulement du maintien de la relève générationnelle, mais aussi de l'assistance mutuelle et de la solidarité économique, de la protection et de la socialisation (transmission explicite et implicite de normes et de valeurs sociales), de l'éducation et du soutien au développement des enfants.

Les possibilités et les limites des familles (en matière d'argent, de temps ou d'éducation) influencent le développement des enfants notablement et durablement (voir notamment Walter & Grgic 2013). Par une relation empreinte de confiance et de sécurité avec ses parents, des stimulations et des défis adaptés à son âge et son stade de développement, l'enfant acquiert dès le départ et dans tous les domaines des compétences complémentaires (aux plans moteur, socio-émotionnel et cognitif). L'absence de lien et de soutien, le manque de compétences des parents, un milieu de vie peu stimulant, voire dangereux ont au contraire un impact négatif sur les possibilités de l'enfant de s'épanouir et de développer son potentiel individuel dans les interactions avec son environnement.

Des ressources matérielles insuffisantes et des compétences éducatives limitées ainsi que l'absence de mesures de soutien appropriées réduisent les chances et les options de formation des enfants et des adolescent·e·s. En dehors des désavantages individuels dont les enfants ne sont pas responsables, le manque de compétences et de diplômes et une assimilation lacunaire des normes sociales augmentent le risque de chômage, de dépendance aux prestations sociales et de délinquance – autant de phénomènes qui pèsent financièrement sur la société. Du point de vue tant moral qu'économique, il est dans l'intérêt collectif de prendre des mesures aidant les familles à remplir leurs fonctions essentielles.

Les avantages pour la société de voir les familles offrir à leurs enfants des conditions propices à un développement sain et harmonieux justifient des mesures de soutien ciblées de la part des pouvoirs publics. Le principe de subsidiarité est valable dans tous les cas : il appartient d'abord aux parents de prendre soin de leurs enfants. Dans la mesure du possible, les interventions sont donc conçues de façon à leur donner les moyens de s'aider eux-mêmes.

Les conditions d'existence de la famille se sont modifiées au cours des dernières décennies. Dans le sillage de la mondialisation, les salarié·e·s doivent faire preuve de toujours plus de flexibilité et de mobilité, les disparités sociales augmentent, l'immigration accentue l'hétérogénéité de la société, et l'on assiste à la multiplication des projets de vie, des systèmes de valeurs et des formes de familles (voir notamment Höppner 2007, pp. 7-8). Dans ce contexte, les fonctions de la famille sont d'autant plus importantes et, de fait, plus complexes à remplir.

L'amélioration des conditions générales et le maintien d'un cadre favorable pour les familles demeurent un enjeu de taille, qui s'inscrit dans la durée. Les facteurs influençant la situation de vie des familles et des enfants étant très divers, les mesures de politique familiale sont appelées à tenir compte de ces causes multiples. Le cas échéant, elles doivent également s'adapter à l'évolution de la société. Le présent rapport fait le bilan des mesures en cours et présente les ajustements nécessaires dans le canton de Berne.

La motion 109-2015 *Mise en œuvre de la Stratégie de politique familiale* (Schnegg-Affolter) charge le Conseil-exécutif « d'indiquer un plan et un calendrier de mise en œuvre des mesures prévues par la stratégie de politique familiale dans le prochain rapport de mise en œuvre » – en particulier suite à l'abandon du projet d'introduction de prestations complémentaires pour les familles sous la forme envisagée jusqu'ici – et de redéfinir si nécessaire « les priorités des différentes mesures ». Par ailleurs, une déclaration de planification du Grand Conseil demande que le rapport de mise en œuvre soit présenté au Grand Conseil tous les quatre ans en alternance avec le rapport social. Le présent rapport répond comme suit à ces exigences :

Le point 2 propose un résumé des informations sur la situation de vie des familles en Suisse et dans le canton de Berne. Le point 3 explique le choix de la continuité de la politique familiale bernoise au niveau des objectifs et des champs d'action par rapport aux options détaillées dans la stratégie de politique familiale 2009 et dans le premier rapport de mise en œuvre publié en 2014. Le point 4 énumère les mesures déjà appliquées et le point 5 celles qui ont été examinées, mais n'ont pas été retenues pour les motifs exposés. Enfin, le point 6 présente les mesures à privilégier dans le cadre du développement de la politique familiale. Comme indiqué dans la remarque préliminaire au présent rapport, leur réalisation dépendra de la situation financière du canton de Berne. Ces mesures sont donc à considérer dans une perspective de planification à long terme.

2. Situation des familles dans le canton de Berne

Le canton de Berne ne réalise pas d'enquêtes statistiques spécifiques sur la situation des familles. Il s'appuie donc sur des indicateurs provenant de sources externes, en particulier de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Souvent, ces données ne sont pas disponibles séparément pour le canton de Berne et sont publiées avec un décalage d'au moins une année selon le type d'informations recueillies et les intervalles entre les enquêtes.

La population résidante permanente du canton de Berne s'élevait à 1 039 474 personnes en 2019. Sur un total de quelque 474 162 ménages privés, 117 548 étaient constitués d'un couple avec au moins un enfant, 25 031 d'un adulte avec au moins un enfant et 2630 de plusieurs familles avec au moins un enfant. En 2019, le canton comptait donc près de 145 000 familles et environ 31 pour cent des ménages étaient des ménages familiaux. Cette proportion est légèrement inférieure à la moyenne suisse, qui s'établit à 34 pour cent. En chiffres absolus, le nombre de ménages familiaux n'a pratiquement pas changé par rapport à 2013. Le pourcentage de ménages familiaux par rapport au total des ménages privés, en augmentation, a baissé d'environ un pour cent, ce qui correspond à l'évolution observée à l'échelle du pays[1].

Il n'est pas possible d'établir de lien de causalité entre le nombre de ménages familiaux et l'impact des mesures de politique familiale, car les différences entre les cantons concernant le choix de fonder une famille ou de changer de domicile s'expliquent aussi par des facteurs indépendants des conditions en matière de politique familiale. Exemples : les différences dans la composition de la population en termes de religion ou de culture d'origine, mais aussi le réseau social des parents ou les possibilités de garde des enfants par des membres de la famille ou de l'entourage.

[1] Source des données : OFS, relevé structurel (RS) de l'année 2019, publié en février 2021. Calculs : canton de Berne, Office de l'intégration et de l'action sociale

Selon les données du relevé structurel de l'OFS, les types de famille se répartissent comme suit dans le canton de Berne :

- Famille monoparentale avec au moins un enfant de moins de 25 ans : 19 524, soit 4,1 pour cent des ménages, 15,4 pour cent des ménages avec enfants < 25 ans[2] (chiffres pour toute la Suisse : 4,7 % des ménages, 16,2 % des ménages avec enfants < 25 ans)
- Couple avec au moins un enfant de moins de 25 ans : 106 569, soit 22,5 pour cent des ménages, 84,5 pour cent des ménages avec enfants < 25 ans (chiffres pour toute la Suisse : 24,5 % des ménages, 83,8 % des ménages avec enfants < 25 ans)
- Ménage plurifamilial (ménage avec au moins deux noyaux familiaux indépendants) : 2630, soit 0,6 pour cent des ménages, 2,1 pour cent des ménages avec enfants < 25 ans (chiffres pour toute la Suisse : 0,7 % des ménages, 2,5 % des ménages avec enfants < 25 ans)

Le rapport du Conseil fédéral sur les familles 2017 et le rapport statistique qui l'accompagne (OFS 2017) contiennent d'autres indicateurs quantitatifs sur la situation des familles en Suisse. Ces documents s'appuient toutefois sur des données relevées en 2013. La Confédération a effectué en 2018 une nouvelle enquête sur les familles et les générations, dont les résultats complets devraient être publiés courant 2021 (non disponibles au moment de la finalisation du présent rapport). Les premiers résultats (OFS 2019) permettent de dresser le tableau suivant :

<table>
<tr><td>Fondation d'une famille</td><td>Proportion de personnes âgées de 25 à 80 ans ayant au moins un enfant dans la population suisse :
- Femmes : 69 %
- Hommes : 62 %</td></tr>
<tr><td>Rôles dévolus aux femmes et aux hommes dans les ménages avec enfants</td><td>Les tâches domestiques sont principalement accomplies par :
<table><tr><th></th><th colspan="2">Ménages</th></tr><tr><th></th><th>avec enfants</th><th>sans enfants</th></tr><tr><td>la femme</td><td>69 %</td><td>42 %</td></tr><tr><td>les deux partenaires</td><td>26 %</td><td>50 %</td></tr><tr><td>l'homme</td><td>5 %</td><td>8 %</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Prise en charge des enfants</td><td>Proportion de familles avec des enfants de moins de 13 ans ayant recours à une solution d'accueil extrafamilial : 68 %

Proportion de grands-parents s'occupant de leurs petits-enfants au moins une fois par semaine : 40% (grands-mères : 45 %, grands-pères : 33 %)

Recours à l'accueil extrafamilial et parascolaire (crèches et écoles à journée continue, parents de jours exclus)
<table><tr><td>par région linguistique
- CH-D : 34 %
- CH-F : 48 %
- CH-I : 24 %</td><td>par type de région
- grandes villes : 62 %
- autres régions urbaines : 37 %
- régions rurales : 24 %</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Aide à des personnes limitées pour des raisons de santé</td><td>Proportion de personnes offrant au moins une fois par semaine une aide sans contrepartie financière à des personnes de leur entourage limitées pour des raisons de santé : 18 %

Temps consacré à ce soutien : 1 à 3 heures (46 %), 4 à 9 heures (32 %), 10 à 19 heures (12 %), 20 heures ou plus (10 %).</td></tr>
<tr><td>Couples mariés</td><td>Proportion de couples mariés parmi les couples de plus de 25 ans faisant ménage commun : 81 %</td></tr>
</table>

[2] Ménages plurifamiliaux exclus, l'âge du plus jeune enfant n'étant pas connu

	Proportion de couples mariés parmi les couples ayant des enfants en commun : 93 %

Le principal changement à noter au regard du rapport 2017 du Conseil fédéral concerne une répartition du travail légèrement plus équilibrée chez les ménages avec enfants. Si en 2013 les femmes assumaient l'essentiel des tâches domestiques dans 74 pour cent des couples avec enfants, ces valeurs sont passées à 69 pour cent en 2018, comme le montre le tableau ci-dessus. Cette tendance se reflète aussi dans les réponses aux questions sur les valeurs et les attitudes : en 2013, 44 pour cent des hommes déclaraient être d'accord avec l'affirmation selon laquelle « un enfant d'âge préscolaire souffre si sa mère travaille », contre 36 pour cent en 2018. Chez les femmes, on observe sur cette même période un recul de 33 à 27 pour cent des réponses positives à cette question.

L'enquête 2018 n'a pas livré à ce jour de résultats permettant d'évaluer comment les familles gèrent leur situation avec les ressources dont elles disposent : se sentent-elles dépassées par les tâches éducatives ? Manquent-elles de moyens financiers pour acquérir des biens importants ou participer à des manifestations culturelles ? Peuvent-elles compter sur des services à même de les conseiller et de répondre à leurs questions ?

L'enquête de l'OFS sur les revenus et les conditions de vie (SILC) fournit des données sur la situation économique des familles pour l'année 2017. Des membres de différents types de ménages ont été interrogés sur d'éventuelles difficultés financières. Les résultats montrent que la précarité est une réalité en particulier pour de nombreuses familles monoparentales : 27 pour cent d'entre elles ont indiqué avoir de la peine à joindre les deux bouts, contre 13 pour cent des ménages d'une personne sans enfants et 14 pour cent des couples avec enfants. Dans cette dernière catégorie, 22 pour cent des familles comptant au moins trois enfants ont fait état d'une situation financière difficile, contre 11 pour cent seulement des familles avec deux enfants. L'évaluation du revenu des ménages vient confirmer cette appréciation subjective : 22 pour cent des ménages monoparentaux et 20 pour cent des couples avec trois enfants ou plus sont exposés au risque de pauvreté[3] malgré la perception de « transferts sociaux » (indemnités de chômage, indemnités journalières en cas de maladie, rentes d'invalidité, allocations familiales, prestations d'aide sociale, réduction des primes ou rentes AVS).

Ces indicateurs quantitatifs montrent que la famille constitue, en Suisse comme dans le canton de Berne, une forme d'organisation essentielle structurant la société par-delà toutes les autres caractéristiques telles que l'origine sociale ou ethnique ou la région de domicile. A la variété des configurations familiales fait écho une grande diversité dans la nature et l'étendue du soutien que l'Etat peut apporter aux familles, au profit de l'ensemble de la société. Les mesures de politique familiale sont donc rarement applicables à toutes les familles de la même façon. Il s'agit plutôt de concevoir des interventions adaptées au groupe cible (p. ex. programmes de soutien de proximité pour les familles difficiles à atteindre) ou aux conditions individuelles (p. ex. tarifs échelonnés selon le revenu ou bons de garde pour l'accueil extrafamilial).

3. Stratégie de politique familiale : approches mises en œuvre et développement

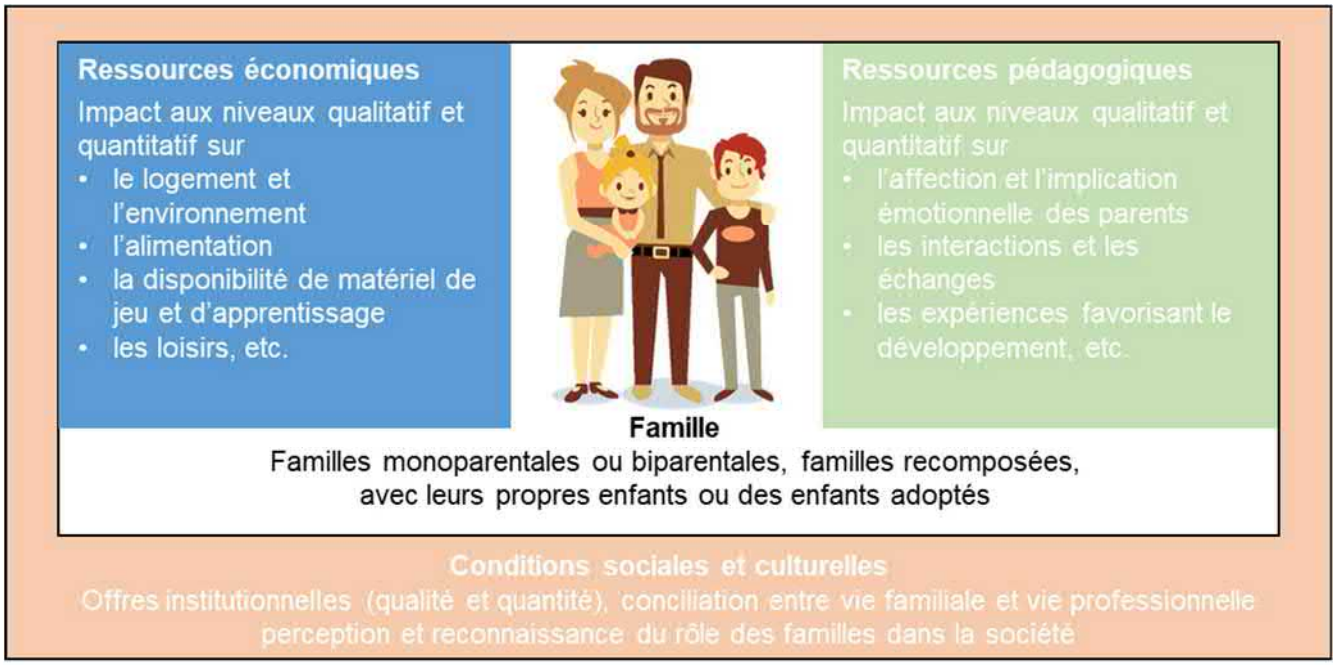
Répondant à la motion 178-2006 *Elaboration d'une stratégie de politique familiale* (Schnegg-Affolter), le rapport du Conseil-exécutif sur la stratégie de politique familiale 2009, dont le Grand Conseil a pris connaissance en 2010, formulait l'objectif de « donner aux familles les moyens d'assumer leur rôle pilier en termes de politique sociale » (ibid., p. 8). L'analyse de la situation des familles présentée dans ce document faisait ressortir une fragmentation accrue des structures familiales et une augmentation croissante du nombre de femmes avec enfants qui exercent une activité lucrative. Les mesures existantes ainsi que celles proposées pour compléter cette offre s'inscrivaient dans quatre domaines : interventions socio-écologiques, interventions pédagogiques, interventions au sein de la famille et interventions

[3] Seuil de risque de pauvreté selon l'OFS, basé sur la définition de l'UE = 60 pour cent du revenu disponible équivalent médian

économiques. Parmi celles-ci, les mesures jugées prioritaires étaient les suivantes : introduction de prestations complémentaires pour les familles (ressources économiques), coordination des prestations de conseil destinées aux familles (ressources pédagogiques), développement des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire (conditions sociales et culturelles).

Le premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale est paru en 2014. Se fondant sur des données actualisées, ce document montrait que les défis mis en évidence n'avaient rien perdu de leur pertinence et qu'il faudrait appliquer des mesures dans tous les champs d'action identifiés. Plusieurs mesures ont déjà été concrétisées ou sont en cours de réalisation. Le canton a créé des structures pour la coordination des prestations de conseil, mis en place une offre d'accueil parascolaire suffisante pour répondre aux besoins et développé l'accueil extrafamilial. Par contre, pendant la période sous revue, le Grand Conseil a renoncé, en raison de la situation financière du canton, à prévoir des prestations complémentaires pour les familles connaissant des conditions économiques précaires. Au vu des contraintes budgétaires, le rapport soulignait, au chapitre des perspectives, la nécessité de « soutenir les familles de manière à ce qu'elles parviennent à produire elles-mêmes les revenus qui assurent leur subsistance » (ibid., p. 23).

En matière de politique familiale, le canton de Berne s'est donc fixé comme objectif de donner aux familles, par un soutien approprié, les moyens de remplir les fonctions essentielles présentées en introduction. Surtout durant la prime enfance, la famille constitue le milieu de vie principal pour la majorité des enfants, qui dépendent donc des conditions d'existence et des ressources tant matérielles qu'immatérielles de leurs parents. Comme indiqué précédemment, de nombreux facteurs influent sur les conditions de vie des familles, de sorte qu'une politique familiale globale est toujours assortie de toute une palette de mesures. Celles-ci s'inscrivent dans les trois champs d'action ci-après définis dans la stratégie de politique familiale 2009 :



Les expériences engrangées dans la mise en œuvre des mesures de politique familiale depuis la parution du dernier rapport confirment le bien-fondé de cet objectif général et de la répartition des mesures entre les trois champs d'action susmentionnés. **Le canton de Berne maintient donc, pour sa stratégie de politique familiale, l'objectif de renforcer les ressources économiques et pédagogiques des familles et d'agir sur les conditions sociales et culturelles afin de permettre aux familles d'assumer au mieux leurs fonctions et aux enfants de développer leur potentiel**. Le canton de Berne fait ainsi preuve de continuité dans ses intentions et son orientation stratégique, ce qui soutient sa crédibilité vis-à-vis de la population et des familles.

En revanche, une certaine souplesse est nécessaire au niveau des mesures choisies pour appliquer cette stratégie constante. Les mesures de politique familiale interviennent en effet dans des systèmes complexes : l'accent est mis sur les décisions des couples et des familles, sur lesquelles seule une action indirecte est possible par l'adaptation des conditions générales. Les éléments de ce cadre général modifient par ailleurs, par leurs interactions, les effets que ces composantes peuvent avoir sur les choix individuels. Ce constat est valable dans tous les aspects de la vie, mais concerne tout particulièrement les familles, en raison des liens qu'elles entretiennent avec de nombreux autres domaines tels que les finances, le droit, la formation, la culture ou la santé. Enfin, dans bien des secteurs, les individus jouissent d'une grande liberté dans leurs choix et décisions. Les effets des interventions ne sont donc pas toujours entièrement prévisibles et dépendent aussi de l'évolution de la société et de la prise d'autres mesures politiques. Il est donc important de pouvoir développer les mesures de politique familiale à la lumière des expériences réalisées et de les remplacer ou de les compléter le cas échéant par des options mieux adaptées.

Le point 4 ci-après fait le tour des mesures en cours ou déjà adoptées. Les adaptations et les compléments apportés conformément à la stratégie présentée sont exposés au point 6.

4. Mesures de politique familiale en cours

Comme indiqué au point 3, les mesures de politique familiale adoptées en vue de concrétiser la stratégie font l'objet d'ajustements continus. Depuis la parution du dernier rapport de mise en œuvre en 2014, plusieurs progrès ont été réalisés : le développement de la petite enfance (point 4.1) a reçu une assise solide avec la formulation d'une stratégie spécifique à ce domaine (2012). Toutes les mesures proposées ont été évaluées, la plupart d'entre elles ont été concrétisées et celles qui ont fait leurs preuves ont été pérennisées. Ponctuellement, des compléments importants ont également été mis sur les rails. Dans le domaine de l'accueil extrafamilial (point 4.2), une étape significative a été franchie avec l'introduction des bons de garde, qui contribuent à développer l'offre de façon à répondre aux besoins. Une telle couverture est déjà assurée en ce qui concerne l'accueil parascolaire (point 4.3). La participation nouvelle du canton au financement des offres communales proposant des solutions de garde durant les vacances scolaires (point 4.4) devrait en outre aider à combler une lacune problématique dans la prise en charge. Par ailleurs, la hausse des déductions fiscales pour la garde des enfants par des tiers est synonyme d'allègement pour de nombreuses familles (point 4.5), de même que l'augmentation de la réduction des primes (point 4.6). Enfin, des avances de contribution d'entretien (point 4.7) continuent d'être allouées pour pallier les difficultés financières. Le présent chapitre décrit brièvement l'état actuel des principales mesures pour chacun des domaines cités ainsi que les indicateurs clés.

4.1 Développement de la petite enfance

Les enfants ont besoin d'être accompagnés dans leur développement, dans un environnement stimulant qui leur permet d'expérimenter, et donc d'apprendre. Or les familles ne disposent pas toutes dans la même mesure des ressources matérielles et immatérielles nécessaires. Le développement de la petite enfance a pour objectif de favoriser l'épanouissement des enfants en fonction de leur âge et de leurs besoins individuels durant la période précédant l'entrée à l'école. Il s'agit donc de renforcer les ressources des familles pour que les enfants vivent des relations stables et des interactions stimulantes, qu'ils puissent explorer leur environnement par le jeu dans un cadre sûr et se développer aux plans physique et psychique. Les compétences motrices, cognitives, émotionnelles et sociales acquises durant la prime enfance constituent en effet des bases importantes pour l'évolution future et les perspectives d'avenir des enfants. L'exemple le plus parlant concerne l'acquisition de la langue de scolarisation (français ou allemand), qui permet à l'enfant, au moment où il entre à l'école, de profiter dès le départ des apprentissages et d'acquérir un bagage pour son parcours personnel et professionnel. Les programmes

de développement de la petite enfance contribuent à favoriser l'égalité des chances, à promouvoir la santé et à prévenir la pauvreté, ce qui peut être vu comme un investissement payant du point de vue économique.

En 2012, le Grand Conseil a pris connaissance de la Stratégie cantonale de développement de la petite enfance, qui propose toute une série de mesures. Certaines d'entre elles n'ont pas répondu aux attentes, du moins pas sous la forme prévue, tandis que des besoins qui n'avaient pas encore été identifiés ont été relevés dans d'autres domaines. Le Grand Conseil a été informé des adaptations apportées dans le cadre du rapport social 2015 (le développement de la petite enfance représente un champ important de la lutte contre la pauvreté). Ce document présentait deux mesures nouvelles – accueil des enfants en situation d'urgence et promotion des groupes de jeu en collaboration avec les communes – qui n'ont toutefois pas pu être appliquées suite au Programme d'allégement 2018 (les contributions figuraient dans la mesure collective 44.7.7 « Suppression des subventions minimales et autres réductions sur les contrats de prestations »). Le développement de la petite enfance est ancré à titre de tâche cantonale dans la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc), dont l'entrée en vigueur est prévue en 2022. La mise en œuvre des mesures dans ce domaine est présentée dans la version 2020 du rapport *Développement de la petite enfance dans le canton de Berne : Stratégie et mesures* élaboré par la division Famille de l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI).

Les offres déjà proposées ou mises en place actuellement dans ce domaine sont décrites ci-après.

4.1.1 Centre de puériculture[4]

Organisé à l'échelle cantonale depuis 2009, le Centre de puériculture est un partenaire important pour le développement de la petite enfance dans le canton de Berne. Les parents d'enfants de moins de cinq ans ont à leur disposition une offre de consultation (sur place dans leur région ou par téléphone/courriel selon leurs préférences) leur permettant d'obtenir en temps utile des réponses aux questions qu'ils se posent et aux problèmes qu'ils rencontrent concernant le développement et l'éducation des enfants, les soins, la santé et l'alimentation. Si nécessaire, les professionnelles et professionnels les aiguillent vers le service compétent. Toutes les prestations de soutien proposées ont pour but d'aider les parents à renforcer leurs compétences éducatives pour qu'ils puissent offrir à leurs enfants des conditions propices à leur développement.

Plus de la moitié des parents font appel aux prestations du Centre de puériculture dans les douze mois suivant la naissance de leur enfant. Ces contacts peuvent permettre de détecter les problèmes de santé et de développement chez les nouveau-nés et les enfants et de prendre aussi précocement que possible les mesures nécessaires.

Le Centre de puériculture développe constamment ses offres, tant sur la forme que sur le contenu, en fonction de l'évolution de la société. Désireux d'adapter les prestations aux besoins et de mettre celles-ci à la portée de toutes les familles, il propose une grande diversité de canaux de communication (conseils dispensés par téléphone, en ligne ou en personne lors d'un entretien avec ou sans inscription), fixe des rendez-vous personnels sur 270 sites dans l'ensemble du canton et dispose d'un réseau de personnes clés issues de différents milieux linguistiques et culturels qui peuvent fournir des services d'interprétation et d'explication lors des entretiens. Réussir à atteindre les familles demeure un défi qui appelle encore et toujours des mesures appropriées et des adaptations de l'offre.

[4] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

Indicateurs 2019	
Consultations avec gestion des cas (en personne, par téléphone, par courriel)	32 241
Consultations téléphoniques (sans gestion des cas)	11 177
Consultations de groupe/Parents participants	771/4243
Consultations anonymes en ligne, par année	181
Pourcentage de parents ayant bénéficié pour leur premier enfant de consultations avec gestion des cas[5]	60,1 %
Coûts[6]	7,5 millions de CHF

4.1.2 Mise en réseau régionale[7]

Pour harmoniser les offres, il est important que les acteurs du développement de la petite enfance se connaissent. Les échanges personnels facilitent en effet les collaborations concrètes sur des cas spécifiques, ce qui est dans l'intérêt des enfants. Il est donc judicieux de mettre en réseau les acteurs à l'échelon régional. Souvent, les organisations de petite taille ne sont en effet actives qu'au niveau régional, voire local. Cette mise en réseau favorise aussi la coordination : les acteurs peuvent aborder des sujets majeurs, développer et cultiver un langage commun et s'accorder sur une orientation commune. Cela permet par ailleurs au canton d'identifier les thèmes critiques pour les différents acteurs et de débattre de ses approches, de ses attentes et de ses problématiques.

A l'heure actuelle, une à deux rencontres sont organisées chaque année dans les 16 régions définies à cet effet. Les réunions sont animées par des professionnelles et professionnels et préparées dans la mesure du possible avec des partenaires locaux, qui peuvent également y participer. Selon les régions, ces séances réunissent entre 20 et 70 personnes représentant les différents champs d'activité : consultations spécialisées, prise en charge, domaine scolaire, secteur formation, rencontre et intégration, offices et autorités. Parmi les acteurs invités à ces rencontres, mentionnons : sages-femmes, pédiatres, maternités, Centre de puériculture du canton de Berne, service psychologique pour enfants et adolescent·e·s, Service éducatif itinérant, associations de parents, responsables de groupes de jeu, crèches, animation de jeunesse, associations de parents de jour, enseignantes et enseignants d'école enfantine, directrices et directeurs d'école, écoles à journée continue, services sociaux régionaux, préfectures, conseillères et conseillers municipaux chargés des affaires sociales, autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), fondation Santé bernoise et Croix-Bleue.

Les thèmes abordés ainsi que la fréquence des réunions peuvent varier en fonction des besoins des régions.

Indicateurs	
Régions	16
Actrices et acteurs participant aux rencontres, par année	500-600
Coûts annuels[8]	100 000 CHF

4.1.3 Portail Famille[9]

La motion 094-2010 *Guide des familles sur Internet* demandait à ce que soit proposé un portail en ligne consacré à des sujets intéressant les familles. C'est chose faite depuis fin 2015, avec la mise en ligne par la division Famille des sites internet www.be.ch/famille pour les francophones et www.be.ch/familie pour les germanophones. C'est en particulier la rubrique « Familles » qui met en œuvre la demande de la

[5] Ce pourcentage ne comprend pas les consultations téléphoniques, les consultations anonymes en ligne, les consultations de groupe, les entretiens informels et les entretiens dans l'espace public avec des parents.
[6] Les coûts sont admis à la compensation des charges et supportés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.
[7] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI
[8] Les coûts sont admis à la compensation des charges et supportés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.
[9] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

motion. Ce portail contient par ailleurs une fonction de recherche des crèches, des parents de jour, des écoles à journée continue, des solutions de garde durant les vacances scolaires et des offres de développement de la petite enfance. Les puéricultrices et puériculteurs, qui connaissent la gamme de prestations proposées au plan régional ou même local, mettent à jour les informations concernant ces offres et peuvent également en tirer parti pour recommander aux parents, grands-parents et répondant·e·s des prestations disponibles dans leur région. Le portail remplit ainsi sa fonction : présenter aux parents une vue d'ensemble des offres de leur région et répondre aux principales questions concernant la vie de famille.

Le portail est régulièrement mis à jour et remanié si nécessaire au niveau structurel. Il a fait peau neuve en septembre 2020 et propose désormais une arborescence centrée sur les besoins des utilisatrices et des utilisateurs.

Même si l'actualisation continue du site est une tâche exigeante, il est très important de disposer d'un répertoire général et centralisé facilitant l'utilisation des offres. Une banque de données complète dispense les communes d'établir pour la population des listes d'adresses sur papier ou au format électronique.

Indicateurs	
Nombre de visites par année (interpolation 2020)	43 500
Frais de fonctionnement	Aucun frais supplémentaires à l'heure actuelle (gestion dans le cadre des ressources en personnel du canton et du Centre de puériculture)
Coûts uniques de remaniement en 2020	environ 75 000 CHF

4.1.4 Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant[10]

La Stratégie cantonale de développement de la petite enfance de 2012 précise, à la page 6, la notion de protection de l'enfant :

> « Il ne s'agit pas ici d'encourager mais de protéger en premier lieu les enfants contre les dangers latents et manifestes. La protection de l'enfant comprend toutes les mesures permettant de garantir sa santé et son intégrité physique, psychique et sexuelle. Il convient à cet effet de faire la distinction entre détection précoce et le fait d'écarter les dangers qui menacent déjà le bien-être de l'enfant et auxquels il peut être remédié par une mesure librement consentie ou ordonnée par l'autorité. »

Le fait de confier aux structures de soutien à la famille (Centre de puériculture) et d'accueil extrafamilial (crèches) la tâche de détecter les situations de mise en danger de l'intégrité physique et psychique de l'enfant présente un grand potentiel : il est ainsi possible de réagir en fonction des facteurs de risque, de remédier aux situations problématiques et de placer dans les meilleurs délais les enfants en danger dans un environnement de vie protégé leur garantissant un développement harmonieux. Les actrices et acteurs du développement de la petite enfance doivent être en mesure d'identifier et d'évaluer les premiers signes d'une éventuelle mise en danger du bien-être de l'enfant, et de soutenir les parents au moyen d'une aide coordonnée adéquate.

L'un des piliers de cette mesure est le guide destiné aux spécialistes de la petite enfance (0 à 5 ans) pour la détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant, qui offre aux acteurs du domaine des repères écrits pour accomplir cette fonction importante[11]. En complément à cette publication gratuite, des formations sont proposées à divers groupes professionnels, à intervalles réguliers fixés en fonction des besoins. Il existe par ailleurs une « structure de coopération » permettant de discuter d'observations recueillies en lien avec la protection de l'enfant. Ce type de supervision est l'occasion pour

[10] Responsabilité : Office des mineurs de la DIJ. Les ressources financières affectées à cette mission dans le cadre du développement de la petite enfance sont transférées de la DSSI à la DIJ.
[11] Il existe une publication analogue pour les écoles accueillant des enfants de 6 à 16 ans. La brochure s'intitule *Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant dans les écoles bernoises*.

les spécialistes de la petite enfance de réfléchir sur les constatations relevées et les évaluations effectuées, et de définir en commun les mesures à adopter ou les services à contacter. Gratuits, ces entretiens de conseil se fondent sur les besoins concrets des spécialistes, que les aides à l'évaluation aient été utilisées ou non.

La détection précoce de situations de mise en danger du bien-être de l'enfant comprend aussi le financement du rendez-vous à domicile durant lequel les sages-femmes indépendantes passent le témoin au Centre de puériculture. L'assurance-maladie prend en charge au plus 10 visites par des sages-femmes durant les 56 premiers jours suivant la naissance. Ces visites sont axées non seulement sur les soins à prodiguer aux enfants, mais aussi sur des aspects relevant de la gynécologie (rééducation post-partum, etc.), qui n'incombent pas au Centre de puériculture. Elles permettent souvent aux sages-femmes de voir si les parents sont à la hauteur des exigences posées par l'arrivée d'un enfant et de détecter les facteurs de risque, comme une attitude problématique ou inappropriée de la mère à l'égard de l'enfant, des réactions indiquant que les parents sont débordés, etc. S'il est supposé des parents qu'ils feront recours aux structures ordinaires et qu'ils seront aptes et disposés à chercher et à accepter de l'aide, il suffit que la sage-femme, lorsque le droit aux visites est épuisé, leur signale qu'ils peuvent faire appel au Centre de puériculture pour des questions concernant les soins à prodiguer à l'enfant (allaitement, alimentation, sommeil, p. ex.) ou pour tout autre conseil (aspects psychosociaux, lien maternel, etc.). Toutefois, pour un nombre réduit de familles, il est à craindre, en raison de leur situation (isolement, connaissances insuffisantes de la langue, aucune expérience de recours aux offres institutionnelles, p. ex.), qu'elles ne prendront pas l'initiative de s'adresser au Centre de puériculture. Le système social risque ainsi de « perdre la trace » de ces familles. Pour cette raison, les sages-femmes ont la possibilité d'organiser des rendez-vous pour transmettre ces dossiers au Centre de puériculture et l'informer de la situation de la famille et des domaines dans lesquels un appui semble nécessaire ou judicieux. Les familles qui connaissent déjà la sage-femme et ont confiance en elle font connaissance avec le Centre de puériculture par l'entremise de cette dernière, ce qui augmente fortement la probabilité qu'elles acceptent le soutien proposé, risquant ainsi moins de passer à travers les mailles du filet social.

Indicateurs	
Coachings de spécialistes sur les cas de mise en danger potentielle du bien-être de l'enfant et triage, par année	env. 40
Dossiers transmis au Centre de puériculture par des sages-femmes, par année	env. 100
Coûts annuels[12]	150 000 CHF

4.1.5 Formation des parents d'accès facilité[13]

De plus en plus de parents admettent se sentir souvent dépassés, impuissants et démunis dans l'éducation au quotidien (voir Tschöpe-Scheffler 2005, p. 249). La formation des parents a par conséquent pour but de leur transmettre des connaissances et des capacités, et de leur proposer des solutions qui leur permettent d'accomplir leurs tâches d'éducation et de socialisation, tâches que le système éducatif formel ne prend pas en charge. Ce sont les familles peu instruites et d'un niveau socio-économique faible ou celles qui, en raison de leur origine culturelle, ne disposent pas des capacités et des connaissances exigées par l'école et la société qui devraient tirer le plus de bénéfices de cette possibilité d'acquérir et de renforcer des ressources par ailleurs insuffisantes (voir Friedrich & Smolka 2012, p. 179).

Alors que les familles instruites bénéficient d'une vaste gamme d'offres sur le marché libre (sites internet gratuits ou financés par la publicité, guides, cours et exposés sur des sujets en lien avec l'éducation, etc.), d'autres parents en sont exclus pour diverses raisons (manque de moyens financiers, maîtrise insuffisante de la langue, habitudes d'apprentissage différentes ou inexistantes, ou préjugés envers ces programmes de soutien). Or, ce sont souvent ces parents qui présentent un besoin particulier d'information, de

[12] Les coûts sont admis à la compensation des charges et supportés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.
[13] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

sensibilisation et d'acquisition des capacités requises pour l'accomplissement de leur importante fonction. Dès lors, la formation des parents d'accès facilité a pour but de mettre à la portée également de ces parents et répondants des prestations qui les aident à offrir à leurs enfants un environnement favorable à leur développement.

La relation parents-enfant figure au cœur des préoccupations. De nombreuses études ont prouvé qu'une bonne relation entre la personne de référence et l'enfant est non seulement essentielle, mais peut aussi compenser une situation défavorable (risques biologiques, psychologiques et psychosociaux pouvant influer sur le développement) (voir notamment Tschöpe-Scheffler 2003, p. 116 ; Wustmann 2004, p. 9). Une bonne relation se définit comme étroite, stable et créatrice d'émotions positives, dans laquelle la personne de référence tient compte des signaux de l'enfant avec sensibilité et répond aux besoins de celui-ci de manière adéquate, de telle sorte qu'il peut construire un modèle relationnel sûr.

Le canton de Berne bénéficie depuis 2014 d'un dispositif de financement : les organismes qui conçoivent des offres peuvent présenter une demande de subvention. Le canton a défini un certain nombre de critères à satisfaire : les prestations doivent notamment être conçues de manière à éliminer ou à contourner les obstacles mentionnés ci-dessus. Grâce à ce dispositif, il entend favoriser la mise sur pied et la réalisation de projets innovants et à ancrage régional ou même local.

A moyen terme, le canton prévoit de consolider les offres existantes et d'étendre celles qui ont fait leurs preuves. Il est envisagé de renoncer au système comprenant de nombreux intervenants au profit d'un seul prestataire. Celui-ci devrait proposer une offre dans l'ensemble du canton en s'appuyant sur les expériences recueillies jusqu'à présent avec les différentes approches utilisées. Il faudrait veiller ce faisant à maintenir ou à créer des liens au niveau local. Actuellement, le dispositif de financement suffit pour répondre aux demandes des organismes intéressés. Toutefois, les offres cofinancées dans ce cadre sont loin de couvrir l'ensemble du canton et un tel projet entraînerait certainement à terme une augmentation des coûts.

Indicateurs	
Offres soutenues (2021)	15 (sur 22 sites)
Parents bénéficiaires (2019)	3559
Coûts annuels[14]	500 000 CHF

4.1.6 Programmes de visite à domicile[15]

Les programmes de visite à domicile s'adressent aux familles qui présentent un risque élevé de connaître des difficultés à assumer l'éducation de leurs enfants et à les soutenir dans leur développement. En dépit des intentions louables des parents, des circonstances de vie difficiles comme la pauvreté ou les barrières linguistiques empêchant d'accéder à des ressources importantes peuvent porter atteinte sur le long terme au développement socio-émotionnel et cognitif des enfants en raison d'un manque de stimulations, d'une éducation incohérente et d'un environnement inadapté aux besoins. Les programmes de visite à domicile permettent d'établir le contact avec des parents qui ne feraient pas appel d'eux-mêmes à des offres telles que le Centre de puériculture, car ils n'ont pas connaissance de ces prestations ou ne se risquent pas à les utiliser par crainte de problèmes de compréhension. Ces parents n'ont pas les ressources leur permettant de réfléchir à d'autres solutions éducatives en lisant des livres ou en s'informant sur internet par exemple. Souvent, l'attitude face aux enfants est dictée par les contraintes temporelles et économiques du quotidien et par les expériences de sa propre enfance. L'entourage social, quand il existe, n'est pas en mesure de proposer d'autres modèles. Les éléments dysfonctionnels dans l'éducation (p. ex. utiliser la télévision pour « occuper » les enfants au lieu de favoriser leur développement moteur, linguistique, cognitif et socio-émotionnel par des interactions stimulantes) ne sont pas remis en cause et menacent le

[14] 120 000 CHF sont couverts par des fonds fédéraux provenant du Programme d'intégration cantonal (PIC). Le solde est admis à la compensation des charges et supporté pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.
[15] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

développement des enfants. Les programmes de visite à domicile aident à briser cet isolement et montrent aux familles quel comportement adopter dans la gestion de la vie quotidienne pour favoriser l'épanouissement des enfants. Cette approche ne concerne qu'un petit nombre de familles, mais permet de mettre en route des changements durables et décisifs. En sortant les familles de leur isolement, elle leur donne aussi les moyens de solliciter ensuite les offres ordinaires (telles que les consultations du Centre de puériculture ou du service psychologique pour enfants et adolescent·e·s).

Le programme de visite à domicile *petits:pas* constitue l'une des mesures centrales de la Stratégie cantonale de développement de la petite enfance de 2012. Il ressort de l'expérience engrangée dans ce cadre que ce programme convient surtout aux communes d'une certaine taille. Le canton de Berne a par conséquent conçu un programme complémentaire de visite à domicile en collaboration avec le Centre de puériculture qui dispose d'un réseau cantonal de personnes formées à ce type d'accompagnement. Les communes peuvent ainsi y inscrire des familles sans devoir au préalable créer leur propre structure. Depuis 2020, le canton ne soutient plus le programme *petits:pas* que sur les cinq sites où il fonctionne actuellement et mise, pour le développement de l'offre, sur le programme de visite à domicile *plus*.

Le programme *plus* vise, idéalement dès la naissance du premier enfant, à proposer pendant 25 mois un accompagnement étroit, pratique et concret assuré par des puéricultrices et des puériculteurs spécialement formés pour aider les parents à identifier les besoins individuels de leur enfant, notamment en fonction de son âge, et par là même à mieux y répondre. Le cas échéant, les familles sont également aiguillées vers des services spécialisés et bénéficient d'un soutien lors du premier contact avec ceux-ci. L'intensité de l'accompagnement dépend de chaque famille et de son évolution. Celui-ci est assuré à domicile ou par téléphone et avec des médiatrices et médiateurs plurilingues.

Les expériences recueillies avec le programme de visite à domicile *Zeppelin* à Zurich ont montré que près de 90 pour cent des personnes participantes sont issues de la migration, mais que seul un tiers d'entre elles environ ont besoin d'une ou d'un interprète communautaire. Pour ces familles, un réseau de médiatrices et médiateurs est mis en place. Dans chaque région, on identifie les cercles culturels comptant une proportion élevée d'enfants en bas âge (0 à 3 ans) et pour chacun d'eux, une à deux personnes sont engagées par le Centre de puériculture avec une rémunération horaire. Ces médiatrices et médiateurs accompagnent les professionnelles et professionnels au domicile des familles culturellement et linguistiquement éloignées, jouent le rôle d'interprète et apportent également un soutien dans d'autres domaines en aidant par exemple les familles à accéder à des prestations publiques. Une formation interne est proposée pour les préparer à leurs tâches et à la collaboration avec les professionnelles et professionnels effectuant les visites à domicile. Cette solution est financièrement plus avantageuse que le recours à un service d'interprétariat communautaire (il est fait appel à ces spécialistes dans les cas de mise en danger du bien-être de l'enfant, afin d'éviter que les médiatrices et médiateurs soient dépassés par la situation).

Diverses mesures de mise en relation et d'intégration s'inscrivant dans le cadre du programme permettent un développement positif et durable : des rencontres à plusieurs, la fréquentation d'une crèche ou d'un groupe de jeu, l'accès à d'autres offres de soutien telles que les consultations du Centre de puériculture ou du service psychologique pour enfants et adolescent·e·s.

La participation des familles au programme *plus* est facultative : dans la relation de conseil, les parents sont sur un pied d'égalité et sont considérés comme des partenaires responsables. Ils sont libres d'accepter l'offre de visite à domicile ainsi que d'y renoncer à tout moment.

Encadrement familial socio-pédagogique

L'encadrement familial socio-pédagogique partage avec les programmes de visite à domicile la méthode de travail de proximité, mais s'en distingue par le rapport entre les problèmes et les ressources de leur groupe cible : avec leurs prestations de conseil et de soutien, les programmes de visite à domicile s'adressent à des familles qui fonctionnent encore correctement dans d'autres domaines, mais chez lesquelles des problèmes ont été identifiés et qui ne peuvent garantir à leurs enfants un encouragement et un accompagnement adéquats, de sorte que le développement harmonieux de ces derniers est menacé

à moyen terme. L'encadrement familial socio-pédagogique s'adresse en revanche à des familles qui, du fait de la gravité de leurs problèmes, ont besoin d'un soutien immédiat pour pouvoir assumer leurs obligations envers leurs enfants (en particulier leurs devoirs de protection, d'encouragement et de promotion du développement). En règle générale, c'est le service social qui aiguille les familles vers un encadrement socio-pédagogique ou l'APEA qui l'ordonne. Les programmes de visite à domicile interviennent en amont à titre préventif, pour éviter que des mesures particulières d'encouragement et de protection ne deviennent nécessaires (voir précisions aux pages 13 à 15 du rapport 2017 de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) *Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern* [Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne], en allemand uniquement).

L'investissement financier demandé jusqu'ici aux communes pour ces prestations constitue un défi. Comme toutes les offres de développement de la petite enfance, les programmes de visite à domicile ont une visée préventive : le bien-fondé de la mesure est plus difficile à démontrer dès lors que celle-ci a pour but d'éviter qu'un problème se manifeste (contrairement aux mesures prises par exemple en cas de mise en danger du bien-être de l'enfant ou de diagnostic de retard de développement). Il peut donc être difficile d'expliquer au niveau de la politique communale l'importance de ce type de programmes ayant un impact à long terme. Le système actuel dans lequel les communes supportent l'essentiel des coûts freine l'extension de l'offre. De son côté, le canton ne peut pas prendre en charge plus d'un tiers des coûts pour des raisons de politique financière.

Indicateurs	
Communes proposant le programme *petits:pas* (2021)	5
Familles bénéficiant de *petits:pas* en 2021 (estimation)	217
Familles susceptibles de bénéficier du programme de visite à domicile *plus* dans le cadre du budget 2021[16]	420
Participation du canton aux coûts de *petits:pas* en 2021[16]	440 000 CHF
Coûts annuels budgétés pour le programme de visite à domicile *plus* après introduction dans l'ensemble du canton[16]	env. 1 million de CHF
Total des dépenses planifiées pour les programmes de visite à domicile[17]	env. 1,45 million de CHF

4.1.7 Encouragement linguistique préscolaire en crèche[18]

Sur le modèle du dispositif mis en place pour la formation des parents d'accès facilité, le canton cofinance depuis 2014 des offres d'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue. Il s'agissait là aussi d'engranger des expériences avec différents types de prestations. Jusqu'en 2017, ces offres étaient encore relativement peu nombreuses et se concentraient essentiellement dans deux villes.

Les expériences recueillies ont permis d'identifier les raisons pouvant expliquer le faible nombre de places proposées. D'une part, étant donné qu'un encouragement à domicile ne serait pas efficient au plan économique, il faut créer des cadres de prise en charge collective propices à l'encouragement linguistique précoce. Or ceux-ci sont soumis à des critères de qualité minimaux pour des raisons évidentes de protection des enfants. Même en réduisant les exigences au minimum, les coûts occasionnés sont relativement importants. Dans les faits, les offres de ce domaine ont surtout vu le jour lorsqu'elles ont pu se greffer sur des cadres de prise en charge existants, comme les structures d'accueil extrafamilial proposées en même temps que les cours de langue. D'autre part, il est difficile de recruter du personnel qualifié pour un engagement temporaire ou limité à quelques heures par semaine.

Il est également apparu que les offres prévoyaient toutes une intervention de moins de trois heures et un programme sur six à douze mois. Les auto-évaluations comme les analyses externes indiquent que la durée et l'intensité de l'offre sont proches du seuil inférieur à partir duquel l'impact des mesures peut être

[16] Inscription et cofinancement par les communes : calculs fondés sur la clé actuelle de répartition du financement
[17] Il s'agit des fonds mis à disposition pour la contribution cantonale correspondant à un tiers des coûts totaux. Ces dépenses sont admises à la compensation des charges et supportées pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.
[18] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

considéré comme significatif. L'évaluation d'autres offres, et en particulier celle de l'encouragement à l'apprentissage de la langue à Bâle, montre aussi que, pour les activités d'une durée comprise entre 0 et 20 heures, chaque heure supplémentaire d'accueil extrafamilial se traduit par une amélioration des connaissances de la langue locale (Grob, Keller et Trösch, 2014). Comme le constate l'étude sur le programme bâlois, en dépit des effets positifs attestés, la fréquentation d'une institution à raison de deux demi-journées par semaine ne suffit pas pour rattraper le retard de connaissances par rapport aux enfants de langue maternelle allemande (ibid., p. 49), même si les personnes chargées de l'encouragement linguistique ont d'excellentes qualifications.

Pour résoudre cette problématique, l'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue a été intégré, suite à l'introduction du système de bons de garde, dans le développement de la petite enfance assuré par les crèches et les parents de jour. Au lieu de mettre sur pied des offres spécialement conçues pour les enfants nécessitant un encouragement linguistique, mais ne fréquentant pas de crèche, ceux-ci ont à présent la possibilité d'être pris en charge par une structure d'accueil extrafamilial. Ces dernières visent plusieurs objectifs. Elles donnent aux parents la possibilité d'exercer une activité lucrative, tout en favorisant le développement des enfants sous toutes ses facettes. Par ailleurs, les enfants sont en règle générale bien préparés aux exigences de l'école, y compris pour ce qui est des compétences linguistiques, étant donné qu'ils fréquentent davantage la crèche et que les éducatrices et éducateurs, ou une partie d'entre eux du moins, disposent d'une formation pédagogique de plusieurs années (et savent comment créer, reconnaître et mettre à profit des occasions d'apprentissage). Ce régime est aussi bénéfique pour le personnel des crèches, qui est encouragé à étendre ses connaissances en matière d'encouragement linguistique lors de cours de formation continue et à en généraliser l'application. Il est prévu de lancer une campagne de formation continue à partir de 2021.

Les enfants qui présentent des besoins linguistiques mais qui ne fréquentent pas encore une crèche ou qui ne sont pas accueillis par des parents de jour remplissant les conditions requises ont droit à un bon de garde pour une prise en charge de 40 pour cent indépendamment du taux d'activité de leurs parents. Un service spécialisé, appliquant une procédure d'accès facilité, est chargé de confirmer le besoin d'encouragement. Pour que les parents puissent déposer une demande de bon de garde, il faut que la commune de domicile participe au régime des bons de garde mis en place par le canton. A noter par ailleurs que depuis août 2020, les communes sont exonérées de leur franchise pour les bons attribués aux familles du domaine de l'asile dont les enfants requièrent un encouragement linguistique. Le reste des contributions parentales peut être mis à la charge de l'aide sociale en matière d'asile.

Les possibilités d'accueil extrafamilial subventionné ouvertes aux enfants en question sont évoquées dans le cadre du premier entretien et des entretiens de conseil par les antennes d'intégration, mais aussi par les services sociaux, le Centre de puériculture, les pédiatres ainsi que les autres services spécialisés dans le développement de la petite enfance.

Les communes qui le souhaitent peuvent édicter une base légale pour rendre obligatoire la participation à une offre d'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue pour les enfants qui en ont besoin. A cet égard, elles peuvent faire figurer leurs places en crèche parmi leur offre, de sorte que le canton prend automatiquement en charge une part des coûts de l'encouragement linguistique prodigué dans ce cadre. Aujourd'hui déjà, dans le *domaine de l'asile et des réfugiés*, les partenaires régionaux sont tenus de mettre en œuvre les objectifs d'intégration, qui comprennent l'encouragement linguistique des enfants d'âge préscolaire. Concernant les personnes migrantes *en provenance d'Etats tiers* (sans demande d'asile) qui emménagent dans le canton de Berne durant leur première année de séjour en Suisse, le premier entretien inclut l'évaluation des besoins de conseil et d'intégration sur la base de la loi sur l'intégration de la population étrangère (LInt, avec prise en compte explicite du volet enfants/famille). Si nécessaire, elles sont adressées à l'une des quatre antennes d'intégration. Celles-ci ont la possibilité de conclure des conventions d'objectifs, dans lesquelles elles peuvent déterminer des mesures d'encouragement linguistique préscolaire dans le cadre du soutien au développement des enfants. Si les parents n'acceptent pas d'assumer leur mission d'encouragement ou ne sont pas en mesure de le faire, il est possible de

rédiger avec l'autorité de migration une convention d'intégration prévoyant des conséquences en matière de droit des étrangers en cas de non-respect des dispositions[19].

Indicateurs (état : janvier 2021)	
Enfants bénéficiant d'un bon de garde accordé en vue de soutenir l'apprentissage de la langue	316
Enfants bénéficiant d'un bon de garde qui ne parlent pas la langue officielle de la région (français ou allemand) à la maison	1933 (15,5 % des enfants bénéficiant d'un bon de garde)

4.1.8 Insertion sociale en crèche[20]

Comme exposé au point 4.1.7, les crèches ne servent pas uniquement de lieu d'accueil pour les enfants dont les parents travaillent ; elles favorisent aussi le développement de l'enfant sur le plan moteur, cognitif et socio-émotionnel. Dans le système des bons de garde, les parents peuvent demander un bon pour une prise en charge allant de 20 à 60 pour cent, quel que soit leur taux d'activité, si la fréquentation de la crèche est particulièrement apte à favoriser l'insertion sociale de leur enfant. Tout comme pour l'encouragement linguistique préscolaire, ce besoin est confirmé par un service spécialisé d'accès facilité, qui détermine aussi le taux de prise en charge requis.

Cette mesure est pensée en particulier pour les enfants qui, en l'absence de prise en charge en crèche, grandiraient du fait de leur situation familiale dans un environnement peu stimulant, manquant d'interactions et de possibilités d'occupation adaptées à leur âge, ou dans un relatif isolement et n'auraient par exemple que peu de contacts avec leurs pairs. Ces enfants peuvent ainsi apprendre à évoluer en groupe, à communiquer leurs besoins et, inversement, identifier et respecter ceux d'autrui, à régler les conflits ou encore apprendre à gérer leurs émotions, qu'elles soient positives ou négatives. Ces apprentissages s'inscrivent dans le quotidien de la crèche et sont guidés par du personnel formé à cette fin.

Les communes, le Centre de puériculture, les partenaires régionaux, les services de premiers entretiens et d'autres acteurs du développement de la petite enfance attirent aussi l'attention des parents sur cette offre.

Indicateur (état : janvier 2021)	
Enfants bénéficiant d'un bon de garde accordé en vue de favoriser l'insertion sociale	682

4.2 Accueil extrafamilial[21]

Depuis août 2019, les communes bernoises ont la possibilité de passer au régime des bons de garde. Dans ce système, les parents qui ont besoin d'une prise en charge subventionnée en crèche ou dans une famille d'accueil reçoivent de leur commune un bon dont le montant varie en fonction du revenu, de la fortune, de la taille de la famille ainsi que du taux de prise en charge. La crèche ou l'organisation d'accueil familial de jour déduit le montant du bon de la facture mensuelle. Les parents peuvent faire valoir leur bon dans l'ensemble du canton, pour autant que la crèche ou l'organisation soit admise dans le système.

[19] Cette possibilité ne s'applique pas aux ressortissantes et ressortissants d'Etats de l'UE/AELE ni aux personnes qui rejoignent un membre de leur famille possédant la nationalité suisse ou celle d'un Etat de l'UE/AELE dans le cadre du regroupement familial.
[20] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI
[21] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

En août 2020, plus de 9000 enfants bénéficiaient d'un bon de garde et 250 communes avaient déjà adhéré au système. Au moins 40 autres ont rejoint leurs rangs au 1er janvier 2021. On enregistre régulièrement des demandes d'adhésion de la part de communes et de fournisseurs de prestations.

Le régime des émoluments est appelé à disparaître avec l'entrée en vigueur de la LPASoc prévue au 1er janvier 2022. D'ici là, les deux systèmes fonctionnent en parallèle. Le canton cofinance chaque bon de garde. Les communes peuvent porter les dépenses découlant des bons de garde à la compensation des charges, déduction faite d'une franchise de 20 pour cent. Le canton incite ainsi les communes à contribuer au développement d'un système adapté aux besoins. Un monitorage des bons de garde est en préparation. Il servira à recueillir des données sur l'organisation concrète dans les communes et à suivre l'évolution des prix des structures et des coûts pour les parents ainsi que celle de l'offre et de la demande.

Indicateurs (état : janvier 2021)	
Communes participant au système des bons de garde	301 (au 1.8.2021 : 307)
Structures participant au système des bons de garde	Organisations d'accueil familial de jour : 27/27 (100 %) Crèches : 322/333 (97 %)
Places en crèche admises dans le système des bons de garde A titre de comparaison : places subventionnées en 2018 dans le régime des émoluments	8831 3977
Enfants bénéficiant de bons de garde	12 781
Coûts du canton avant compensation des charges (budget 2021, répartition 50/50 entre le canton et les communes)	68,5 millions de CHF

4.3 Accueil parascolaire[22]

La révision de la loi sur l'école obligatoire (LEO) a permis d'ancrer légalement le développement des modules d'école à journée continue au niveau législatif en 2008. Aux termes de cet acte, le canton a l'obligation de participer au financement de structures d'accueil adaptées aux besoins. Quant aux communes, elles sont tenues d'établir, une fois par an, les besoins en modules d'école à journée continue de leurs familles, et de proposer ces modules dès qu'il existe une demande ferme pour dix élèves au moins (cf. art. 2, al. 1 de l'ordonnance sur les écoles à journée continue, OEC). Elles sont également libres d'offrir de telles structures si la demande n'atteint pas ce seuil.

Près de 90 pour cent des élèves bernois ont accès à un module d'école à journée continue. Chaque année, le nombre d'heures de prise en charge augmente. Le développement important des écoles à journée continue ces dix dernières années représente un défi pour les communes, qui sont appelées à étendre l'infrastructure pour répondre à la demande croissante, en particulier pour l'accueil de midi. De plus, il est difficile de recruter du personnel qualifié en raison des conditions de travail parfois peu attrayantes dans les écoles à journée continue.

Indicateurs pour l'année scolaire 2019-2020	
Communes proposant des modules d'école à journée continue	164
Pourcentage d'élèves ayant accès à un module d'école à journée continue	90 %
Enfants fréquentant des écoles à journée continue	20 022
Coûts[23]	51 millions de CHF

[22] Responsabilité : Office de l'école obligatoire et du conseil de l'INC
[23] Les coûts de traitement normatifs, d'un montant de 39 millions de francs, sont admis à la compensation des charges des traitements du corps enseignant : 70 pour cent à la charge du canton et 30 pour cent à la charge de l'ensemble des communes. Les coûts restants (en particulier les coûts d'infrastructure), d'un montant de 12 millions de francs, sont assumés par les communes-sièges. S'y ajoutent en 2020 quelque quatre millions de francs (payés à 70 % par le canton et à 30 % par les communes) pour la prise en charge des contributions parentales pendant la fermeture des écoles liée au coronavirus (mars-mai 2020).

4.4 Prise en charge durant les vacances scolaires[24]

Les écoles à journée continue sont fermées pendant les vacances scolaires. Les parents qui travaillent ont également besoin durant cette période de solutions de garde de qualité à un coût supportable. Aujourd'hui, 40 communes du canton ont déjà mis en place des offres d'accueil pendant les vacances, qui sont financées avec la participation des parents.

Lors de sa session de mars 2018, le Grand Conseil bernois a décidé qu'à partir de janvier 2019, le canton pourra participer au financement des coûts supportés par les communes pour l'accueil des élèves d'âge scolaire durant les vacances (modification de la LEO), ce qu'il fait depuis le 1er septembre 2020. Les conditions du cofinancement par le canton ainsi que le montant de la subvention (30,- CHF par jour et par enfant) sont réglés aux articles 20a à 20g de l'ordonnance sur l'école obligatoire (OEO).

Le canton a par ailleurs préparé un guide pour soutenir les communes dans la mise en place de structures d'accueil durant les vacances scolaires.

4.5 Allègement fiscal pour les familles : déduction pour la garde des enfants par des tiers[25]

Dans le cadre du calcul des impôts, les familles peuvent faire valoir diverses déductions sur le revenu. Au niveau fédéral, la déduction générale se monte à 6500 francs par enfant et les coûts liés à la garde par des tiers peuvent être déduits jusqu'à concurrence de 10 100 francs. La proposition visant à faire passer la déduction générale à 10 000 francs et le plafond pour les frais de garde à 25 000 francs a été refusée en votation populaire le 27 septembre 2020[26].

Dans le canton de Berne, la déduction fiscale pour frais de garde a augmenté deux fois depuis le dernier rapport sur la politique familiale publié en 2014. Elle a d'abord été relevée à 8000 francs par enfant au 1er janvier 2017. Dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts (LI), elle a ensuite été portée à 12 000 francs[27]. Cette mesure a pu recueillir une majorité en raison de l'importance des structures d'accueil extrafamilial, qui permettent aux parents de concilier travail et famille et, partant, contribuent à lutter contre la pénurie de personnel qualifié. De plus, elle ne concerne pas les familles au bénéfice de revenus et d'une fortune suffisants pour assumer elles-mêmes les frais de garde par des tiers et dont l'engagement sur le marché du travail améliore de façon notable la situation financière de la famille même en l'absence de déduction fiscale supplémentaire.

Indicateurs	
Allègement pour les familles à partir de 2021 par rapport aux années précédentes	3,3 millions de CHF
Diminution des rentrées fiscales pour le canton/les communes à partir de 2021 par rapport aux années précédentes	Canton : 2,2 millions de CHF Communes : 1,1 million de CHF

4.6 Augmentation de la réduction des primes (assurance-maladie)[28]

Au 1er janvier 2020, la déduction sociale pour le premier enfant a augmenté de 10 000 à 15 000 francs. Celle-ci étant prise en compte dans le calcul du droit au subventionnement des primes de l'assurance-maladie, davantage de familles bénéficient aujourd'hui d'une réduction ou perçoivent un subside plus élevé. En outre, la réduction pour les enfants et les jeunes adultes est passée de 25 à 50 pour cent pour

[24] Responsabilité : Office de l'école obligatoire et du conseil de l'INC
[25] Responsabilité : Intendance des impôts de la FIN
[26] https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/legislation/votations/kinderabzug/kinderabzug-dossier.html
[27] https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-524aa45149c44cfe820b1869e1b95028.html
[28] Responsabilité : Office des assurances sociales de la DIJ

un revenu déterminant compris entre 35 001 et 38 000 francs. Les dépenses supplémentaires supportées par le canton pour ces deux groupes cibles s'élèvent à environ 23 millions de francs.

Sachant que dans certains cas, l'augmentation des primes d'assurance-maladie peut conduire des familles au revenu modeste à recourir à l'aide sociale, on a examiné si une hausse supplémentaire des subsides *ciblant les familles qui exercent une activité lucrative* était susceptible de permettre à un nombre non négligeable d'entre elles de sortir de l'aide sociale. En 2018, les coûts totaux des primes d'assurance-maladie pour l'ensemble des familles bénéficiant de l'aide sociale atteignaient quelque 57 millions de francs, dont 23 couverts par la réduction des primes. Le solde d'environ 34 millions a été acquitté en grande partie par l'aide sociale[29]. Une hausse du subventionnement des primes pourrait donc réduire ces coûts. Pourtant, en admettant que la charge des primes pour les familles reste inchangée, les calculs effectués avec des données du canton de Berne tirées de la statistique suisse de l'aide sociale montrent que le nombre d'unités d'assistance (ménages) dans lesquelles au moins une personne exerce une activité lucrative et dont le besoin de soutien est suffisamment limité pour être couvert par une augmentation des subsides est très faible. Même avec une hausse relativement forte, le nombre de familles exerçant une activité lucrative qui pourraient s'affranchir de l'aide sociale reste largement inférieur à 10 pour cent (voir l'annexe)[30]. Du reste, on n'attend pas d'effet majeur sur le taux d'aide sociale de la révision des subsides déjà adoptée.

Enfin, il convient de tenir compte de la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) adoptée par le Parlement fédéral en date du 17 mars 2017 et entrée en vigueur le 1er janvier 2021, qui prévoit une augmentation du subventionnement par les cantons des primes pour les enfants de 50 à 80 pour cent au minimum (art. 65, al. 1bis LAMal). Les dépenses supplémentaires pour le canton en 2021 se montent à environ 7 millions de francs.

Dépenses supplémentaires du canton pour l'augmentation de la réduction des primes au bénéfice des familles et des jeunes adultes en formation	
2020	23 millions de CHF
2021	30 millions de CHF

4.7 Avance de contributions d'entretien[31]

Les enfants ont droit à une avance pour les contributions d'entretien courantes lorsque les parents ne versent pas les pensions dues. Ce droit est aussi accordé aux enfants majeurs en formation, pour autant qu'il existe un titre d'entretien exécutoire et valable au-delà la majorité. La compétence appartient à la commune dans laquelle l'ayant droit a son domicile civil. Les avances de contributions d'entretien qui ne peuvent être recouvrées ainsi que les frais de recouvrement sont compris dans le système de compensation des charges prévu par la législation sur l'aide sociale.

Indicateurs 2019	
Nombre d'enfants bénéficiant d'avances	3800
Montants avancés	24 millions de CHF
Montants remboursés	14 millions de CHF
Frais de recouvrement	0,3 million de CHF

[29] Voir la statistique de l'aide sociale de l'OFS pour le canton de Berne. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer les cas dans lesquels les primes dépassaient le montant maximal admis.
[30] Calculs de l'Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI sur la base des données de la statistique de l'aide sociale de l'OFS pour le canton de Berne
[31] Responsabilité : Office des mineurs de la DIJ

4.8 Tâches transversales : atteindre des groupes cibles spécifiques et préparer le parcours éducatif

Il est prévu de mettre en œuvre deux mesures supplémentaires qui s'intègrent à titre de tâches transversales dans celles présentées aux points précédents. Il s'agit d'une part d'atteindre des groupes cibles spécifiques et, d'autre part, d'apporter un soutien aux familles en vue du parcours éducatif et professionnel.

4.8.1 Atteindre des groupes cibles spécifiques[32]

Comme indiqué à la fin du point 2, la situation des familles varie beaucoup dans le canton de Berne. Différents types de soutien sont donc nécessaires à des degrés divers. C'est pourquoi le groupe cible est précisé pour chacune des mesures de politique familiale mises en œuvre ou planifiées. Certaines offres sont en principe ouvertes à toutes les familles, comme le Centre de puériculture. Toutefois, même les prestations d'ordre général se déclinent en plusieurs catégories, des informations utiles à tous les parents aux entretiens d'évaluation et de soutien pour les familles connaissant des problèmes importants. Il convient de prévoir dans les offres des mesures particulières lorsque le groupe cible visé inclut des familles qui auront des difficultés à accéder aux prestations pour différentes raisons, par exemple des croyances culturelles induisant une certaine réserve envers les mesures de soutien (en particulier celles proposées par l'Etat). Le manque de compétences linguistiques, l'isolement social ou une mobilité réduite peuvent aussi constituer des obstacles. Les efforts déployés pour atteindre ces familles malgré ces difficultés ne constituent pas une offre à part entière, mais une mesure transversale à prendre en compte dans tous les programmes relevant de la politique familiale. Les exemples sont nombreux :

- Le Centre de puériculture, interlocuteur important des familles ayant des enfants d'âge préscolaire, collabore par exemple avec des « bâtisseuses de ponts », c'est-à-dire des personnes qui, grâce à la traduction et à l'interprétariat culturel, contribuent à rendre l'offre profitable à des parents qui connaissent peu ce type de prestations institutionnalisées ou qui n'en feraient sinon pas usage faute de compétences linguistiques suffisantes.
- Les programmes de visite à domicile *plus* et *petits:pas*, cofinancés par le canton, font également appel à ce type de personnes voire, dans le second cas, engagent des visiteuses et visiteurs à domicile issus de milieux linguistiques et culturels compatibles avec ceux de leurs bénéficiaires. Ces programmes s'adressent explicitement aux familles avec des enfants d'âge préscolaire qui nécessitent un soutien accru et qui, pour diverses raisons telles que l'isolement social ou l'absence de contacts avec des offres de formation et de soutien extrafamiliales, n'auraient pas cherché de l'aide par elles-mêmes. L'ancrage régional et local de ces deux programmes de visite (collaboration avec des pédiatres, des services sociaux, des travailleuses et travailleurs de quartier, etc.) garantit que les familles visées soient identifiées, prises en charge de manière individuelle et orientées vers ces programmes.
- Les offres de formation à bas seuil destinées aux parents qui sont lancées, coordonnées et cofinancées par le canton sont conçues de sorte à contourner les obstacles que peuvent constituer l'insuffisance de moyens financiers, de compétences linguistiques ou de formation. Elles peuvent ainsi également profiter aux parents aux prises avec une situation sociale précaire et peu favorisés sur le plan de la formation. Comme il n'existe pour l'heure aucune méthode simple et universelle permettant d'atteindre ce groupe cible, les critères déjà en place de l'ancrage local et des portes d'entrée vers ce groupe cible revêtent une importance particulière dans le choix des offres à soutenir. Plusieurs offres de ce type sont actuellement proposées, parmi lesquelles les groupes et cafés parents-enfants ou encore les tables rondes de Femmes-Tische.
- Une prise en charge extrafamiliale à hauteur de 40 pour cent peut par ailleurs être envisagée pour promouvoir l'apprentissage de la langue chez des enfants dont les connaissances de la langue de scolarisation ne sont pas suffisamment développées pour leur âge et qui, compte tenu de leur

[32] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

environnement familial, n'ont pas la possibilité de progresser raisonnablement à la maison. Il s'agit là d'un exemple caractéristique d'offre de soutien qui permet aux enfants issus de familles défavorisées sur le plan social et sur le plan de la formation d'être accompagnés avant l'entrée à l'école enfantine : l'intégration de cet encouragement dans une structure ordinaire prévient l'exclusion et la stigmatisation tout en créant des points d'ancrage pour l'insertion sociale.

Les familles issues de la migration constituent un groupe cible spécifique. Les mesures de politique familiale, en particulier celles concernant le développement de la petite enfance, jouent un rôle important dans l'intégration de ces familles. Les mesures de développement de la petite enfance font du reste partie de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) et sont ancrées dans le Programme d'intégration cantonal (PIC) bernois ainsi que dans les dispositions du canton relatives à l'utilisation du forfait d'intégration de la Confédération. Concrètement :

- Des ressources du forfait d'intégration sont affectées aux programmes de visite à domicile en vue d'atteindre les familles du domaine de l'asile (0,5 mio CHF par année à partir de 2021).
- La franchise de 20 pour cent supportée par les communes de domicile dans le système des bons de garde est financée par le forfait d'intégration pour les familles du domaine de l'asile qui bénéficient d'un bon car leur enfant a besoin d'un soutien à l'apprentissage de la langue.
- Des moyens du PIC sont utilisés pour cofinancer des offres de formation des parents d'accès facilité (120 000 CHF par année à l'heure actuelle).

Les hommes et plus particulièrement les pères représentent un autre groupe cible spécifique, qui n'est pas abordé par toutes les offres dans la même mesure. Il convient donc de veiller, lors de la mise en place ou du développement de prestations, à inclure les préférences des pères et le point de vue des hommes (le cas échéant en tenant compte également du vécu migratoire). Toutefois, il ne suffit pas de prescrire ce changement. Des efforts constants sont nécessaires pour que cette dimension soit intégrée dans les offres. Le Centre de puériculture est ainsi parvenu à recruter un homme comme conseiller malgré les difficultés à trouver des candidats dans ce champ professionnel traditionnellement féminin. En outre, le rôle de parent fait partie des aspects traités avec les pères dans le cadre des prestations destinées à la population migrante (voir notamment les offres de consultation ad hoc ainsi que les conventions d'intégration pouvant être conclues dans des cas particuliers).

4.8.2 Développement de la petite enfance et formation des parents : préparer le parcours éducatif et professionnel[33]

Les parents sont confrontés au défi de transmettre à leurs enfants des compétences fondamentales sur les plans moteur, cognitif, émotionnel et social, mais aussi de les préparer à leurs apprentissages à l'école et dans la formation professionnelle et de les accompagner dans leur parcours. Les corrélations statistiques marquées que l'on constate encore et toujours entre les caractéristiques du milieu familial et la réussite scolaire soulignent le rôle crucial des familles. Soutenir les parents dans cette tâche constitue un axe important de la politique familiale.

Là encore, l'aide requise varie selon les cas. Les familles qui sont en mesure d'offrir à leurs enfants d'âge préscolaire des conditions favorisant un développement sain et harmonieux et qui connaissent bien le système éducatif n'auront généralement pas besoin de beaucoup de soutien. Les conseils qu'elles pourraient être amenées à solliciter sont pour l'essentiel proposés dans le cadre même du système de formation (p. ex. entretiens de conseil lors des changements de degré). En revanche, les familles qui n'ont pas les ressources nécessaires pour encourager leur enfant de manière appropriée et/ou qui ont un faible niveau d'instruction et connaissent mal le système éducatif suisse tireront de grands avantages des offres de développement de la petite enfance (voir le point 4.1) pour bien préparer leur enfant à l'entrée à l'école

[33] Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

et des offres de formation des parents, qui couvrent des aspects tels que l'aide aux devoirs et le soutien pour le choix d'une profession.

5. Mesures non retenues après examen

D'autres mesures de politique familiale ont été examinées à l'occasion du traitement de la motion citée au point 1. Après évaluation, les mesures ci-après ont été rejetées en raison des inconvénients ou des limitations qu'elles présentent.

5.1 Subsides au logement pour les familles

Principes

La qualité du logement, sa taille et sa situation ont un impact sur les opportunités offertes aux familles et les perspectives de développement des enfants : un voisinage sûr (trafic, criminalité) permet à ces derniers de jouer dehors et d'entraîner leur motricité, un espace calme pour travailler aide les élèves à se concentrer sur leurs apprentissages, etc. En Suisse, environ 21 pour cent des ménages connaissent des conditions de logement insatisfaisantes (près de 30 % dans les régions à forte densité de population et 18 % dans les zones rurales ; Bochsler et al., 2015, p. 61).

L'augmentation des loyers fait partie des facteurs expliquant la hausse des coûts par bénéficiaire de l'aide sociale, parallèlement au nombre croissant de ménages unipersonnels et à l'allongement de la durée de perception des prestations (Evolution des coûts dans l'aide sociale, 2017, p. 57). De plus en plus de personnes ont du mal à assumer la charge que représentent les frais de logement et ont besoin de contributions de l'aide sociale (Brotschi, 2017). Cela étant, le versement d'un subside au logement permettrait aux ménages dont la situation économique est proche du seuil de l'aide sociale de s'affranchir de ce soutien ou d'éviter de devoir y recourir.

La loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG) a notamment pour but d'encourager la construction ou la rénovation d'appartements en location pour les ménages à revenu modeste ainsi que les activités d'organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Elle prévoit à cet effet l'octroi de prêts et de cautionnements. A noter toutefois que les prêts directs ont été suspendus dans le cadre du Programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération.

Mesures possibles

Solvabilisation des familles

Un subside au logement est octroyé en fonction de la taille du ménage et de critères relatifs au revenu et à la fortune (droit aux prestations). Cette contribution est ainsi allouée aux ménages qui en ont le plus besoin. Le subside n'est pas lié à un logement en particulier : il n'est pas nécessaire de déménager si les conditions d'octroi ne sont plus remplies suite à une augmentation du revenu.

Les critères peuvent être fixés de manière à cibler les groupes les plus exposés au risque de pauvreté, par exemple les familles monoparentales et celles comptant plus de trois enfants. Bâle-Ville applique un système de subside au logement destiné aux familles dont au moins un des parents est domicilié dans le canton depuis cinq ans minimum sans interruption. Les réductions de loyer atteignent 30 pour cent en moyenne[34]. En l'absence de subsides au logement, environ 16 pour cent des ayants droit à Bâle-Ville devraient faire appel à l'aide sociale et le reste des bénéficiaires dépasseraient de peu ce seuil.

[34] En 2016, 2,2 pour cent des ménages (2137 familles au total) ont bénéficié de subsides au logement, avec un revenu déterminant moyen variant selon les quartiers entre 52 000 et 63 000 francs. Les ménages ont reçu en moyenne entre 3481 et 6190 francs de subsides sur douze mois (max. 12 000 CHF par année) et les loyers des familles en ville se situaient dans une fourchette comprise entre 7700 et 26 500 francs (Amberg & Bieri, 2016).

Si le canton de Berne adoptait un système analogue, il devrait supporter des coûts directs (pour le versement des subsides) estimés à cinq ou six millions de francs[35], sans compter les frais de gestion administrative.

Inconvénients :
- Ce système présuppose l'existence de logements appropriés (offre suffisante d'appartements répondant aux exigences en termes de taille, de qualité et de situation).
- Une augmentation de la capacité de paiement subventionnée par l'Etat favorise les hausses de prix sur les marchés tendus. En France par exemple, où des subsides au logement ont été introduits entre 1992 et 1994, on a constaté que ces contributions avaient eu peu d'impact sur la mobilité des locataires et la disponibilité locale de logements appropriés et qu'une partie au moins des subsides était absorbée par les propriétaires à la faveur d'une hausse de loyer dans ce marché non élastique (Laferrère & Le Blanc, 2004), un effet qui reste observable à long terme (Grislain-Letrémy & Trevien, 2016).

Financement des infrastructures
Le canton construit lui-même des logements à loyer modéré ou participe à de tels projets en tant qu'investisseur et attribue ces objets aux familles à un prix calculé sur la base des coûts. Contrairement à la mesure visant la solvabilisation des familles, les ressources investies reviennent aux pouvoirs publics. Les logements mis à disposition peuvent aussi profiter à des familles se situant dans les catégories de revenus moyens.

Inconvénients :
- La portée de la mesure est limitée (nombre de logements subventionnés) et il est difficile de procéder à une répartition équitable (plus de candidats que d'appartements disponibles).
- Il peut y avoir un risque d'effets d'aubaine lorsque le canton investit (en d'autres termes, les objets auraient aussi été financés et réalisés sans son engagement). Si ce dernier construit beaucoup, il risque de supplanter les investisseurs axés sur le rendement.

Conclusion

Aucune des deux approches proposées visant à promouvoir des logements abordables et adaptés pour les familles ne convainc : le problème principal du financement des infrastructures est la portée réduite de la mesure (celle-ci pouvant toutefois être attrayante pour certaines communes ou villes). Quant à la solvabilisation des familles, la réserve majeure concerne le risque d'une augmentation générale des loyers dans le segment des prix modérés.

La qualité du logement reste une question importante pour les familles et la situation actuelle n'est pas entièrement satisfaisante. En particulier pour les familles monoparentales et les familles nombreuses, le loyer représente une charge croissante qui peut les conduire à faire appel à l'aide sociale. Toutefois, pour les raisons évoquées, il ne paraît pas opportun de prévoir au niveau cantonal une mesure portant spécifiquement sur les loyers.

5.2 Augmentation des allocations familiales

Les allocations familiales constituent un instrument reconnu de la politique sociale pour répartir les coûts élevés liés à l'entretien des enfants entre l'ensemble des actifs, qui profitent pour leur part du bon fonctionnement des familles. Le canton va déjà au-delà des montants minimaux prévus en versant une allocation de 230 francs au lieu de 200 pour les enfants et de 290 francs au lieu de 250 pour les jeunes adultes en formation (art. 1, al. 2 de la loi cantonale sur les allocations familiales [LCAFam]). Une hausse forfaitaire pour tous les parents qui travaillent ne paraît pas indiquée, car elle bénéficierait aussi à ceux qui gagnent bien leur vie. De plus, même une augmentation modeste engendrerait des coûts élevés.

[35] 2,2 pour cent de 457 600 ménages (2015) avec une moyenne de 5000 francs

5.3 Déductions fiscales pour les familles qui gardent elles-mêmes leurs enfants

La déduction fiscale pour la prise en charge extrafamiliale en crèche ou chez des parents de jour peut être considérée comme injuste vis-à-vis des parents qui s'occupent eux-mêmes de leurs enfants, qui ont renoncé pour ce faire à exercer une activité lucrative, en partie du moins, et qui n'ont donc pas la possibilité de déduire des frais externes. Autoriser une déduction pour la garde des enfants par les parents permettrait de supprimer ce désavantage. Toutefois, cette mesure présente deux inconvénients en termes de politique sociale et de perspective économique :

- La déduction des frais de garde par des tiers est valable uniquement si les parents travaillent pendant que les enfants sont pris en charge à l'extérieur. Dans ce système, les subventions cantonales sont liées à la capacité économique et les familles qui touchent des revenus élevés n'en bénéficient pas. Une déduction fiscale pour les enfants gardés par les parents serait par contre indépendante de la capacité économique. Elle irait à l'encontre à la fois du principe de la capacité contributive et de l'égalité de droit. En raison de sa nature forfaitaire, non liée aux conditions financières individuelles, la déduction profiterait aussi aux ménages aisés.
- La possibilité de déduire les frais de garde des impôts vise à accroître le nombre de personnes exerçant une activité lucrative et, partant, les ressources fiscales. Au plan économique, cette mesure se justifie du fait que l'accueil des enfants en groupe est plus avantageux que la prise en charge individuelle (par la famille) au niveau du nombre d'heures de travail investies par enfant.

Dans la stratégie de politique familiale 2009, il était déjà fait mention des difficultés à attester la prise en charge par les parents (par rapport à la garde des enfants assurée gratuitement par les grands-parents par exemple). Un projet visant à introduire à l'échelle nationale des déductions pour les familles assurant elles-mêmes la garde de leurs enfants a d'ailleurs été rejeté en votation populaire[36] ; dans le canton de Berne, il a été refusé par environ 57 pour cent des votants. Cela étant, il n'est pas judicieux de poursuivre sur cette voie.

6. Mesures de développement de la politique familiale du canton

Comme indiqué au point 3, le canton de Berne maintient sa stratégie de politique familiale visant à améliorer les ressources économiques et pédagogiques des familles et à agir sur les conditions sociales et culturelles pour permettre aux parents d'assumer au mieux leurs fonctions, aux enfants de déployer leur potentiel et aux familles de gagner un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins. Les mesures adoptées pour mettre en œuvre cette stratégie ont fait l'objet d'un suivi continu depuis la parution du dernier rapport et des adaptations ont été apportées le cas échéant (voir les explications au point 4). Ces ajustements sont possibles dans la mesure où ils concordent avec les objectifs politiques approuvés et les ressources disponibles en termes de finances et de personnel, qui en limitent la portée. Il n'est donc pas envisageable dans ce cadre d'introduire des mesures requérant des fonds supplémentaires ou des changements structurels, par exemple dans la collaboration entre les Directions. Le présent rapport répond à la motion 109-2015 *Mise en œuvre de la Stratégie de politique familiale* (Schnegg-Affolter), qui demande de faire le point sur la réalisation des mesures, mais aussi de formuler des propositions, ce qui permet ici d'ouvrir des pistes pour développer plus en profondeur la politique familiale. Comme précisé dans la remarque préliminaire et l'introduction, la mise en application de ces mesures dépendra de la situation financière du canton. A l'heure où paraît le présent rapport, le Conseil-exécutif estime que les perspectives de financement ne sont pas favorables.

Les améliorations présentées ci-après se divisent en deux catégories : d'un côté l'optimisation de mesures existantes et, de l'autre, l'application de mesures nouvelles complémentaires. Dans les deux cas, elles se fondent sur les expériences recueillies dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de politique

[36] Initiative populaire « Initiative pour les familles : déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants » : https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis378.html

familiale et ciblent les lacunes à combler pour atteindre l'objectif stratégique d'améliorer les ressources économiques et pédagogiques des familles ainsi que les conditions sociales et culturelles.

6.1 Optimisations importantes de mesures existantes

L'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants revêt une importance particulière dans la politique familiale du canton. Ces prestations ont en effet un impact à plusieurs niveaux : elles agissent sur les conditions sociales et culturelles en facilitant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, permettent aux parents d'améliorer leurs ressources économiques par la possibilité d'exercer une activité lucrative et complètent les ressources pédagogiques des familles par le développement de la petite enfance dans le cadre de l'accueil extrafamilial. Ce système offre en outre une base solide pour réaliser d'autres objectifs, tels que l'intégration des enfants présentant des handicaps importants (voir le point 6.1.1).

Si les programmes de visite à domicile ne concernent qu'une petite partie des familles, ils permettent d'aborder des personnes qui, sans cela, n'auraient pas accès à des offres de prévention. D'où l'importance de prendre des mesures pour que ce type de programmes soient proposés si possible dans toutes les communes (voir le point 6.2.2).

6.1.1 Optimisation dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial[37]

Adaptations sur la base d'un monitorage

Un monitorage est en cours d'introduction pour le système des bons de garde. En fonction des résultats, il sera possible de procéder à des ajustements suivant l'évolution de l'offre et de la demande, mais aussi des prix et de la charge financière des familles. Ce suivi permettra également de voir par exemple si l'intégration de l'encouragement linguistique préscolaire en crèche s'avère efficace pour atteindre davantage d'enfants ayant besoin d'un soutien à l'apprentissage de la langue.

Projet pilote : intégration d'enfants en situation de handicap dans des crèches ordinaires

Les crèches et les organisations d'accueil familial de jour qui souhaitent participer au système des bons de garde doivent pouvoir accueillir des enfants présentant des besoins particuliers. Elles sont autorisées à facturer les frais supplémentaires qui en découlent. Pour que les familles n'aient pas à supporter ce surcoût, une indemnité supplémentaire est accordée aux parents d'enfants ayant des besoins particuliers (50,- CHF par journée de prise en charge en crèche / 4,25 CHF par heure de prise en charge chez des parents de jour). En août 2020, 79 enfants bénéficiaient de ce forfait pour frais de garde extraordinaires. Il est probable toutefois que celui-ci ne soit pas suffisant dans toutes les situations. C'est pourquoi il est prévu de lancer un projet pilote afin d'identifier les conditions nécessaires pour que les enfants présentant des handicaps (importants) puissent fréquenter des crèches ordinaires.

6.1.2 Adapter le modèle de financement des programmes de visite à domicile[38]

Le programme de visite à domicile *petits:pas* ayant été introduit initialement par une commune, qui a joué le rôle de pionnière, ce sont les communes qui supportent l'essentiel des coûts de ces prestations (actuellement, la commune-siège finance directement les deux tiers et seul le tiers payé par le canton est admis à la compensation des charges)[39]. Cette clé de répartition du financement vaut aussi pour le nouveau programme *plus* proposé par le Centre de puériculture sur mandat du canton.

[37] La mise en œuvre devrait relever de l'Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI.
[38] La mise en œuvre devrait relever de l'Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI.
[39] Financement par le canton sur la base de l'article 60 de la loi sur l'aide sociale (LASoc), en corrélation avec la stratégie de développement de la petite enfance (2012). La clé de répartition du financement avait été déterminée en fonction des moyens cantonaux disponibles dans ce cadre.

On constate des réticences importantes à mettre sur pied un programme de visite à domicile. Les coûts élevés sont un frein au développement de l'offre. Les communes étant directement responsables du financement, elles ne peuvent pas imputer ces frais à l'aide sociale pour les familles qui en sont tributaires. Ce système n'incite pas à la prévention : ce n'est souvent que lorsque des problèmes plus importants se manifestent que des mesures sont prises, même en ce qui concerne les familles à risque. Celles-ci pourraient par exemple se voir proposer un encadrement familial socio-pédagogique, dont les coûts sont intégralement pris en charge dans le cadre de l'aide sociale, par le biais des prestations circonstancielles jusqu'à fin 2021, puis seront financés en vertu de la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP), probablement à partir de 2022.

Les offres de prévention telles que les programmes de visite à domicile interviennent en amont pour limiter les problèmes et, partant, les coûts. Il est contre-productif d'exiger des communes qu'elles fournissent une contribution aussi importante pour ces prestations, alors que d'autres offres répondant à une indication sont financées par le canton ou par la compensation des charges. Cela étant, il est proposé de réduire la charge financière élevée de 66 pour cent imposée jusqu'à présent aux communes-sièges et de la remplacer par une franchise de 20 pour cent (déjà appliquée notamment pour les structures d'accueil extrafamilial et l'animation de jeunesse), et d'admettre le solde des coûts à la compensation des charges[40].

Cette mesure devrait permettre d'atteindre un plus grand nombre de familles. Etant donné que le groupe cible reste hors de portée des autres offres, il est difficile d'évaluer avec précision le nombre de familles qui pourraient tirer des bénéfices importants d'un accompagnement dans le cadre d'un programme préventif de visite à domicile. D'après une publication de la Jacobs Foundation[41], il faudrait créer environ 8100 places dans ce type de programme à l'échelle du pays selon un scénario de développement axé sur le « besoin potentiel des familles à risque » (concrètement, il s'agit du nombre de familles bénéficiaires par année, voir l'estimation des coûts dans le rapport). En procédant à une réduction linéaire pour le canton de Berne, avec un groupe cible représentant environ 12 pour cent de la population, on obtient un chiffre de quelque 970 familles (à l'heure actuelle, le canton cofinance l'accès aux prestations pour environ 640 familles à hauteur de 33 %). Les coûts étant évalués à près de 5000 francs par année, il en résulte des coûts complets de quelque 5 millions de francs au maximum. La nouvelle clé de financement prévoit une franchise de 20 pour cent pour les communes, ce qui donne la répartition suivante : environ 2 millions à la charge du canton, 2 millions à la charge de l'ensemble des communes et un million imputé aux communes-sièges. Il sera toujours possible, comme aujourd'hui, de limiter les dépenses en plafonnant le nombre de places.

6.2 Mesures nouvelles complémentaires

Les nouvelles mesures proposées pour remédier aux lacunes observées dans l'éventail des prestations sont exposées ci-après. La mesure présentée au point 6.2.1 a un statut particulier, puisqu'elle ne porte pas sur une offre supplémentaire, mais sur une option permettant d'élargir le financement des structures d'accueil extrafamilial. Il s'agit aussi par ce biais de dégager des ressources pour les mesures proprement dites, à savoir les centres familiaux et le forfait circonstanciel pour les familles.

6.2.1 Pour mille de la masse salariale dévolue au financement de l'accueil extrafamilial[42]

A l'heure actuelle, le canton de Berne subventionne conjointement avec les communes les coûts des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, les parents contribuant aux frais de prise en charge en fonction de leur capacité économique. Déposée en 2012, la motion Wüthrich (082-2012) demandait

[40] Ce changement permettrait de placer les programmes de visite à domicile sur un pied d'égalité avec les autres offres de développement de la petite enfance visées à l'article 38, alinéa 1 du projet de LPASoc.
[41] Jacobs Foundation (Ed.) 2016 : *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*. Auteurs : Stern, S., Gschwend, E., Iten, R. (INFRAS), Bütler, M., Ramsden, A. (SEW-HSG Universität St. Gallen), Zurich et St-Gall
[42] La mise en œuvre devrait relever conjointement de la FIN et de la DSSI.

« d'édicter les dispositions légales nécessaires pour permettre aux employeurs et employeuses de participer au financement des structures d'accueil ». Argument principal invoqué : les entreprises profitent elles aussi de ces offres, du fait que les parents retournent rapidement à la vie active, ce qui permet à l'économie de conserver du personnel bien formé et d'éviter la perte de savoir-faire et la nécessité de mettre au courant de nouvelles collaboratrices et de nouveaux collaborateurs. Les calculs effectués en réponse à la motion montrent que le canton pourrait compter sur des rentrées annuelles comprises entre 10 et 30 millions de francs (à la charge des entreprises). Cette intervention a été rejetée par 84 voix contre 61, au motif qu'il était préférable de ne pas renchérir le travail en tant que facteur de production.

Les mesures de politique familiale proposées dans le présent rapport, qui sont importantes et nécessaires, représentent une charge pour le budget de l'Etat (voir en particulier l'introduction d'un forfait circonstanciel pour les familles, point 6.2.3). Au vu de ces dépenses supplémentaires pour le canton, il semble judicieux de demander aux employeurs de contribuer dans le domaine où ils bénéficient clairement des mesures de politique familiale, à savoir l'accueil extrafamilial et parascolaire. Les ressources supplémentaires ainsi libérées permettront d'investir dans d'autres mesures en faveur des familles. A noter que la place économique a bénéficié d'allègements au niveau fiscal suite à la révision 2021 de la LI et à la réduction de la quotité de l'impôt cantonal pour les personnes morales. Une participation des employeurs – relativement modeste vu le contexte – paraît raisonnable et adéquate, dès lors que l'accueil extrafamilial et parascolaire contribue à assurer la disponibilité de personnel qualifié sur le marché du travail.

Par ailleurs, l'argument selon lequel imposer une telle obligation à toutes les branches serait inéquitable en raison de la répartition variable des sexes est de moins en moins pertinent vu le mélange croissant dans les différents secteurs. Les branches dans lesquelles les femmes sont peu représentées tirent elles aussi des avantages d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Du côté des employeurs, on constate un large consensus sur le rôle important des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire pour l'économie. Dans le cadre de la consultation sur l'initiative parlementaire fédérale 17.412 *Egalité des chances dès la naissance* (Aebischer), l'Union patronale suisse s'est prononcée en faveur du projet visant à modifier la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (LEEJ) afin d'y inclure les enfants d'âge préscolaire et de créer ainsi une base pour promouvoir l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE). Elle soulignait en particulier que les prestations d'accueil extrafamilial contribuaient à lutter contre la pénurie de personnel qualifié et profitaient aussi bien aux parents qui travaillent, en leur permettant de mieux concilier famille et profession, qu'à « l'ensemble du monde industriel et scientifique suisse »[43].

A l'heure actuelle, trois cantons au moins ont introduit ce mode de financement pour les structures d'accueil extrafamilial. Vaud applique un taux (modeste) de 0,8, Fribourg de 0,4 et Neuchâtel de 1,7 pour mille de la masse salariale soumise à l'AVS, ces montants étant prélevés par les caisses de compensation pour allocations familiales[44].

Avec ce système, il faudrait s'assurer que les employeurs proposant déjà à leur personnel des places en crèche à un tarif réduit soient libérés de cette contribution ou que leurs participations soient prises en compte dans le calcul.

6.2.2 Centres familiaux avec service de conseil[45]

Les entretiens menés avec les communes ont montré qu'il n'est pas toujours aisé d'aiguiller les familles ayant besoin de soutien vers les offres adaptées. On pense ici aux familles difficiles à atteindre, pour lesquelles des prestations de proximité ont été mises en place (voir le point 4.1.6), mais aussi à celles qui seraient prêtes à recourir aux services proposés, mais qui ont du mal à trouver les structures leur donnant accès à ces prestations. Certains parents par exemple ne connaissent pas la solution des devoirs

[43] https://www.arbeitgeber.ch/fr/marche-du-travail/saisir-les-chances-dune-aide-precoce/
[44] https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2719/accueil-extra-fam-pour-enfants_Rapport-expl_fr.pdf, p. 29
[45] La mise en œuvre devrait relever de l'Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI.

surveillés, alors que leurs enfants pourraient grandement en profiter. Ils ignorent parfois l'existence d'aides financières auxquelles ils pourraient prétendre. Même lorsque les prestations sont connues, il peut être difficile d'y accéder. Le manque de connaissances de la langue peut notamment constituer un obstacle pour la personne qui souhaite demander un bon de garde. Les conseils aux familles concernant ces démarches relèvent de la compétence des communes. Dans les villes et les régions où des communes se sont regroupées, ce travail de consultation d'accès facilité pourrait être confié à un service dédié. Cette solution présente les avantages suivants :

- les parents n'ont pas à chercher auprès de quel service ils peuvent obtenir tel ou tel soutien ;
- ils n'ont pas à formuler de manière explicite leur besoin de conseil, mais peuvent simplement décrire leur situation et leurs objectifs ;
- un service formé à répondre à des demandes générales est mieux à même de gérer efficacement les consultations, car il peut développer un certain savoir-faire grâce à une bonne connaissance de l'éventail des offres ou des demandes et formulaires à remplir.

Il est clair en revanche qu'un tel service centralisé facilement accessible ne saurait *remplacer* toutes les prestations de conseil et de soutien. Sa mission consiste avant tout à clarifier l'aide nécessaire, à informer les parents (le cas échéant par des traductions) et à les épauler pour les tâches administratives. Pour des prestations de conseil et de soutien spécialisées, il adresse les parents ou leurs enfants aux services compétents, tels que le Centre de puériculture, les services sociaux, les pédiatres et sages-femmes, les crèches et parents de jour, les groupes de jeu, les groupes parents-enfants, les rencontres et cafés de parents, le service psychologique pour enfants et adolescent·e·s, les programmes de visite à domicile, etc.

Ce service d'orientation et de premier conseil devra impérativement être accessible physiquement. Ce sera donc un lieu ouvert, situé à un emplacement central et desservi par les transports publics. Il devrait être implanté à proximité immédiate d'autres offres pertinentes pour les familles, de façon à créer par ce regroupement géographique une structure que l'on pourrait appeler « centre familial ».

Une certaine prudence s'impose toutefois, car ce terme est utilisé dans différents contextes et désigne souvent rien de plus qu'une rencontre de parents proposée en lien avec une autre prestation pour les familles. Dans le cas présent, il ne s'agit pas uniquement de réunir les offres pour les familles au plan géographique, mais surtout de les mettre en réseau et de les compléter par le service d'orientation et de premier conseil susmentionné. D'où le choix d'utiliser pour ce projet l'appellation « centres familiaux avec service de conseil », comme l'indique le titre du chapitre.

Le fait de regrouper les offres à l'intention des familles présente par définition deux avantages notables :

- Lorsque les parents connaissent l'utilité d'une offre d'accès facilité (p. ex. le Centre de puériculture), ils font plus volontiers appel à d'autres prestations disponibles sur place, qui sont perçues comme faisant partie d'un tout, telles qu'une consultation psychologique ou une rencontre de parents animée par une personne qualifiée. Si le service d'orientation et de premier conseil recommande par exemple une consultation de puériculture, il peut accompagner directement les parents – et l'enfant s'il est présent – dans les locaux du centre situés dans le même complexe et leur présenter leur nouvel interlocuteur en relayant leur demande. Cela permet d'éviter que la famille renonce à se rendre auprès du service conseillé lors de la première rencontre, notamment lorsque des habitudes culturelles font obstacle à l'utilisation de cette offre.
- Le regroupement géographique des prestations destinées aux familles facilite également la communication entre les offres. Comme indiqué au point 4.1.2, il est important d'échanger, indépendamment de cas concrets, sur des défis et des questions d'actualité afin de trouver des solutions et des approches communes.

Les centres familiaux ont pour vocation de réunir en un seul lieu facilement accessible pour les familles un éventail complet de prestations adaptées aux besoins dans le domaine du développement de la petite enfance.

Sachant que ces centres devront être créés au niveau local ou tout au moins régional, il est indispensable que ces structures soient développées par les communes, notamment pour assurer la mise à disposition

de locaux adaptés et la conclusion des contrats avec les organismes responsables. Sur de nombreux points en effet, la commune est l'interlocuteur privilégié pour la population. Le canton pourra soutenir la mise en place de centres familiaux en élaborant un guide à l'intention des grandes communes et des syndicats de communes.

6.2.3 Forfait circonstanciel pour les familles[46]

L'une des mesures centrales proposées dans la stratégie de politique familiale 2009 consistait à introduire des prestations complémentaires (PC) pour les familles afin d'améliorer leurs ressources économiques. L'initiative parlementaire 147-2012 *Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu (PCFam)* (Steiner-Brütsch), adoptée par le Grand Conseil par 81 voix contre 61 et une abstention, est venue appuyer cette demande. Le projet de loi élaboré dans son sillage prévoyait de couvrir la différence entre les dépenses reconnues et les revenus (déficit financier), cette prestation étant réservée aux familles qui perçoivent un revenu du travail insuffisant pour subvenir à leurs besoins. Alors que le Grand Conseil avait adopté l'initiative en septembre 2012, il a décidé pour des raisons financières de ne pas entrer en matière sur le projet de loi lors de sa session de juin 2013. La variante proposant de limiter le droit aux prestations aux familles monoparentales et à celles comptant au moins trois enfants a également été rejetée. Selon les options de mise en œuvre présentées, les coûts oscillaient entre 37 et 120 millions de francs.

A l'heure actuelle, Soleure[47], Genève[48] et Vaud[49] appliquent un système de PC pour les familles. Même si les dispositions ont une portée différente dans ces trois cantons, les critères fixés permettent dans tous les cas de soutenir davantage de familles et de leur octroyer une aide plus importante qu'avec uniquement le système d'aide sociale. Comme leur nom l'indique, les contributions sont calculées sur le modèle des PC, dont les montants sont sensiblement plus élevés que ceux alloués par l'aide sociale. Ce système de soutien intervenant en amont, moins de familles sont formellement prises en charge dans le cadre de l'aide sociale. Les familles percevant des PC entrent néanmoins dans la catégorie des « bénéficiaires de l'aide sociale au sens large » selon l'OFS.

En 2018, la motion 136-2018 *Préserver les familles à faible revenu de l'aide sociale grâce aux prestations complémentaires* (De Meuron) a été déposée en vue de mieux soutenir les familles en situation économique précaire dans le canton de Berne. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif indique que cette demande reste importante et mérite d'être appuyée. Elle s'inscrit en effet dans la stratégie de politique familiale adoptée, que le présent rapport invite à poursuivre. Le Conseil-exécutif a malgré tout proposé de rejeter la motion pour des raisons de politique financière, tout en ouvrant la possibilité de présenter dans le prochain rapport de mise en œuvre un dispositif alternatif visant à soulager les familles exposées au risque de pauvreté. En raison du manque d'incitation à exercer une activité lucrative, le système des PC pour les familles n'est pas forcément la meilleure option. De plus, cette proposition a peu de chances de réunir une majorité, en particulier au regard des coûts élevés qui en découlent. L'objectif de soutenir les familles qui travaillent tout en connaissant une situation précaire reste largement incontesté. C'est pourquoi il est nécessaire de concevoir une mesure nouvelle et innovante pour le réaliser. La motion a été retirée lors de la session d'été 2019 afin de laisser le champ libre à la « contre-proposition » exposée ci-après, plus simple et moins coûteuse que les PC, prévoyant l'introduction d'un forfait circonstanciel pour

[46] L'unité administrative appropriée pour la mise en œuvre reste à déterminer ; proposition : l'Office des assurances sociales de la DIJ (voir aussi le dernier paragraphe du chapitre).
[47] SO : Ont droit aux PC famille les personnes qui remplissent cumulativement les conditions suivantes : domicile/séjour ininterrompu de deux ans dans le canton de Soleure à la date de la demande ; **enfants âgés de moins de 6 ans** ; revenu brut du ménage > 7500 francs (au moins un enfant de moins de 3 ans, un adulte) / > 15 000 francs (pas d'enfant de moins de 3 ans, un adulte) / > 30 000 francs (au moins un enfant de moins de 3 ans, deux adultes) ; les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus déterminants.
[48] GE : Les prestations se composent d'une prestation complémentaire annuelle en espèces et du remboursement des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire. Ont droit aux PC famille les personnes qui, cumulativement : ont leur domicile sur le territoire de la République et canton de Genève depuis 5 ans au moins ; vivent en ménage commun avec des **enfants de moins de 18 ans** ; exercent une **activité lucrative salariée** (une personne adulte : 40 %, deux personnes adultes : 90 %). Le montant annuel des PC pour les familles correspond à la part des dépenses reconnues qui excède le revenu déterminant, mais ne doit pas dépasser le montant prévu.
[49] VD : Ont droit aux PC famille les personnes qui remplissent cumulativement les conditions suivantes : domicile dans le canton de Vaud depuis 3 ans au moins et titre de séjour valable ; **enfants âgés de moins de 16 ans** ; les dépenses reconnues (entre autres : montants annuels destinés à la couverture des besoins vitaux, montant annuel des frais de loyer) sont supérieures aux revenus déterminants. Le montant des PC famille ne peut dépasser le total des montants forfaitaires déterminés (un enfant de moins de 6 ans, couple = 34 794 CHF, un enfant de 6 à 16 ans, couple = 6219 CHF).

les familles. Cette solution pourrait être mise en œuvre dès que le Grand Conseil aura pris connaissance du présent rapport en l'approuvant.

Groupe cible

Des familles qui ne perçoivent pas l'aide sociale peuvent néanmoins connaître une situation financière précaire. Leurs besoins de base sont certes couverts, mais les ressources dépassant le strict nécessaire sont très limitées. Chez les adultes, dans certains cas du moins, la situation peut dépendre du bon vouloir de la personne. On ne saurait en dire autant pour les familles : les enfants ne choisissent pas le foyer dans lequel ils voient le jour et on considère qu'il ne leur incombe pas de contribuer au revenu du ménage avant d'avoir au moins achevé leur scolarité obligatoire.

Si les enfants ne sont pas responsables de la situation économique de leur famille, la précarité a par contre un impact important sur leurs perspectives d'avenir : il est prouvé que le développement des enfants (y compris en termes de parcours professionnel et titres de formation) ne dépend pas uniquement de leur patrimoine génétique, mais aussi de la sécurité de leur environnement et des stimulations qu'il leur offre. Pour cela, les familles doivent disposer d'un minimum de marge financière, au-delà de la simple couverture des besoins de base. Exemples : la qualité du logement (possibilités d'explorer en toute sécurité, espace pour bouger) ou les activités de loisirs (p. ex. accès à des structures culturelles adaptées aux enfants).

Modèle de forfait circonstanciel

Le modèle de PC pour les familles envisagé jusqu'ici se fonde sur le régime des PC à l'AVS et à l'AI : une personne a droit à cette aide lorsque les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus disponibles. Il est donc nécessaire d'évaluer pour chaque demande la situation économique individuelle afin de déterminer si les conditions d'octroi sont remplies et de calculer, le cas échéant, le montant de la contribution.

Cette exigence entraîne de lourdes charges administratives d'une part et n'incite pas les bénéficiaires à s'investir pour améliorer leur situation économique d'autre part. Ce dernier point s'avère problématique lorsqu'on transpose ce modèle aux familles, car contrairement aux rentiers AVS et AI, elles seraient en mesure d'agir pour accroître leurs revenus.

Il convient également de se demander comment ces PC pour les familles s'articuleraient avec d'autres prestations liées au besoin, par exemple le subventionnement de l'accueil extrafamilial en fonction du revenu, sachant que la perception de PC aurait pour effet d'augmenter le revenu de la famille. Or il s'agit d'un critère déterminant pour le calcul des subventions cantonales aux coûts des structures d'accueil. Un revenu plus élevé diminue les contributions aux frais de garde. Dans la demande de PC, les familles déclarent les subventions aux frais de garde calculées sur la base des revenus du travail. Une fois les PC obtenues, les subventions vont baisser. Si l'on augmente à nouveau le montant des PC famille pour compenser la différence, cela modifie à nouveau la base de calcul des contributions aux frais de garde, qui diminuent encore.

Afin d'éviter ces problèmes et de simplifier le système, il est proposé de

- définir des critères facilement vérifiables pour la situation économique, qui serviront d'indicateurs du besoin ;
- verser sur cette base une contribution financière *forfaitaire* ;
- fixer un plafond afin d'éviter toute incitation négative concernant l'exercice d'une activité lucrative.

Un tel système peut largement être automatisé de façon à minimiser les coûts administratifs. Il permet aussi au canton de mieux piloter les coûts en ajustant le montant du forfait et d'adapter les ressources financières.

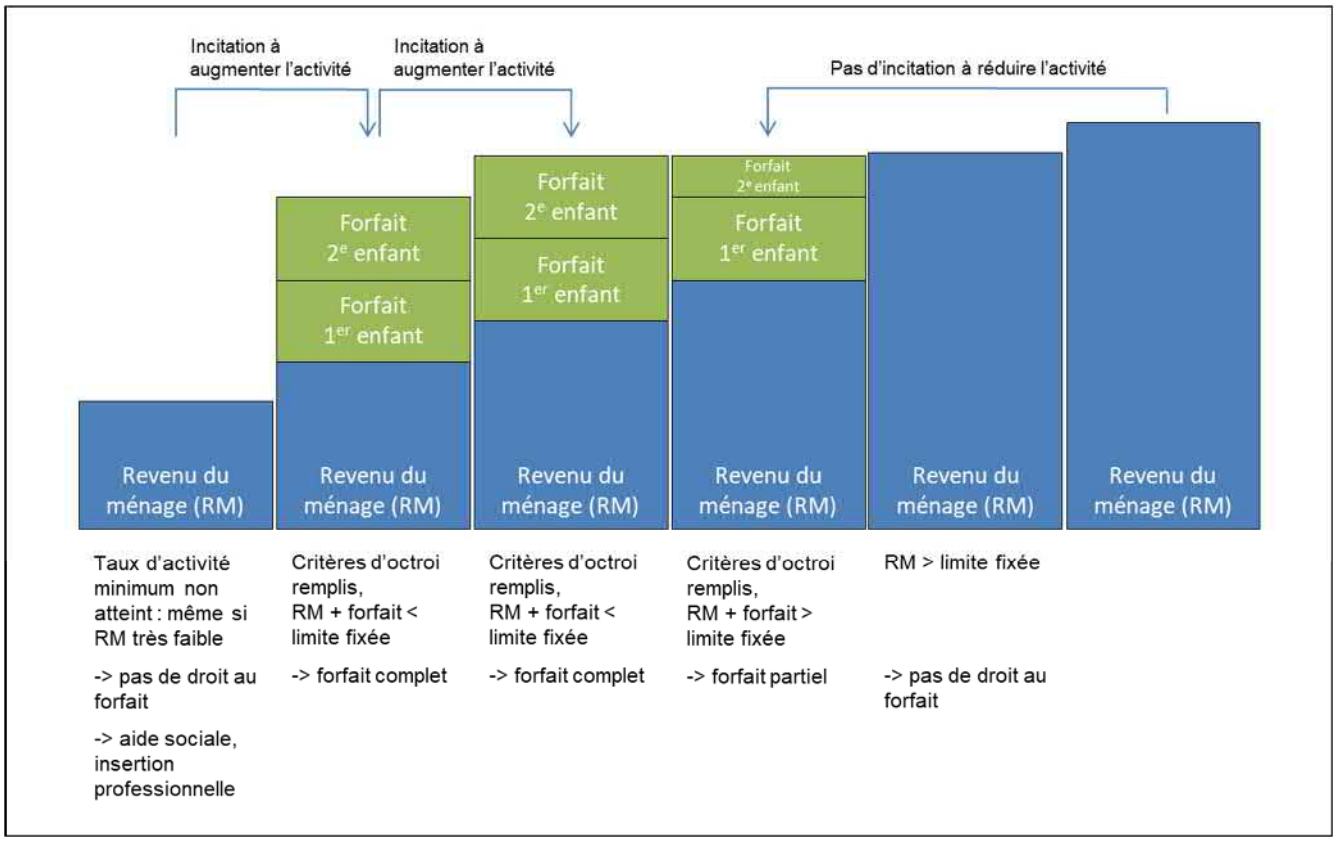
Contrairement aux allocations familiales, auxquelles toutes les familles ont droit par principe, les forfaits circonstanciels sont alloués uniquement à celles qui disposent de moyens financiers modestes en dépit du fait qu'elles travaillent à un degré raisonnable.

Les critères d'octroi sont définis comme suit :

- Familles avec enfants dans la catégorie d'âge prévue : il est proposé de fixer la limite à *16 ans*, sachant qu'au-delà, le développement des jeunes dépend de moins en moins de l'environnement familial. Les personnes seules et les couples sans enfants n'ont pas droit à un forfait circonstanciel.
- Taux d'activité minimum : les PC pour les familles étant conçues comme une forme de soutien à des personnes qui font déjà tout ce qui peut raisonnablement être exigé d'elles pour gagner un revenu suffisant par leurs propres moyens, il convient de prévoir un taux d'activité minimum relativement élevé. Ce critère est défini par souci d'équité avec les familles dont les enfants ne vivent pas dans des conditions précaires car leurs parents travaillent suffisamment. Il sert aussi à éviter que des parents ne fassent pas l'effort de travailler dans une mesure raisonnable faute d'incitation financière. De plus, un seuil élevé réduit le cercle des bénéficiaires et, partant, les coûts pour le canton. Compte tenu de ces considérations, il est proposé de fixer un taux d'activité minimum de *60 pour cent pour les familles monoparentales et de 160 pour cent pour les couples* (les variantes débattues jusqu'ici pour les PC famille prévoyaient un taux de 50% pour les familles monoparentales et de 100% pour les couples). Cela permet de s'assurer, pour les couples, que les deux partenaires contribuent aux revenus. Si nécessaire, ils peuvent recourir aux offres d'accueil extrafamilial subventionnées, la prise en charge pouvant aller jusqu'à 80 pour cent selon la situation. Indépendamment du taux d'activité, cette condition garantit que seules les personnes établies en Suisse et ayant le droit d'y travailler peuvent bénéficier du forfait.
- Limite de revenu : le forfait est alloué uniquement aux ménages qui travaillent à un taux d'activité suffisant sans atteindre la limite de revenu fixée. Il est proposé d'utiliser comme référence le seuil de risque de pauvreté, qui correspond par définition à 60 pour cent du revenu moyen des ménages, ce critère étant adapté à la taille du ménage sur la base de l'échelle modifiée de l'OCDE (pondération : 1 pour la personne la plus âgée, 0,5 pour chaque personne de plus de 14 ans et 0,3 pour chaque personne de moins de 14 ans). Pour l'année 2014 par exemple, les limites auraient été fixées comme suit : 5136 francs par mois pour un ménage comptant deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans, 3933 francs par mois pour un ménage comptant un adulte et deux enfants de moins de 14 ans (OFS 2017).

Afin d'éviter que des ayants droit dont le revenu est proche de la limite bénéficient grâce à ces prestations d'un revenu disponible supérieur à celui des familles qui dépassent de peu ce seuil et ne peuvent donc pas prétendre au forfait, celui-ci sera versé uniquement jusqu'à concurrence de la limite de revenu fixée pour le ménage. Les familles dont le revenu est inférieur au plafond calculé pour la taille de leur ménage verront donc leur revenu augmenter jusqu'à la limite admise, mais pas au-delà[50].

[50] En théorie, les familles dépassant de peu la limite de revenu pourraient être tentées de réduire leur taux d'activité et de compenser cette perte financière par le forfait destiné aux familles. Cela ne serait toutefois possible que dans les cas où la limite de revenu est atteinte avec un taux d'activité suffisamment élevé pour que la famille ne tombe pas en dessous du seuil minimal exigé après diminution de l'activité lucrative (p. ex. de 180 % à 160 % pour un couple, étant entendu que la baisse de revenu ne doit pas être supérieure au forfait perçu). Il paraît peu probable que de tels cas se produisent.



Le montant du forfait constitue également une variable importante. En se fondant sur la moyenne des contributions dans le canton de Soleure (où les prestations sont calculées individuellement en fonction du besoin), un montant de 800 francs par enfant paraît approprié. Le fait que cette somme soit la même pour chaque enfant et s'additionne de façon linéaire, alors que le besoin réel diminue légèrement à chaque enfant supplémentaire ne pose pas de problème vu que la limite de revenu définie en fonction de la taille de la famille ne peut en aucun cas être dépassée. Si la pratique montre que les contributions effectives sont systématiquement moins élevées en raison des plafonds fixés, ce montant pourra être réduit.

Affranchissement des familles de l'aide sociale

En prenant comme référence le seuil de risque de pauvreté, le revenu obtenu est dans tous les cas suffisamment élevé pour que les familles travaillant à un taux d'activité raisonnable ne dépendent plus de l'aide sociale. Selon des analyses de l'OFS des données concernant l'aide sociale matérielle dans le canton de Berne, 3006 familles (couples ou familles monoparentales avec enfants) étaient tributaires de l'aide sociale en 2016. Etant donné que l'exercice d'une activité lucrative est saisi dans des catégories très générales, il n'est pas possible de calculer avec exactitude le nombre de familles atteignant le taux d'activité minimum. Selon les hypothèses émises quant à la répartition estimée au sein des catégories, entre 150 et 800 familles pourraient s'affranchir de l'aide sociale en cas d'introduction de forfaits circonstanciels. Si ce nombre peut paraître peu élevé, la mesure proposée n'en reste pas moins pertinente :

- Les familles qui ne travaillent pas à un taux raisonnable et qui dépendent de l'aide sociale en dépit de leur activité lucrative (modeste) doivent continuer d'être encouragées à élargir leur activité pour acquérir un revenu suffisant par leurs propres moyens. Dans ce cas, l'aide sociale demeure la forme de soutien adéquate : il s'agit d'une prestation transitoire et, le cas échéant, remboursable. Elle est soumise à des exigences, mais offre aussi des possibilités de soutien pour (mieux) intégrer le marché du travail.
- Lorsque des familles travaillent à un taux raisonnable, mais ont besoin d'un soutien financier car elles gagnent très peu, l'aide sociale n'est pas l'instrument approprié. Il est donc utile et important de mettre en place une mesure permettant à ces familles de travailleurs pauvres de sortir de cette situation stigmatisante, même si leur nombre paraît relativement faible dans le canton de Berne.

- On sait que toutes les personnes qui pourraient avoir droit à l'aide sociale ne la demandent pas. La création d'allocations circonstancielles permet de soutenir des familles qui n'apparaissent pas dans les chiffres ci-dessus de la statistique de l'aide sociale alors qu'elles connaissent une situation difficile.

Coûts pour le canton

Une analyse des données sur les revenus des ménages familiaux (SILC 2017) réalisée avec l'OFS a montré que la région statistique de l'Espace Mittelland (comprenant les cantons de Berne, de Fribourg, de Soleure, de Neuchâtel et du Jura) comptait environ 29 000 ménages monoparentaux avec enfants et environ 195 000 ménages constitués d'un couple avec enfants. Il n'est malheureusement pas possible de différencier les chiffres en fonction de l'âge des enfants. L'enquête SILC regroupe en effet ces derniers dans une seule catégorie jusqu'à l'âge de 25 ans. Par conséquent, les estimations ci-après pourraient être supérieures aux coûts réels (dès lors que la limite pour le droit aux prestations est fixée à 16 ans).

Environ 55 pour cent des familles monoparentales et 28 pour cent des couples remplissent le critère du taux d'activité minimum (resp. 60 % et 160 %). On observe que de nombreuses familles ont choisi un taux d'activité élevé lorsque cette mesure leur permet d'acquérir des revenus dépassant le seuil de pauvreté. Parmi celles qui travaillent suffisamment selon le critère fixé, seuls trois pour cent des familles monoparentales et un pour cent des couples environ ont un revenu inférieur ou égal au seuil de risque de pauvreté.

Il n'est pas possible d'effectuer une analyse distincte pour le canton de Berne, car les chiffres sont disponibles uniquement pour l'ensemble de la région. Il existe probablement des différences non négligeables entre les cantons selon la structure de leur économie. Faute de données plus précises, les pourcentages susmentionnés sont appliqués au canton de Berne pour procéder à l'estimation des coûts.

En se fondant sur ces chiffres, 1080 ménages constitués d'un couple (0,9 % de 120 000 ménages) et 708 ménages monoparentaux (2,9 % de 24 400 ménages) pourraient remplir les conditions d'octroi dans le canton de Berne.
Les données disponibles ne renseignent malheureusement pas sur le nombre d'enfants par famille, ni sur la différence entre le revenu du ménage et le seuil de risque de pauvreté. L'estimation des coûts globaux de la mesure sur la base du nombre approximatif de familles répondant aux critères doit donc être considérée avec une grande prudence. En 2018, 19,1 pour cent des habitantes et habitants du canton de Berne avaient moins de 19 ans, ce qui donne un total d'environ 198 000 enfants et adolescent·e·s. Si l'on répartit ce chiffre entre les quelque 144 400 ménages familiaux recensés dans le canton, on obtient une moyenne de 1,37 enfant par ménage. En admettant que cette moyenne n'est pas différente pour les 1788 familles concernées par la mesure, celles-ci auraient au total environ 2450 enfants. Si chacun d'eux recevait le forfait complet de 800 francs par mois, les coûts nets s'élèveraient à 1,96 million de francs par mois ou 23,52 millions de francs par année (frais d'administration exclus). En prenant comme référence les chiffres des PC pour les familles allouées par le canton de Soleure, qui verse en moyenne ce même montant par ménage bénéficiaire, le total effectif devrait plutôt se situer autour de 17 millions de francs par année (1788 ayants droit x 12 mois x 800 francs).

Cette estimation comprise entre **17 et 23 millions de francs** reste probablement supérieure à la réalité, étant donné qu'une partie des enfants inclus dans le calcul n'auraient pas droit aux prestations en raison de la limite d'âge prévue. Ces coûts seraient en outre abaissés par les économies réalisées dans l'aide sociale. Même en partant de l'estimation maximale de 23 millions de francs environ, ce montant demeure largement inférieur aux coûts calculés pour les modèles de PC famille proposés en 2009, 2012 et 2018. Chargée d'évaluer les coûts en 2010, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) avait indiqué une fourchette entre 37 et 120 millions de francs (selon les modalités d'application).

Organisation

Il est proposé d'introduire dans un premier temps le modèle de forfait circonstanciel à titre de projet pilote, afin de vérifier l'efficacité du système (éviter aux enfants et adolescent·e·s de vivre dans des conditions financières précaires) ainsi que les coûts effectifs.

La politique familiale constitue un domaine interdisciplinaire. L'élaboration et la coordination de la stratégie en la matière relèvent en particulier de la DSSI, sous l'égide de la division Famille de l'OIAS. Toutefois, il pourrait être indiqué de choisir pour la mise en œuvre de cette mesure économique une unité d'organisation ayant déjà accès aux données sur les revenus et, partant, d'envisager un rattachement administratif à l'Office des assurances sociales (OAS) de la DIJ, déjà compétent pour la réduction des primes. Il faudrait prévoir dans la base légale une autorisation pour réunir les données fiscales au niveau des ménages (lien avec GERES).

7. Récapitulatif des mesures de politique familiale

Comme indiqué au point 3, la stratégie du canton de Berne en matière de politique familiale a pour objectif de donner aux familles les moyens d'assumer leur rôle pilier dans la société (relève générationnelle, soins mutuels et solidarité économique, protection, socialisation, éducation et soutien au développement des enfants). Il s'agit pour ce faire d'améliorer les ressources économiques et pédagogiques des familles en fonction des besoins ainsi que les conditions sociales et culturelles.

Le tableau ci-après récapitule les mesures appliquées jusqu'à présent et leur mise en œuvre (voir le point 4 pour des explications détaillées) ainsi que les développements importants proposés au point 6 dans chacun de ces trois domaines :

Ressources économiques	Ressources pédagogiques	Conditions sociales et culturelles
Allègement fiscal pour les familles Déduction pour la garde des enfants par des tiers fixée à 12 000 CHF	**Centre de puériculture** Centre de consultation d'accès facilité pour les parents d'enfants jusqu'à cinq ans (consultations sur place sur 270 sites, par téléphone ou par voie électronique)	**Coordination régionale des offres de développement de la petite enfance** Rencontres annuelles/bisannuelles dans 16 régions : mise en place d'une collaboration sur des cas spécifiques, langage commun et orientation coordonnée
Augmentation de la réduction des primes Depuis 2020, allègement supplémentaire pour les familles et les jeunes adultes en formation	**Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant** Publication d'aides à l'évaluation, coaching, transmission de dossiers par les sages-femmes indépendantes au Centre de puériculture	**Portail Famille** www.be.ch/famille : informations sur des sujets et des offres intéressant les familles, visibilité de l'engagement du canton en faveur des familles
Avance de contributions d'entretien Les mineurs ont droit à une avance pour les contributions d'entretien courantes dues par les parents	**Programmes de visite à domicile** Offre de prévention de proximité pour les familles à risque. Parallèlement au programme *petits:pas*, proposé dans cinq communes urbaines, nouveau programme *plus* ouvert à toutes les communes depuis août 2020.	**Accueil extrafamilial** Depuis l'été 2019, possibilité de passer au système de bons de garde : chaque bon est cofinancé par le canton.

	Suppression de la part des communes dans le financement des programmes de visite à domicile *Proposition nouvelle*	**Projet pilote pour l'intégration d'enfants en situation de handicap dans des crèches ordinaires** *Proposition nouvelle*
Forfait circonstanciel pour les familles *Proposition nouvelle*	**Formation des parents d'accès facilité** Mise en place et subventionnement d'offres locales et régionales permettant de soutenir les parents et de les aider à développer leurs compétences	**Accueil parascolaire** Obligation pour les communes de proposer des offres en cas de besoin avéré ; cofinancement par le canton
	Encouragement linguistique préscolaire en crèche Remplace depuis 2020 le dispositif mis en place pour l'encouragement linguistique préscolaire : octroi d'un bon de garde aux enfants qui présentent des besoins linguistiques pour une prise en charge de 40 %, que les parents travaillent ou non	**Prise en charge pendant les vacances scolaires** Depuis janvier 2019, cofinancement par le canton des offres d'accueil proposées par les communes pendant les vacances scolaires
	Insertion sociale en crèche Octroi d'un bon de garde aux enfants qui présentent des besoins d'insertion sociale pour une prise en charge entre 20 et 60 %, que les parents travaillent ou non	**Centres familiaux avec service de conseil** *Proposition nouvelle*

7.1 Coûts actuels et coûts attendus

Les mesures déjà appliquées sont majoritairement financées par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale. Les coûts sont donc supportés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes. Une franchise est perçue de la part des communes pour les offres qui leur apportent un avantage concurrentiel (en particulier accueil extrafamilial). Enfin, les mesures qui, pour certains segments, concernent spécifiquement la population migrante sont cofinancées pour ce groupe cible par les fonds fédéraux du forfait d'intégration et/ou par le Programme d'intégration cantonal (PIC). Le tableau ci-après reprend les mesures de politique familiale présentées dans le rapport 2014 (fondé sur les chiffres de 2012) et indique les données actualisées de l'année 2020. Les frais de ces mesures sont déjà inscrits depuis longtemps dans la planification financière. Seules les dépenses à la charge du canton figurent dans le tableau. Si une mesure engendre d'autres coûts, des précisions sont données dans une note de bas de page.

Niveau d'intervention socio-politique	Dépenses 2012[51] (part du canton, en mio de CHF)	Dépenses 2020[52] (part du canton, en mio de CHF)	Direction cantonale compétente
Interventions socio-écologiques			
Promotion de l'égalité entre femme et homme et élimination de toute forme directe ou indirecte de discrimination sexuelle par le biais d'un travail de fond et de campagnes d'information et de sensibilisation	0,010	0,000[53]	CHA
Accueil extrafamilial (depuis 2019, comprend également l'encouragement linguistique précoce et l'insertion sociale)	26,600	34,250[54]	DSSI
Accueil parascolaire	16,100	28,300[54]	INC
Prise en charge durant les vacances scolaires	-	0,000[55]	INC
Interventions pédagogiques			
Centre de puériculture	3,300	3,750[54]	DSSI
Mise en réseau régionale	-	0,050[54]	DSSI
Portail Famille	-	0,075	DSSI
Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant	-	0,075[54]	DSSI/DIJ
Formation des parents (depuis 2014, accent placé sur la formation des parents d'accès facilité)	*Données précises non disponibles*	0,250[54]	DSSI
Programmes de visite à domicile (2012 : uniquement programme *petits:pas*, phase pilote)	0,135	0,300[54]	DSSI
Consultations de couple et de famille	0,454	0,446[54]	DSSI
Conseils et aide 147 (Pro Juventute) et service d'appel d'urgence pour parents	0,088	0,093[54]	DSSI
Animation de jeunesse	8,590	8,548[54]	DSSI
Promotion de la santé et prévention des dépendances	3,400	3,972[54]	DSSI
Promotion de la jeunesse	4,788	0,000[56]	DIJ
Services psychologiques pour enfants et adolescent·e·s	13,100	13,986	INC
Foyers scolaires spécialisés et foyers pour enfants et adolescent·e·s à caractère non scolaire[57]	32,738[58]	35,205[59]	DSSI

[51] Chiffres repris du rapport sur la politique familiale 2014. Il convient de prendre en compte les remarques dans les notes de bas de page précisant ce que recouvrent ces montants. Selon les cas, les chiffres ne sont qu'en partie, voire pas du tout comparables. Cela étant, nous avons renoncé à indiquer la somme pour les deux années de référence.
[52] Chiffres tirés des comptes 2020 si disponibles, sinon il s'agit des montants budgétés.
[53] Aucun projet concernant spécifiquement les familles n'a été réalisé en 2020. Néanmoins, les prestations proposées par le Bureau de l'égalité, notamment en matière de conseils et d'informations, couvrent aussi des sujets liés aux familles.
[54] Ce chiffre comprend uniquement la part du canton des dépenses admises à la compensation des charges.
[55] Les contributions cantonales pour l'année scolaire 2020-2021 sont versées fin 2021.
[56] Pas de dépenses en 2020
[57] Comprend les subsides pour la prise en charge à caractère résidentiel.
[58] Une analyse du montant indiqué dans le rapport 2014 (CHF 65,476 mio) a montré qu'il s'agissait des dépenses *avant* admission à la compensation des charges. Cette erreur a été corrigée dans le présent tableau pour une meilleure comparabilité des données (suppression de la part des communes correspondant à 50%).
[59] Contrairement au chiffre de 2012, ce montant comprend uniquement les dépenses du canton après admission à la compensation des charges, y compris pour les trois institutions cantonales (extrapolation sur la base des contrats de prestations 2020 pour l'hébergement et la prise en charge ; analyse des comptes 2020 des institutions cantonales, unité d'imputation concernant l'hébergement).

Interventions au sein de la famille			
Maisons d'accueil pour femmes	1,110[60]	1,542[54, 61]	DSSI
Protection de l'enfant et tutelle (enfants placés, solutions privées de placement à la journée, avance des pensions alimentaires)	1,094	10,3[62]	DIJ
Soutien à la jeunesse	3,964	2,378	DIJ
Service bernois d'intervention contre la violence domestique	*Données précises non disponibles*	0,434	DSE
Interventions économiques			
Réduction des primes de l'assurance-maladie pour les familles	180,000	165,450[63]	DIJ
Allocations familiales	586,497[64]	9,00[65]	DIJ
Déductions fiscales pour les enfants (diminution de recettes)	272,000	282,400	FIN
Subsides de formation (sans les prêts)	26,000	33,923	INC

Le tableau qui précède ne comprend pas les coûts et les recettes attendus liés aux mesures proposées en vue d'optimiser l'engagement en matière de politique familiale (sous réserve de la disponibilité des ressources financières requises de la part du canton de Berne, comme indiqué dans la remarque préliminaire et l'introduction au présent rapport). Ces données sont exposées ci-après :

Mesure	Coûts/recettes attendus (en mio de CHF)	
	Canton	Communes
Réduction de la participation des communes au financement des programmes de visite à domicile à une franchise de 20%	2,03[66]	-2,03
Allègement grâce au pour mille de la masse salariale dévolue au financement de l'accueil extrafamilial	-5 – -15	-5 – -15
Forfait circonstanciel pour les familles	8,5 – 11,5	8,5 – 11,5
Projet pilote pour l'intégration d'enfants en situation de handicap dans des crèches ordinaires	0,075	0,075

La poursuite des mesures en cours et, partant, leur financement, ne sont pas remis en question. Le calendrier de mise en œuvre des nouvelles mesures et des adaptations proposées entraînant des coûts supplémentaires dépendra des ressources financières, en particulier au niveau cantonal. L'application de mesures nouvelles sur la base de ce rapport pourra être débattue dans le cadre de la présentation du budget.

[60] Ce chiffre provient des comptes 2011.
[61] Chiffre des comptes annuels, sans les remboursements uniques de réserves et les contributions aux coûts extraordinaires occasionnés par la pandémie de COVID-19
[62] Uniquement coûts supportés par le canton pour l'avance de pensions alimentaires, chiffres 2019
[63] Ce montant ne comprend pas les soldes de primes pour les bénéficiaires de l'aide sociale ou des PC qui sont versées depuis 2012 via le budget de l'aide sociale et des PC.
[64] Ce chiffre concernant l'année 2012 comprend les contributions des employeurs et des employés et n'indique donc pas les dépenses du canton (contrairement à l'intitulé de la colonne).
[65] Seules les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et les allocations familiales dans l'agriculture sont effectivement financées par le canton. Il n'est donc pas possible de comparer ce chiffre avec celui de 2012.
[66] Conformément à l'article 29b de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), ce transfert de charges est compensé par une imputation du même montant.

Bibliographie

Amberg, Helen ; Bieri, Oliver (2016). *Evaluation Familienmietzinsbeiträge Basel-Stadt. Bericht zuhanden des Amts für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt*. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Brotschi, Markus (2017). *Hohe Mieten und Scheidungen belasten die Sozialhilfe*. Tagesanzeiger du 7 septembre 2017.

Division Famille de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration du canton de Berne (2020). *Développement de la petite enfance dans le canton de Berne : Stratégie et mesures.* Rapport de l'administration, version avril 2020.

Evolution des coûts dans l'aide sociale. Rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017 donnant suite aux postulats 14.3892 Groupe socialiste et 14.3915 Bruderer Wyss du 25 septembre 2014.

Friedrich, Lena ; Smolka, Adelheid (2012). *Konzepte und Effekte familienbildender Angebote für Migranten zur Unterstützung frühkindlicher Förderung*. Zeitschrift für Familienforschung, 24 (2), pp. 178-198.

Grislain-Letrémy, Céline ; Trevien, Corentin (2016). *The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector : The French Example*. Institut national de la statistique et des études économiques, document de travail nº G2014/08.

Grob, Alexander ; Keller, Karin und Trösch, Larissa M. (2014). *ZweitSprache – mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten*. Wissenschaftlicher Abschlussbericht. Bâle : Université de Bâle.

Hümbelin, Oliver (2016). *Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden*. Social Sciences Working Paper nº 21. Berne : Université de Berne.

Laferrère, Anne ; Le Blanc, David (2004). *How do housing allowances affect rents ? An empirical analysis of the French case*. Journal of Housing Economics, 13 (1), pp. 36-67.

OFS, Office fédéral de la statistique (2017*). Les familles en Suisse, rapport statistique 2017*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

OFS, Office fédéral de la statistique (2019). *Enquête sur les familles et les générations 2018 : Premiers résultats*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

Rapport sur les familles 2017. Rapport du Conseil fédéral du 26 avril 2017 en réponse aux postulats 12.3144 Meier-Schatz du 14 mars 2012 et 01.3733 Fehr du 12 décembre 2001.

Tschöpe-Scheffler, Sigrid (2005). *Unterstützungsangebote zur Stärkung der elterlichen Erziehungsverantwortung : Starke Eltern haben starke Kinder*. Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 25 (3), pp. 248-262.

Walter, Sabine ; Grgic, Mariana (2013). *Verhaltens- und Kompetenzentwicklung im Kontext der Familie*. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 16 (3), pp. 503-531.

Wustmann, Corinna (2006). *Das Konzept der Resilienz und seine Bedeutung für das pädagogische Handeln*. In : Bohn, Irina (Ed.) : Dokumentation der Fachtagung « Resilienz - Was Kinder aus armen Familien stark macht » am 13. September 2005 in Frankfurt am Main (pp. 6-14). Frankfurt a.M. : ISS.

Annexe

Calculs relatifs à l'affranchissement de l'aide sociale par une augmentation sélective de la réduction des primes

Une analyse a été effectuée pour déterminer le nombre de familles exerçant une activité lucrative qui pourraient s'affranchir de l'aide sociale grâce à une augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie. Les chiffres de référence sont ceux de la statistique suisse de l'aide sociale 2016 concernant le canton de Berne[67]. Ces données font état de 6796 unités d'assistance (ménages) constituées de personnes élevant seules leur(s) enfant(s) ou de couples avec au moins un enfant (familles). Sur ce total, 2982 unités d'assistance comptent au moins une personne exerçant une activité lucrative. Le montant mensuel moyen versé à ces familles s'élève à 2211 francs, avec un écart-type de 1344 francs, ce qui signifie que 68 pour cent environ des familles soutenues reçoivent entre 867 et 3555 francs par mois. En cas d'augmentation maximale des subsides à 867 francs pour les familles qui travaillent, seules celles qui percevaient jusqu'à présent moins de 867 francs par mois n'auront plus besoin de l'aide sociale. Cela représente environ la moitié des 32 pour cent restants, soit 16 pour cent (l'autre moitié recevant plus de 3555 CHF). On obtient un chiffre maximal de 473 familles environ qui pourraient profiter de la mesure. Toutefois, seules 306 sont des familles monoparentales. Les primes mensuelles d'assurance-maladie pour les enfants se montent en général à une centaine de francs. Les bénéficiaires de l'aide sociale ayant déjà droit à la réduction maximale pour leur catégorie d'âge et leur région de primes, même une prise en charge intégrale des primes des enfants libérerait tout au plus un montant supplémentaire de 50 francs par enfant et par mois. Pour les adultes, l'augmentation du revenu disponible en cas de réduction supplémentaire des primes dépend du modèle d'assurance choisi. A l'heure actuelle, le subside pour les bénéficiaires de l'aide sociale est compris entre 183 et 221 francs par mois (art. 10a, al. 1, lit. *a* en corrélation avec l'art. 11, al. 1 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie, OCAMal). Même s'il devait doubler, ce qui représenterait une hausse de 200 francs par mois, ce montant ne suffirait pas pour atteindre les 867 francs nécessaires. *La mesure consistant à augmenter la réduction des primes permettrait de libérer au maximum 200 francs par adulte et 50 francs par enfant et ne profiterait qu'à 214 familles, soit environ 7,3 pour cent* (voir le tableau ci-dessous).

	Familles exerçant une activité lucrative	Montant supplémentaire libéré	Nombre de familles pour lesquelles le montant supplémentaire libéré suffirait à couvrir l'aide nécessaire
Familles monoparentales avec 1 enfant	1110	250	80
Familles monoparentales avec 2 enfants	635	300	39
Familles monoparentales avec 3 enfants ou plus	165	350	11
Couples avec 1 enfant	320	450	28
Couples avec 2 enfants	371	500	31
Couples avec 3 enfants ou plus	359	550	25
Total	2982		214

[67] L'interprétation des montants versés doit être considérée avec prudence, car les données sur la répartition ne suivent pas entièrement une configuration normale. Cela reste toutefois la seule option d'analyse en l'absence d'autres paramètres de répartition.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	546/2021
Date de la séance du CE :	5 mai 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire :	2016.GEF.516
Classification :	Nicht klassifiziert

Rapport sur la politique familiale 2021 : mesures en cours et développement de la politique familiale du canton de Berne

Le Conseil-exécutif, sur proposition de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration, arrête :

1. le rapport sur la politique familiale 2021 est approuvé ;

2. vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Au nom du Conseil-exécutif

KANTON BERN * REGIERUNGSRAT *

Christoph Auer
Le chancelier

Destinataires
– Toutes les directions
– Grand Conseil

Pièce jointe
– Rapport sur la politique familiale 2021

Le paysage hospitalier bernois en mutation

Rapport final en réponse à la motion 192-2019 (CGes, Siegenthaler)

Berne, octobre 2020

pwc

Rapport final

Résumé

Dans sa motion 192-2019 *Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux* (CGes, Siegenthaler), la Commission de gestion a demandé que soient examinés les risques encourus par le canton de Berne en raison du système actuel de soins hospitaliers ainsi que les opportunités que celui-ci engendre. Il s'agit également de mettre en lumière les mécanismes de pilotage des fournisseurs de prestations dont dispose le canton. Rédigé par une instance externe en réponse à la motion, le présent rapport d'expertise doit apporter une base solide pour les stratégies partielles « Soins somatiques et psychiatriques, réadaptation (ambulatoires et hospitaliers) » et « Gestion intégrée des soins » qui s'inscrivent dans la Stratégie de la santé du canton de Berne 2020-2030 (ci-après Stratégie de la santé) et visent à développer le système de santé bernois. En outre, le système hospitalier actuel doit être évalué afin d'identifier les chances et les risques potentiels tant pour les fournisseurs de prestations que pour le canton en sa qualité de propriétaire.

Voici un résumé des conclusions de l'analyse de la situation actuelle et de différents scénarios d'évolution du paysage hospitalier bernois.

1. **Les évolutions dynamiques dans le secteur de la santé ont des répercussions différentes, voire contraires, sur les acteurs en présence.**

Les multiples tendances observées dans le secteur de la santé apportent leur lot d'opportunités et de risques, non seulement pour les hôpitaux mais aussi pour le canton dans ses divers rôles – par exemple en sa qualité de propriétaire, d'instance de régulation, etc. La pression toujours plus forte sur les prix et les marges, la concurrence, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, l'évolution démographique et l'importance grandissante de la numérisation sont des tendances constantes depuis quelques années déjà. Déjà forte aujourd'hui, la pression sur les acteurs en présence ne cessera d'augmenter.

2. **La croissance démographique et l'augmentation de la multimorbidité liée au vieillissement de la population complexifient les traitements médicaux et entraînent une hausse de la demande.**

Comparativement à l'ensemble de la Suisse, la population bernoise connaît une augmentation proportionnellement supérieure du groupe des personnes âgées et donc une faible croissance. Ce vieillissement de la population s'accompagne d'une hausse notable de la multimorbidité et de la proportion des patientes et patients atteints de maladies chroniques. Davantage de prestations de prévention et de soins doivent ainsi être fournis, en gériatrie comme en médecine interne, ce qui exige de renforcer la coordination entre les fournisseurs. Il est donc d'autant plus important d'opter pour une approche intégrée des soins. En outre, la demande en traitements de réadaptation et de suivi psychiatrique et psychosomatique sera également amenée à croître en raison de l'augmentation de la multimorbidité.

Compte tenu du développement de l'ambulatoire, il faut s'attendre à une stagnation des interventions en mode hospitalier ainsi qu'à une hausse drastique des consultations en ambulatoire dans les domaines des soins aigus somatiques, de la réadaptation et de la psychiatrie. D'ici 2035, le nombre cumulé de patientes et patients hospitalisés (tous types de traitement confondus) devrait rester stable tandis que la durée d'hospitalisation devrait baisser. En fonction de l'ampleur de ces effets, la demande totale en lits hospitaliers pourrait même baisser.

3. **Compte tenu des contraintes géographiques du canton de Berne, il est indispensable de fournir des soins médicaux de base à proximité du domicile si l'on veut assurer la qualité de la prise en charge de la population.**

La majorité des patientes et patients se font traiter dans leur région de soins. Le phénomène s'accentue en cas d'urgence, où plus de 70% des habitantes et habitants d'une région donnée choisissent d'y être pris en charge. Il est donc indispensable d'assurer la couverture en soins de base hospitaliers de proximité dans chaque région de soins.

4. **Pour l'heure, les établissements hospitaliers bernois ne sont pas assez rentables pour financer eux-mêmes à long terme leurs investissements.**

La plupart des centres hospitaliers régionaux (CHR) – autrement dit les hôpitaux de soins aigus avec participation cantonale[1] – génèrent une marge EBITDAR inférieure à 6,0%. Dans la majorité des services psychiatriques régionaux (SPR) avec participation cantonale, cette marge est de plus de 8,0%. Pour financer à long terme et de manière autonome sa gestion opérationnelle et ses investissements, un établissement doit générer une marge EBITDAR de 10,0% en moyenne dans le domaine des soins aigus, d'environ 8,0% en psychiatrie et entre 8,0% et 10,0% en réadaptation. Les hôpitaux plus petits et moins établis peuvent probablement s'en sortir avec une marge de 8,0% à 10,0%[2]. La majorité des CHR n'ont pas atteint cet objectif ces dernières années, à l'instar de certains acteurs cantonaux de soins aigus financés par des organismes privés. En termes de liquidités, les acteurs observés disposent actuellement d'un socle solide. Toutefois, cette mauvaise rentabilité aura pour conséquences à long terme que la situation des fonds propres, aujourd'hui bonne, se détériorera, qu'il sera plus difficile de recourir à des emprunts et que les liquidités viendront potentiellement à manquer. En parallèle, le capital des cliniques s'amenuisera, ce qui risquera d'entraîner un surendettement et pourra conduire à l'utilisation indirecte de fonds publics.

5. **Réorganiser les régions de soins en passant d'un modèle 6+ à un modèle 4+, avec des régions ainsi plus grandes et plus efficaces, facilitera la réalisation d'un pilotage des soins axé sur les besoins.**

Le redécoupage des régions de soins avec des bassins de population plus grands (quatre régions de soins au lieu de six) inciterait et contribuerait à éviter les doublons, les redondances et l'inefficacité. D'un point de vue extérieur, il est recommandé de redescendre à un modèle 4+ (Berne-Mittelland, Bienne-Seeland-Jura bernois, Haute-Argovie-Emmental, Oberland bernois), plus simple, pour atteindre la taille idoine[3] en soins aigus pour chaque région. Cela permettrait d'assurer à long terme la couverture en soins de base et d'urgence dans chaque région et de proposer une offre plus judicieuse, c'est-à-dire échelonnée selon des critères de proximité dans chaque région. Pour ce faire, les sociétés hospitalières devront mieux collaborer au sein des régions et examiner l'opportunité de participations mutuelles au capital, voire de fusions. Une harmonisation des régions de soins aussi dans les domaines de la psychiatrie et de la réadaptation peut jeter les bases d'une coopération renforcée afin de donner corps à une approche intégrée des soins.

6. **Un objectif clairement défini par le canton pour le développement des services de santé, avec des structures réseau plus solides, donnera aux hôpitaux un fil conducteur, tout en leur laissant leur liberté entrepreneuriale.**

Le canton de Berne peut fixer aux hôpitaux un objectif clair pour le développement des services de santé et l'ancrer de manière transparente dans la stratégie partielle « Soins somatiques et psychiatriques, réadaptation (ambulatoires et hospitaliers) ».

D'un point de vue extérieur, le modèle semblant le plus prometteur pour le canton de Berne est le réseau décentralisé *Hub and spoke*, qui prévoit l'intégration dynamique des différents acteurs. Il ferait écho à l'objectif de mettre en place un système de graduation des soins (dans le canton et dans chaque région de soins) tout en s'inscrivant dans la perspective d'un renforcement d'un réseau échelonné. Les coopérations et partenariats mis en place dans les régions de soins réorganisées devraient être exploités. Les nouveaux modèles hospitaliers représentent une chance pour le secteur de la santé. Les hôpitaux doivent pouvoir évaluer et décider par eux-mêmes de nouvelles stratégies commerciales, de prestations et de coopération en vertu de leur liberté entrepreneuriale. Le modèle de prise en charge via des réseaux de fournisseurs ne cessera de gagner en importance à l'avenir.

[1] Dans ce rapport, le terme « hôpitaux avec participation cantonale » englobe tous les hôpitaux de soins aigus entièrement financés par un organisme public cantonal. Le canton est un actionnaire minoritaire du groupe de l'Ile (Insel Gruppe AG) et possède la société Spital Netz Bern Immobilien AG. Au vu des droits accordés au canton en vertu notamment du règlement de la fondation et de la convention d'actionnaires, et puisque le système de santé et la formation dans ce domaine revêtent une importance systémique, le groupe de l'Ile est compté parmi les hôpitaux publics.

[2] Voir PwC (2017) : *Hôpitaux suisses : santé financière 2016*

[3] Si l'on tient compte de la configuration actuelle en matière de structures hospitalières, et à en croire l'analyse menée par la société PwC, il faudrait une masse critique d'environ 18 000 patientes et patients hospitalisés par région de soins pour garantir une coordination efficace des structures.

II Le paysage hospitalier bernois en mutation

La Stratégie de la santé et les stratégies partielles qui devront en découler serviront de fil rouge aux fournisseurs de prestations pour définir leur future stratégie commerciale. D'un point de vue extérieur, il faudrait envisager d'en discuter avec les décideurs côté fournisseurs et de développer ces stratégies de manière conjointe afin d'assurer à long terme l'acceptation et la mise en œuvre de l'objectif visé.

7. **La situation financière actuelle des hôpitaux publics (base de capital propre) est solide. Toutefois, les risques entrepreneuriaux et les gros investissements peuvent les mettre dans une posture financière difficile, les poussant alors à utiliser leur capital propre, ce qui conduirait indirectement à l'épuisement de fonds publics.**

Un capital propre élevé est un amortisseur de risque pour les hôpitaux, car cela permet de compenser d'éventuelles futures pertes au fil des années. A l'heure actuelle, les hôpitaux à participation cantonale s'en sortent très bien en comparaison suisse (selon les chiffres transmis). Néanmoins, leur rentabilité était insuffisante ces dernières années puisqu'elle était en deçà de la marge EBITDAR de 8,0% à 10,0%, ce qui entraînera à terme à une baisse de leur capital propre et donc de la valeur comptable de la participation du canton. Dans le même temps, d'importants investissements devront être dédiés à la transformation numérique et aux infrastructures. Or le financement de ces investissements – de première importance pour la pérennité des hôpitaux – ne pourra être assuré si la rentabilité est toujours insuffisante, et de nouvelles subventions ou garanties du canton seront alors nécessaires. On pourrait par ailleurs envisager de regrouper les investissements (p. ex. en coordonnant entre plusieurs hôpitaux les moyens dédiés à la numérisation).

Les ratios de capital propre élevés s'expliquent en grande partie par la réévaluation des biens immobiliers qui a été effectuée lors de l'introduction du nouveau régime de financement hospitalier. Même s'il s'agit de valeurs comptables, toute baisse due à un résultat d'exercice négatif entraîne une consommation de la fortune (autrement dit des fonds investis par le canton), que cela mène ou non à un surendettement. Les fonds publics sont donc indirectement utilisés. Le canton pourrait examiner dans quelle mesure la participation d'acteurs privés contribuerait à réduire ses risques propres.

Table des matières

1. Introduction 1
   1.1 Genèse du rapport 1
   1.2 Mandat PwC 1
   1.3 Structure du rapport et méthodologie 1
   1.4 Limites du rapport 2
2. Paysage hospitalier bernois : situation actuelle 4
   2.1 Organisation du système de soins 4
   2.2 Demande actuelle et évolutions 7
   2.3 Situation financière des établissements bernois de psychiatrie et de soins aigus somatiques 9
   2.4 Objectifs et tâches des hôpitaux bernois au sein du système de soins 17
3. Changements imminents dans les structures bernoises de prise en charge 19
   3.1 Tendances de fond et répercussions 19
   3.2 Evolution de la demande : changement démographique et augmentation des besoins en soins hospitaliers 21
   3.3 Transformation actuelle dans le secteur de la santé 22
4. Chances et risques principaux 23
   4.1 Champ de tension entre les fournisseurs de prestations et le canton aux rôles multiples (garant des soins, régulateur et propriétaire) 23
   4.2 Chances et risques financiers 28
   4.3 Disparition de fournisseurs : risques et conséquences 33
5. Des scénarios de soins et un modèle 4+ pour optimiser la planification des soins 36
   5.1 Le modèle *Hub and spoke* : une solution pour réaliser les soins intégrés 36
   5.2 Conditions à remplir en vue de la réorganisation des régions de soins (modèle 4+) 39
   5.3 Fixer un objectif aux fournisseurs de prestations : approches basées sur le modèle *Hub and spoke* 41
   5.4 Application et évaluation du modèle *Hub and spoke* dans le canton de Berne 42
6. Améliorer les outils de planification et de pilotage : mesures envisageables 45
   6.1 Le canton de Berne, acteur du secteur de la santé aux multiples facettes 45
   6.2 Objectifs visant à améliorer les outils de planification et de pilotage des soins 46
   6.3 Mesures envisageables pour atteindre les objectifs de planification des soins 47
   6.4 Mesures pour améliorer les instruments de pilotage dont dispose le canton en sa qualité de propriétaire 50
7. Le paysage hospitalier bernois en mutation : bilan et recommandations 52
8. Annexe 55
   1. Autres analyses liées aux soins de santé dans le canton de Berne 56
   2. Paysage hospitalier bernois : état des lieux 57
   3. Complément : changements possibles pour les structures de soins du canton 59
   4. Evaluation des scénarios 63

Abréviations et glossaire

Adéquation avec les ressources	Correspond aux ressources disponibles
AOS	Assurance obligatoire des soins
Baserate	Prix de base ; montant qui sera payé pour un traitement avec un facteur de pondération de 1,0.
Cash flow	Trésorerie, flux de trésorerie
Centre hospitalier / hôpital en fin de chaîne de traitement	Fournisseurs offrant une palette de prestations très large dépassant les soins de base. En raison de leur taille (nombre important de cas et de consultations), ils sont généralement un pilier des structures de soins.
CHR	Centre hospitalier régional
Convention de postposition	Contrat conclu entre un créancier et une SA débitrice. Renonciation temporaire au paiement d'une créance afin d'éviter le surendettement, voire l'insolvabilité d'une entreprise.
Coopétition	Coopération de circonstance dans des domaines de prestations isolés entre des acteurs économiques par ailleurs compétiteurs (p. ex. société d'achat commune à deux sociétés hospitalières concurrentes).
Cumulatif	Qui est calculé ensemble, additionné.
Cybersanté	Utilisation des technologies numériques dans le domaine de la santé ; il s'agit principalement des technologies de l'information et de la communication qui sont employées pour le traitement, le diagnostic, la prévention, la surveillance et l'administration.
Degré d'autofinancement	Part de fonds propres dans le capital total d'une entreprise
Degré de couverture des immobilisations 2	Couverture des actifs immobilisés par les fonds propres et les capitaux étrangers disponibles à long terme
Degré de liquidité 2	Exprime la capacité de l'entreprise à couvrir ses dettes à court terme par ses liquidités et ses créances.
DEP	Dossier électronique du patient
DSSI	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration du canton de Berne (anciennement Direction de la santé et de la prévoyance sociale, SAP)
EBIT	*Earnings before Interest and Taxes*, autrement dit le bénéfice avant intérêts et impôts
EBITDA	*Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*, autrement dit le bénéfice avant intérêts, impôts et amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles
EBITDAR	*Earnings before Interest, Taxes, Depreciation, Amortization and Rent*, autrement dit le bénéfice avant intérêts, impôts et amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles, et loyers
EFAS	*Einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen*, autrement dit le financement uniforme des prestations ambulatoires et hospitalières

Enveloppe budgétaire	Outil de pilotage des finances. Il s'agit d'un budget annuel maximal, qui fixe des objectifs contraignants (objectifs de coûts, frein à l'endettement, plafond de coûts). Des mécanismes de sanction sont prévus en cas de dépassement.
Gestion opérationnelle	Gestion des activités essentielles médicales et non médicales
HLB	Groupe Hirslanden Berne SA
ICHOM	*International Consortium for Health Outcomes Measurement*
Interdépendances	Dépendance réciproque de variables économiques, qui s'influencent mutuellement.
Intervention élective	Intervention ou opération planifiée, non urgente et qui peut être décalée ou annulée sans danger pour la patientèle. La date est fixée par la patiente ou le patient.
IPA	Infirmières et infirmiers de pratique avancée (IPA), avec un niveau d'expertise poussé
LHG	*Lindenhofgruppe*, groupe Lindenhof
Machine learning	Application de l'intelligence artificielle qui permet aux systèmes informatiques d'apprendre et de résoudre par eux-mêmes des problèmes à partir d'algorithmes.
Médecine de précision	Discipline médicale qui intègre les données biologiques, environnementales et sociales individuelles pour proposer des mesures préventives et des traitements ciblés à partir de la séquence ADN de chaque patiente et patient.
Médecins libéraux	Médecins organisés en cabinet médical (seuls ou à plusieurs) ou en cabinet de groupe
MHS	Médecine hautement spécialisée
Modèle *Hub and spoke*	Réseau de soins intégrés échelonné, composé d'un centre hospitalier fournissant tous types de soins et de centres de santé satellitaires assurant les soins de base
Multimorbidité	Cooccurrence de deux conditions chroniques ou plus chez une patiente ou un patient
Nombre minimal de cas	Seuil de cas minimal fixé pour évaluer l'économicité et la qualité de chaque type d'intervention. Les hôpitaux qui n'atteignent pas ou plus ce seuil ne peuvent pas ou plus pratiquer l'intervention en question à la charge de l'assurance obligatoire des soins.
Offre de proximité	Traitements pour lesquels le personnel médical se déplace chez la patientèle. Concerne surtout la psychiatrie.
OFS	Office fédéral de la statistique
Part de fonds propres	Part de fonds propres dans le capital total
Patients assurés en division privée et semi-privée	Patientes et patients affiliés à une assurance complémentaire
Prestations de base fixes	Prestations hospitalières nécessaires à la couverture en soins ; elles fonctionnent 24 heures sur 24, qu'elles soient effectivement utilisées ou non, et impliquent des investissements initiaux importants (personnel des urgences, appareils médicaux tels que les IRM, etc.)
Prise en charge complète	Hôpital qui assure une prise en charge dans tous les domaines, y compris les soins d'urgence, 24 heures sur 24.

PROMs	*Patient Reported Outcome Measures* : enquête visant à évaluer le résultat des traitements et incluant le ressenti individuel de chaque patiente et patient
Services de sauvetage sans mandat de prestations cantonal	Ambulance et service de sauvetage Grindelwald SA, Ambulance Lauterbrunnen, Centre de réadaptation à Heiligenschwendi, Service d'ambulance et de secours Sense AG à Wünnewil (canton de Fribourg), Services d'ambulance et de secours de Morat et environs (canton de Fribourg)
Services de sauvetage terrestre	Services de sauvetage sans mandat de prestations cantonal
Skill Grade Mix	Composition d'une équipe avec différents profils en termes de compétences, d'expériences professionnelles et personnelles, de types et de niveaux de formation
Soins intégrés	Dans le présent rapport, ce terme renvoie à la collaboration interorganisationnelle entre des acteurs de différents domaines de prestations. Les assurances ne sont pas concernées.
SPR	Services psychiatriques régionaux
Surcapacité	Offre excédentaire au niveau régional
SwissDRG	Système tarifaire national de rémunération des prestations hospitalières en soins aigus somatiques, selon les forfaits par cas
TARMED	Système tarifaire national pour les prestations médicales ambulatoires
Taux d'endettement	Ratio entre le niveau de dettes d'une entreprise et la valeur de ses fonds propres
Test de dépréciation	Test visant à déterminer une valeur donnée, par exemple la valeur d'un poste budgétaire ou d'un bien immobilier
VaR	La valeur à risque est un indicateur servant à mesurer le risque de perte lié à un investissement.
Zero night DRG	Tarif forfaitaire pour des prestations ambulatoires sans nuitée

1. Introduction

1.1 Genèse du rapport

Dans sa motion 192-2019 *Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux* (CGes, Siegenthaler), la Commission de gestion du canton de Berne a demandé que soient examinés les risques (financiers) encourus par le canton de Berne en raison du système actuel de soins hospitaliers ainsi que les opportunités que celui-ci engendre. En outre, les mesures qu'il conviendrait de prendre pour adapter le paysage hospitalier – notamment en ce qui concerne les sites et leurs offres – doivent être mises en évidence, l'objectif étant de garantir une couverture hospitalière fonctionnelle et économique à long terme. La motion a été adoptée par le Grand Conseil à la session de novembre 2019.

1.2 Mandat PwC[4]

Le présent rapport doit répondre aux questions soulevées par la motion et servir de base à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration du canton de Berne (ci-après DSSI) pour le développement du système de santé cantonal, pour la prochaine planification des soins et pour l'introduction de mesures destinées aux hôpitaux avec participation cantonale. Le rapport doit également faire écho à la Stratégie de la santé du canton de Berne 2020-2030 (ci-après Stratégie de la santé) et poser les jalons pour les stratégies partielles « Soins somatiques et psychiatriques, réadaptation (ambulatoires et hospitaliers) », « Soins de longue durée (ambulatoires et résidentiels) », « Promotion de la santé et prévention », « Sauvetage » et surtout « Gestion intégrée des soins ».

Mandataire externe, la société PwC a dressé avec le concours de la DSSI un rapport sur le paysage hospitalier bernois, pour lequel elle a mis l'accent sur les axes suivants :

- présentation et analyse du système de santé actuel du canton (dans les domaines des soins aigus somatiques, de la psychiatrie et de la réadaptation),
- présentation et pondération des chances et risques (financiers) encourus par le canton en raison du système de soins hospitaliers, via un portefeuille de risques,
- modélisation de différents scénarios d'évolution du système de soins dans le canton de Berne,
- présentation des résultats, conclusions de l'analyse et des simulations, recommandations destinées au canton quant au pilotage des soins et sur son rôle en sa qualité de propriétaire.

1.3 Structure du rapport et méthodologie

Structure

En premier lieu, il convient de dresser un état des lieux de l'actuel paysage hospitalier bernois (point 2), en présentant le contexte et les objectifs du système de santé. Le point 3 est consacré aux tendances à l'œuvre dans le système de santé suisse, aux changements qui s'amorcent dans les structures de soins et à leurs potentielles répercussions sur la planification des soins dans le canton de Berne. Le point 4 expose les chances et risques principaux pour les acteurs en présence, tandis que le point 5 présente différents scénarios de soins (intégrés) et propose un modèle à suivre pour la future organisation du paysage hospitalier. Le point 6 formule des recommandations de mise en œuvre de mécanismes de pilotage intéressants en ce qui concerne la planification des soins et le rôle du canton en sa qualité de propriétaire. S'ensuit la conclusion, assortie d'autres recommandations de la société PwC à l'intention du canton de Berne, lesquelles portent sur la suite du processus politique (point 7).

[4] Le mandat de projet, qui contient surtout des observations détaillées sur le contenu, est réglé par le document *Bericht zur Motion 192-2019 Siegenthaler (CGes), Spitallandschaft im Umbruch – Jetzt braucht es eine Auslegeordnung durch den Regierungsrat (SPITALBERICHT)*.

La structure du présent rapport est illustrée ci-après.

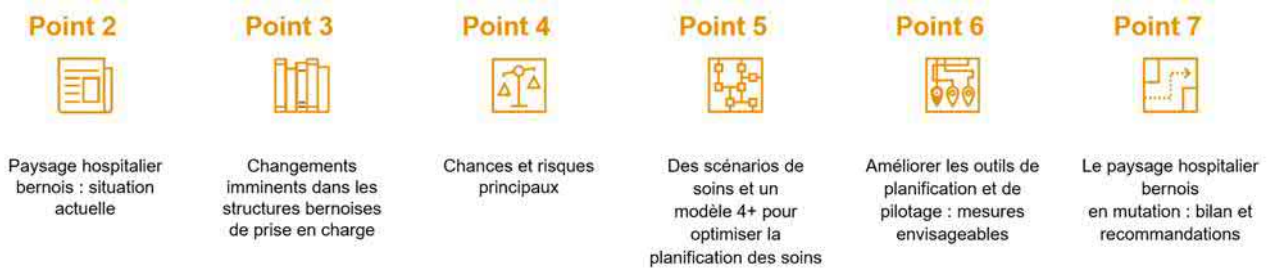


Illustration 1 : méthodologie et structure du rapport

Fondements

L'élaboration du rapport se fonde sur le contexte cantonal actuel, sur la planification des soins 2016 selon la loi sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11), sur la Stratégie de la santé et son influence sur les stratégies partielles. En outre, l'analyse et la présentation prennent en compte l'ensemble des structures de soins actuellement disponibles dans les différentes régions du canton, ce qui permet de garantir la faisabilité de chaque scénario. Les données et sources utilisées sont systématiquement les plus récentes.

Méthodologie

Le rapport a été rédigé en suivant la méthodologie suivante :

1. **Analyse du contexte et des changements qui s'amorcent dans le système de soins**
2. **Identification des chances et des risques sur la base desdites analyses**
3. **Elaboration de scénarios de soins tenant compte de ces risques**
4. **Recommandations de mise en œuvre des scénarios privilégiés**

Pour l'analyse du contexte, ce sont principalement les flux de patients et les prévisions de la demande reposant sur des données secondaires (de l'OFS, fournies par la DSSI) qui sont utilisés afin d'identifier les préférences des patientes et patients en ce qui concerne le système hospitalier (analyse de la situation actuelle). Une distinction a été opérée d'une part entre les traitements d'urgence et les traitements électifs, d'autre part entre les traitements réalisés en mode ambulatoire et hospitalier, l'idée étant de mieux comprendre les mécanismes d'action propres au paysage hospitalier actuel. Des constats sur la qualité et l'efficacité des différents traitements sont ensuite dressés à partir de l'analyse du nombre de cas chez chaque fournisseur de prestations. Partant de l'analyse des tendances de fond et des changements qui s'amorcent dans le système de santé bernois, les défis pour les structures de santé sont ensuite mis en lumière du point de vue tant du canton que des fournisseurs de prestations. Ces analyses porteront également sur la situation financière des hôpitaux avec participation cantonale et d'autres fournisseurs de prestations à titre de comparaison.

Dans un second temps, une synthèse des chances et risques principaux identifiés pour le canton et les fournisseurs de prestations est présentée sous forme de tableaux récapitulatifs qui rendent compte des conséquences pour les différents acteurs. Dans un troisième temps, différents objectifs et scénarios de prise en charge sont envisagés afin de répondre aux défis à venir (analyse de la situation visée). Un regard critique est alors posé sur l'organisation actuelle des régions de soins (modèle 6+), assorti d'une proposition d'amélioration. Les scénarios sont ensuite évalués sur la base de critères tangibles. Enfin, des recommandations concrètes de mise en œuvre des objectifs, destinées aux acteurs du système de santé (notamment les hôpitaux avec participation cantonale et le canton lui-même), sont formulées en tenant compte de la situation actuelle et des implications qui en découlent pour le développement du système de soins.

1.4 Limites du rapport

L'analyse du contexte repose sur différentes sources de données publiques des dernières années ; les données et sources disponibles les plus récentes ont systématiquement été utilisées. La société PwC n'a elle-même procédé à aucune collecte de données. Les fournisseurs de prestations cantonaux n'ont pas été

consultés : les modèles ont été élaborés grâce à l'expertise acquise par la société PwC au travers de plusieurs projets liés à l'environnement hospitalier suisse et bernois, et à partir de données publiques.

Dans le présent rapport, l'accent est mis sur les évolutions dans le domaine des soins aigus somatiques. Bien qu'elles fassent elles aussi partie intégrante de la santé, la psychiatrie et la réadaptation sont abordées dans une moindre mesure. Le poids financier et l'ampleur de ces différents sous-segments ont aussi été pris en compte dans la pondération, puisque les soins aigus somatiques sont de loin le domaine qui représente le plus de cas et a le plus besoin de moyens financiers. Dans l'annexe, une présentation qualitative succincte des offres en lien avec le paysage hospitalier bernois ainsi que plusieurs analyses supplémentaires (p. ex. celle des structures libérales) apportent une vue d'ensemble.

Les scénarios envisagés dans le présent rapport sont conçus de manière fortement abstraite. Leur mise en œuvre, leur modélisation concrète et le déploiement de mesures ad hoc incombent aux fournisseurs de prestations dans le cadre de leur liberté entrepreneuriale. Par conséquent, aucune conclusion concrète sur l'évolution future des différents sites hospitaliers dans le canton de Berne ne saurait être tirée de ces scénarios. Il est en revanche possible d'en déduire des objectifs : le canton, agissant par le Grand Conseil et le Conseil-exécutif, doit veiller à ce que soient réunies les conditions optimales à la réalisation de ces objectifs et donc des scénarios.

Les récents développements liés à la pandémie de coronavirus qui sévit depuis début 2020 n'ont pas été intégrés en détail aux analyses. On peut toutefois partir du principe que la pandémie accélérera la transformation du système hospitalier.

2. Paysage hospitalier bernois : situation actuelle

2.1 Organisation du système de soins

Soins aigus somatiques

Le système de soins aigus somatiques du canton de Berne est découpé en six régions de soins et une sous-région, selon un modèle dit 6+ (voir l'illustration 2). Calqué sur les flux de patients à l'échelle du canton, ce découpage a été présenté pour la première fois dans la planification des soins 2011-2014[5].

Le canton de Berne a attribué des mandats de prestations à 31 hôpitaux de soins aigus somatiques (maisons de naissance incluses). Parce qu'il propose, en plus des soins de base, la gamme de soins la plus complète et la plus (hautement) spécialisée, le groupe de l'Ile occupe une place de premier plan dans le système de santé du canton en tant que centre hospitalier en fin de chaîne de traitement dans un modèle échelonné de prise en charge. Il est donc souvent considéré comme étant d'importance systémique. Sur les 31 hôpitaux de soins aigus somatiques disposant d'un mandat de prestations, 27 sont sis sur le territoire du canton de Berne tandis que quatre se trouvent dans les cantons voisins de Soleure et de Neuchâtel. Si les fournisseurs de prestations de soins aigus somatiques sont répartis dans tout le canton de Berne, la densité est particulièrement élevée dans l'agglomération bernoise :

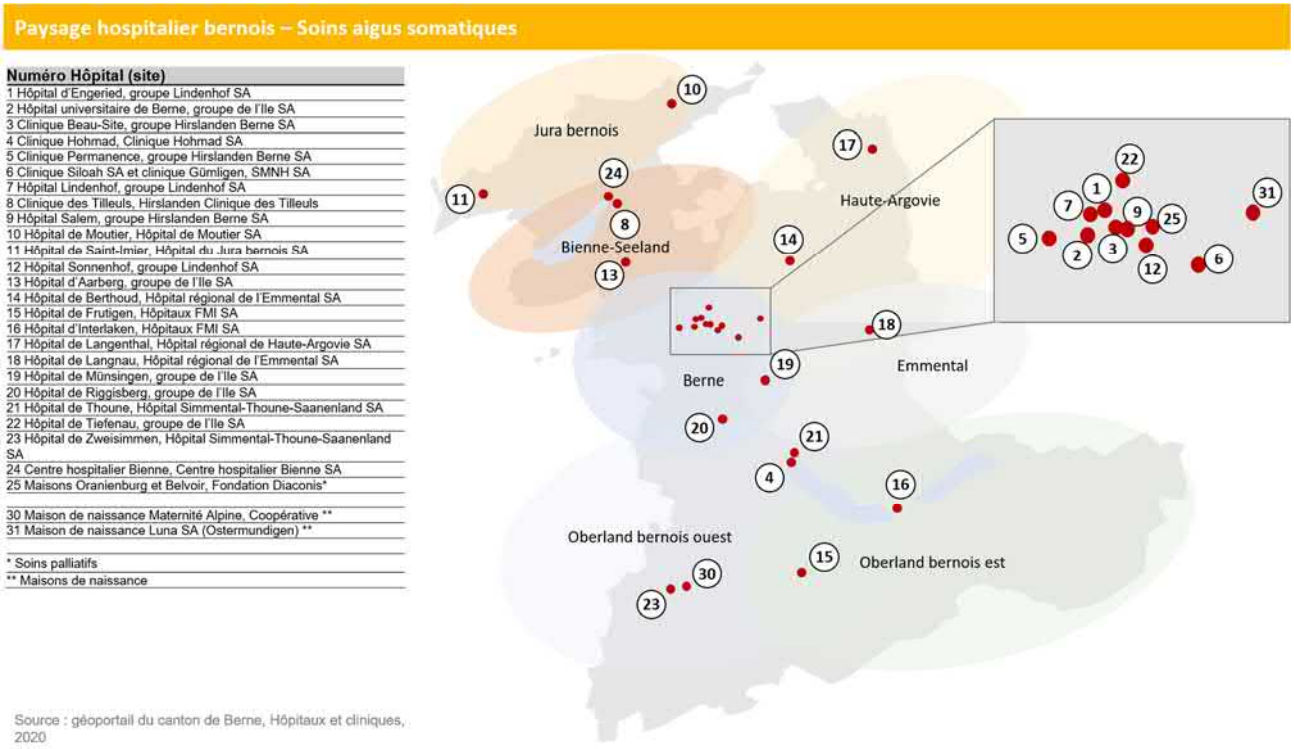


Illustration 2 : répartition des hôpitaux de soins aigus somatiques disposant d'un mandat de prestations (découpage schématique des régions de soins du système actuel)

Psychiatrie

A l'instar des soins aigus somatiques, la psychiatrie hospitalière est découpée en régions de soins, au nombre de quatre[6] : Agglomération bernoise, Aaretal-Oberland, Bienne-Seeland-Jura bernois et Haute-Argovie-Emmental. La couverture en soins psychiatriques de base et l'accessibilité des prestations y sont en principe assurées. S'agissant des soins psychiatriques ambulatoires, chacune de ces quatre régions est subdivisée en

[5] DSSI (2011) : *Planification des soins 2011-2014 selon la LSH*
[6] DSSI (2016) : *Planification des soins 2016 selon la LSH*, p. 15

deux ou trois secteurs. Ces régions sont chargées de garantir la couverture en soins ambulatoires, hospitaliers et semi-hospitaliers, et de fournir les prestations en clinique de jour ainsi que les autres offres de proximité[7] ; elles sont détaillées dans la planification des soins.

En psychiatrie, quatorze établissements sis sur 26 sites dans les quatre régions de soins disposent d'un mandat de prestations psychiatriques. Là aussi, l'agglomération bernoise est particulièrement bien dotée en termes de fournisseurs. Les Services psychiatriques universitaires de Berne SA (SPU) y offrent la gamme de soins la plus complète de tout le système de santé et sont, par leur rattachement à l'université, situés en fin de chaîne de traitement. A noter également les services de psychiatrie (ambulatoire et hospitalière) associés aux hôpitaux de soins aigus somatiques dans les régions Haute-Argovie, Emmental, Oberland bernois est et Oberland bernois ouest. L'accent y est mis sur l'intégration des soins aigus somatiques et de la psychiatrie, à la différence du Jura bernois, de la ville de Berne et de Münsingen, où l'on trouve de grosses structures axées exclusivement sur la psychiatrie hospitalière. A terme, il est essentiel de tendre à une meilleure intégration des offres psychiatriques aussi au cœur des villes, pour lutter contre la stigmatisation de la psychiatrie.

Tous les domaines de prestations figurant sur la liste des hôpitaux sont attribués à plusieurs fournisseurs répartis sur tout le territoire cantonal. Située à la frontière entre Berne et Lucerne, la clinique St-Urban (*Luzerner Psychiatrie*, *lups*) est la seule à disposer d'un mandat de prestations hors du canton de Berne. Globalement, ce dernier a un taux élevé de couverture des besoins et un bon niveau de prise en charge en matière de services institutionnels de psychiatrie. Des pénuries sont parfois à déplorer dans certains domaines et en raison de spécificités régionales – p. ex. psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, offres résidentielles bilingues à Bienne ; des projets tentent néanmoins d'y remédier (p. ex. nouvelle offre au Centre hospitalier Bienne [CHB] proposée par le Centre psychiatrique de Münsingen SA [CPM]).

Services psychiatriques régionaux : contexte et collaboration cantonale

Les SPU (Berne), le CPM (Münsingen) et le Réseau santé mentale AG (RSM), anciennement les Services psychiatriques Jura bernois – Bienne-Seeland (SPJBB), sont devenus autonomes au 1er janvier 2017 et sont depuis lors gérés comme des sociétés anonymes de droit privé financé par un organisme public. L'année suivante, soit au 1er janvier 2018, le RSM a intégré l'Hôpital du Jura bernois (HJB)[8].

Un service interjurassien de psychiatrie doit ouvrir à Moutier en remplacement du site de Bellelay (HJB), une collaboration intracantonale qui concernerait l'Hôpital du Jura (HJU) et l'HJB. Le processus politique est en cours et les travaux en sont à la phase d'élaboration conceptuelle. Ils sont évidemment concernés par la votation à venir sur l'appartenance cantonale de la commune de Moutier.

Réadaptation

Le canton de Berne jouit d'un large panel de prestations dans le domaine de la réadaptation également. Contrairement aux soins aigus somatiques et à la psychiatrie, la réadaptation n'est pas organisée en régions de soins. Cela s'explique par le fait qu'historiquement, la proximité avec le domicile était de moindre importance, en particulier pour la prise en charge hospitalière. Toutefois, on observe aujourd'hui une tendance croissante à la réadaptation de proximité – principalement en ambulatoire mais dans une certaine mesure aussi en mode hospitalier – ainsi qu'une meilleure intégration des fournisseurs en soins aigus somatiques hospitaliers[9]. La planification cantonale de la réadaptation s'appuie entre autres sur la liste des hôpitaux. Dans le canton de Berne, douze établissements ont reçu un mandat de prestations. Seules les régions administratives de Bienne-Seeland, du Jura bernois et de l'Oberland comptent des cliniques de réadaptation spécialisées[10].

[7] Traitements pour lesquels le personnel médical se déplace chez les patientes et patients. Concerne en premier lieu la psychiatrie.
[8] L'évolution et la planification des soins de ce fournisseur sont liées aussi à la discussion récurrente autour du canton de rattachement du Jura bernois. Cet élément doit être pris en compte dans la planification.
[9] P. ex. le groupe RehaClinic, qui offre des prestations dans plusieurs hôpitaux de soins aigus somatiques (hôpital Limmattal, hôpital cantonal de Glaris, etc.).
[10] La Clinique Bernoise Montana se situe hors du canton de Berne. Son siège étant à Berne, elle est considérée comme un fournisseur de prestations cantonal.

A cela s'ajoutent des fournisseurs de soins aigus somatiques qui proposent également des prestations de réadaptation (dits mixtes, non représentés ici) et jouent à ce titre un rôle clé dans ce domaine.

Les six établissements auxquels un mandat de prestations a été attribué en dehors du canton de Berne relèvent surtout de domaines spécialisés. Dans l'ensemble, les soins proposés dans le canton sont bons.

Dans les analyses ci-après, la réadaptation n'est prise en compte que marginalement, d'une part parce que les données concernant ce secteur sont moindres, d'autre part parce que le volume des prestations y est plus faible que dans le domaine des soins aigus somatiques. Un coefficient de pondération différent a été attribué aux domaines selon leur taille.

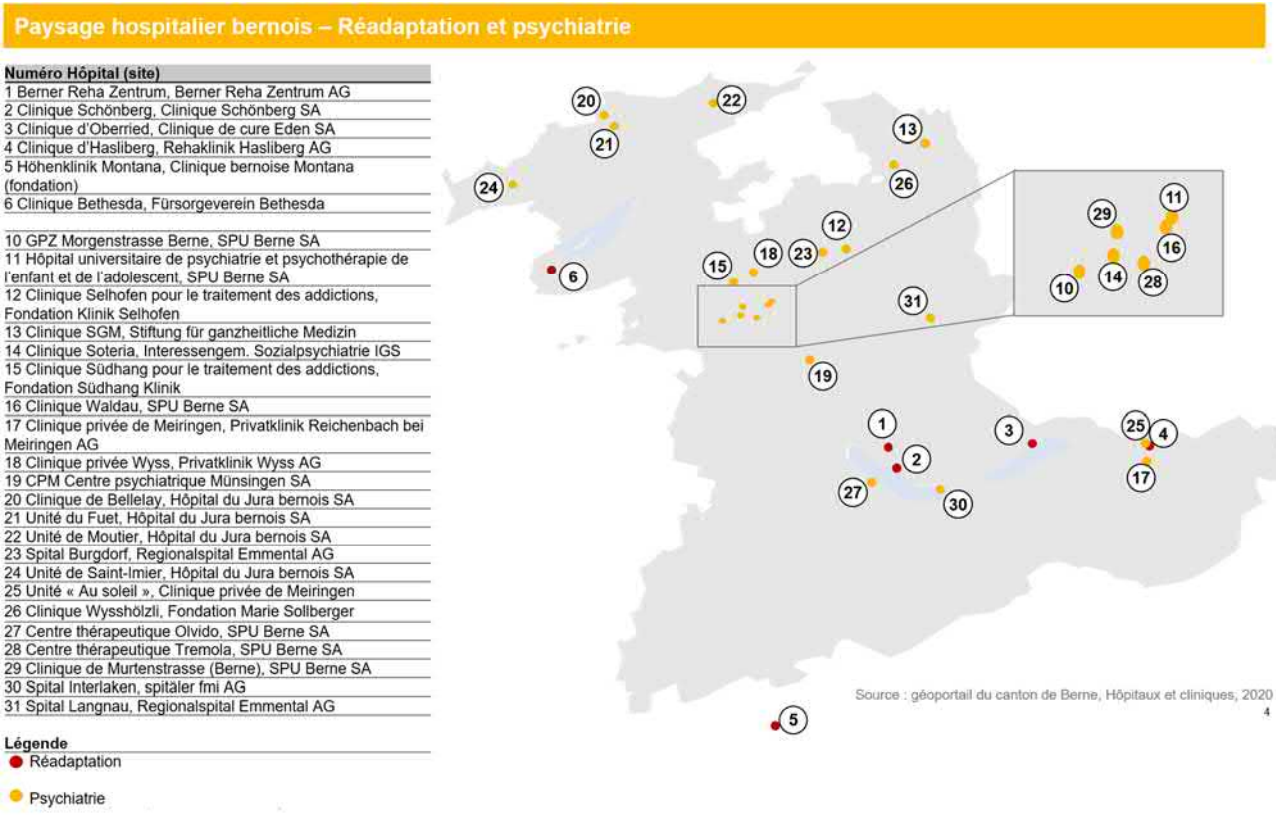


Illustration 3 : répartition des établissements de réadaptation hospitalière et de psychiatrie dans le canton de Berne (les régions de soins ne sont pas indiquées pour des raisons de lisibilité) – cette fois, les fournisseurs de soins aigus somatiques qui proposent de la réadaptation et de la psychiatrie ne sont plus représentés.

Organismes responsables

Le canton de Berne n'établit pas réellement de distinction de financement entre les groupes hospitaliers, mais distingue plutôt les établissements répertoriés et non répertoriés. Pour les hôpitaux avec participation cantonale, il existe toutefois des outils spécifiques de contrôle et de suivi, prévus par les stratégies de propriétaire et de contrôle des participations du canton. Historiquement, les organismes responsables ont toujours joué un rôle central dans le système de santé. Dans le canton de Berne, la prise en charge est assurée de manière équilibrée entre les acteurs privés et publics. Sur les 53 hôpitaux répertoriés annoncés, 25 étaient des établissements privés (soins aigus somatiques, psychiatrie et réadaptation).

Près de 25% des sorties enregistrées dans le canton de Berne l'ont été dans des hôpitaux privés ; à noter que le groupe de l'Ile, qui représente à lui seul 25% des sorties, n'est pas pris en compte et fait partie des hôpitaux avec participation cantonale[11]. Bien que 35% de son capital-actions ait été vendu à Swiss Medical Network SA[12] en 2020, l'HJB est par exemple toujours considéré comme un hôpital public de soins aigus somatiques[13]. Quelques rares sociétés hospitalières comptent aussi des actionnaires minoritaires (p. ex. le CHB).

[11] DSSI (2016) : *Planification des soins 2016 selon la LSH*
[12] Selon l'article 21 LSH, le canton détient en règle générale la majorité du capital (> 50%) des CHR. Des exceptions sont prévues.
[13] Article 21 LSH

2.2 Demande actuelle et évolutions

Evolution démographique dans le canton de Berne

L'analyse des données et des pronostics démographiques donne de très bonnes indications sur l'évolution à venir de la demande en prestations de santé. Cette dernière connaîtra une hausse importante, en raison de l'évolution démographique et épidémiologique.

Dans le canton de Berne, la population totale augmentera d'environ 0,6% par an en moyenne entre 2020 et 2035[14], ce qui représente un total d'environ 96 000 personnes. Si cette croissance ne sera pas très importante chez les moins de 65 ans[15], elle sera d'environ 2,5% chez les plus de 65 ans, soit un total de 85 000 personnes[16]. Cette tendance s'observe dans toutes les régions du canton, mais est légèrement plus marquée dans les zones rurales.

Ce vieillissement de la population se traduira surtout par une hausse des pathologies multimorbides et chroniques. Il entraînera également une hausse de la demande en traitements de médecine interne et gériatrique et en traitements neurologiques.

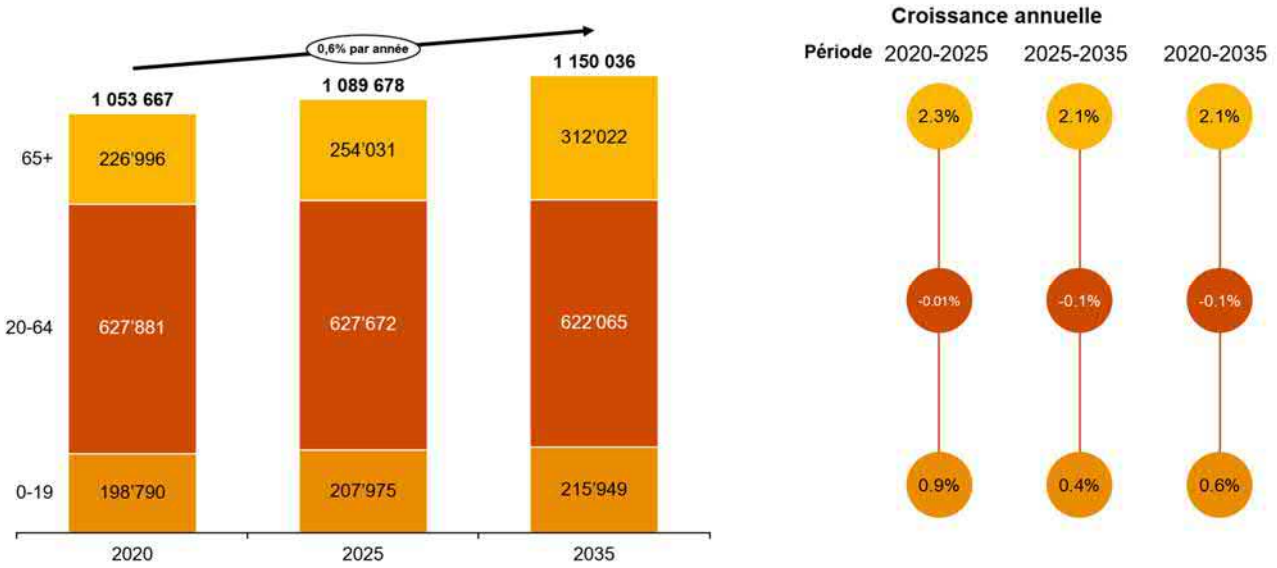


Illustration 4 : évolution démographique par tranche d'âge dans le canton de Berne (2020-2035)

Analyse des flux de patientes et patients hospitalisés

L'analyse des flux de patientes et patients hospitalisés permet de dresser trois constats majeurs :

1. la majorité des patientes et patients sont traités près de chez eux dans leur région de soins ;
2. en ce qui concerne les traitements électifs, la mobilité est plus élevée et le centre hospitalier est celui qui attire le plus de patientes et patients ;
3. l'analyse prend en compte tous les cas (soins aigus somatiques, psychiatrie et réadaptation). Si l'on observe uniquement les soins aigus somatiques, les résultats sont encore plus marqués.

Bien qu'ils puissent choisir librement leur hôpital sur tout le territoire national, la majorité des patientes et patients décident de se faire traiter dans leur canton ; 60% en moyenne plébiscitent la région de soins dans laquelle ils résident. Il n'y a que le Jura bernois où cette part chute à environ 49% : quelque 34% d'entre eux se tournent vers un fournisseur de prestations situé dans la région de soins Bienne-Seeland, ce qui s'explique avant tout par la géographie et par le fait que la distance pour rejoindre ces établissements est plus courte[17]. En outre, étant donné que l'entreprise Ambulance Région Bienne SA couvre une partie du Jura bernois, un

[14] Croissance totale : + 9,1%
[15] 0-19 ans : 0,6% ; 24-64 ans : - 1% par an
[16] OFS : projections démographiques
[17] Cette région de soins est en effet très proche du CHB.

certain nombre de patientes et patients sont conduits au CHB : sur les 34 points de pourcentage, ils en représentent 9[18].

Si l'on observe les sorties de patientes et patients admis en mode hospitalier à la suite d'une urgence, la répartition des soins au sein des différentes régions est encore plus marquée. Pour les urgences, plus de 62% des patientes et patients sont soignés dans leur région de soins. Dans l'agglomération bernoise, ce chiffre grimpe à plus de 90%. Ici aussi, on observe que près de 30% de la patientèle du Jura bernois est traitée dans la région Bienne-Seeland.

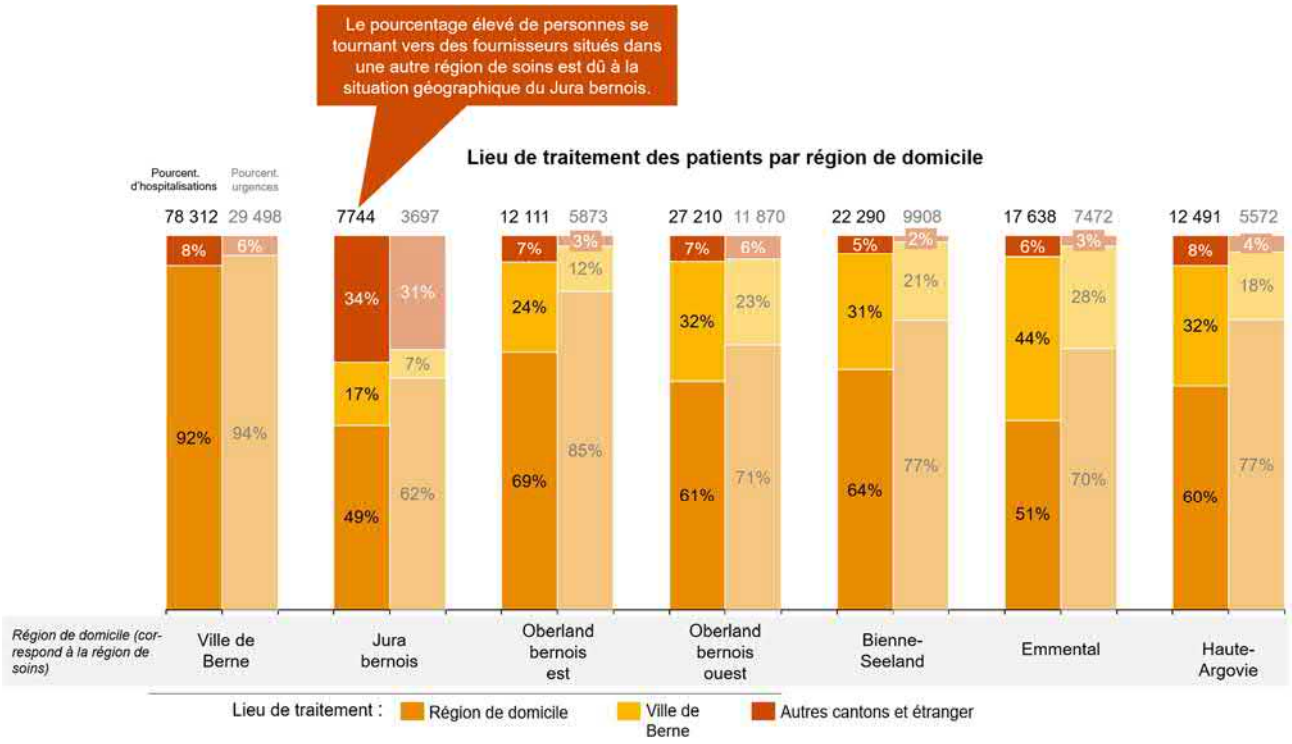


Illustration 5 : analyse des flux de patients hospitalisés (colonne de gauche) et admis aux urgences (colonne de droite)

Analyse des flux de patients en consultation ambulatoire

Il ressort de l'analyse des flux de patients en consultation ambulatoire en hôpital les trois autres constats suivants :

1. la majorité des patientes et patients sont traités près de chez eux dans leur région de soins ;
2. pour des traitements psychiatriques, les patientes et patients acceptent de faire un trajet plus long, potentiellement en raison de la stigmatisation ou parce qu'aucune offre adéquate n'est disponible près de chez eux ;
3. l'analyse tient compte de tous les cas de prise en charge hospitalière TARMED.

Les flux indiquent que la majorité des patientes et patients proviennent de l'agglomération bernoise : ils représentent environ 487 000 consultations sur un total de 1 090 000. Le taux de couverture des besoins est très élevé (95%), comme il ressort de l'illustration 6. Cette tendance – taux élevé de couverture des besoins et prépondérance de la prise en charge de proximité – est observable dans six autres régions de soins, de manière toutefois moins marquée (entre 56% et 72% des consultations ambulatoires en hôpital ont lieu dans la région de soins des patientes et des patients).

[18] Approximation sur la base des flux de patientes et patients dans les régions MedStat. Un certain degré d'incertitude ne saurait être exclu, lié à l'affectation des communes aux régions MedStat ; il reste toutefois négligeable.

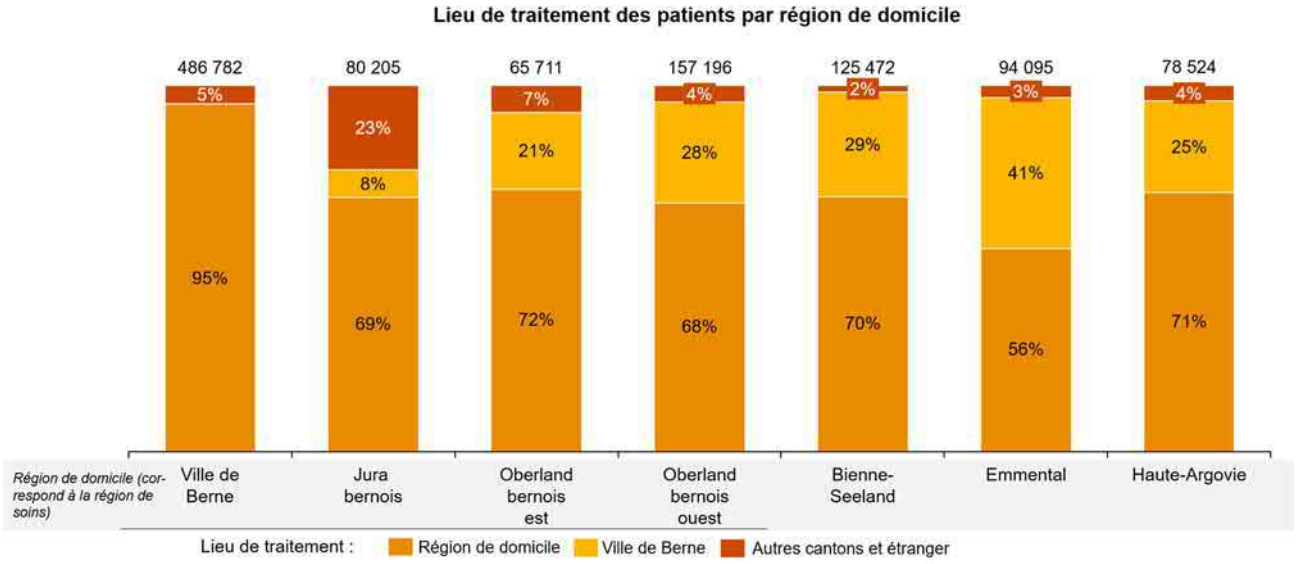


Illustration 6 : analyse des flux de patientes et patients en consultation ambulatoire par région de domicile

2.3 Situation financière des établissements bernois de psychiatrie et de soins aigus somatiques

Le présent rapport analyse en détail tous les hôpitaux de soins aigus somatiques avec participation cantonale et les compare, lorsque cela est possible, avec les établissements privés. Le groupe de l'Ile compte parmi les hôpitaux examinés, en raison de son caractère public et parce que le canton en est un actionnaire minoritaire. S'agissant de la psychiatrie, les SPU et le CPM sont inclus ; par contre, la réadaptation n'est pas examinée séparément.

Seules les données historiques sont utilisées ; une simulation statistique est effectuée à partir de celles-ci au point 4.2.

Accès aux données des établissements privés

Les données des hôpitaux de soins aigus somatiques et des cliniques psychiatriques et de réadaptation privés situés dans le canton de Berne sont difficilement accessibles. Seuls quelques établissements publient leurs rapports de gestion et de révision (comprenant leurs comptes annuels) ; la plupart ne publient aucune donnée financière – ou alors de manière incomplète.

L'Association des cliniques privées du canton de Berne (VPSB), qui regroupe six hôpitaux de soins aigus somatiques, trois cliniques psychiatriques et trois cliniques de réadaptation, publie dans son rapport annuel les données financières et de performance de ses membres.

La présente analyse inclut deux hôpitaux privés de soins aigus somatiques – le groupe Lindenhof (LHG) et le groupe Hirslanden Berne SA (HLB) – puisqu'il s'agit de centres hospitaliers importants et parce que leurs données sont rendues publiques.

Analyse de la rentabilité

Dans l'ensemble, la situation financière des hôpitaux de soins aigus somatiques avec participation cantonale peut être qualifiée de solide. Certains d'entre eux doivent néanmoins investir dans leurs infrastructures : des projets de construction sont prévus tandis que d'autres sont en cours, voire terminés. Outre les investissements dédiés aux bâtiments et aux infrastructures médico-techniques, des sommes toujours plus importantes doivent être allouées aux outils numériques, tels que les nouveaux systèmes d'information, les plateformes pour la patientèle et les référents ou d'autres infrastructures de ce type – avec un impact évident sur les finances des hôpitaux.

Pour évaluer la viabilité financière de ces projets d'investissement, l'EBITDAR est un indicateur fréquemment utilisé[19], bien qu'il y en ait d'autres. Comparativement à un hôpital dont l'infrastructure est déjà largement amortie, les investissements entraînent en règle générale des amortissements et des intérêts plus élevés. Si les nouvelles infrastructures ne permettent pas d'augmenter l'EBITDAR, le futur bénéfice d'exploitation (EBIT) et le bénéfice net baisseront jusqu'à entraîner des pertes, et donc une diminution des fonds propres.

Objectif : marge EBITDAR de 10,0% dans le domaine des soins aigus somatiques

Pour obtenir des résultats annuels moyens équilibrés ou positifs, un hôpital doit réaliser à long terme un EBITDAR supérieur aux amortissements annuels (et le cas échéant aux loyers), aux intérêts et aux impôts éventuels. L'objectif de marge EBITDAR a été défini en ce sens, en tant que fonction des coûts du capital (intérêts sur le capital propre et emprunté), de la durée moyenne d'utilisation des installations, de la rotation moyenne du capital, des loyers et des impôts. Plusieurs études de la société PwC[20] ont permis de préciser l'objectif de marge à hauteur de 10,0%, un objectif d'ailleurs largement repris dans le paysage hospitalier suisse. Une marge de 8,0% à 10,0% conviendrait vraisemblablement aussi aux hôpitaux moins spécialisés et de plus petite envergure[21].

Au vu des projets d'investissement précédemment évoqués, la réalisation de l'objectif de marge EBITDAR de 10,0% (ou compris entre 8,0% et 10,0% pour les hôpitaux moins bien établis et de plus petite envergure) sera d'autant plus importante à l'avenir pour préserver la solide base de fonds propres et la capacité d'amortissement de risque qui en découle. Les investissements dans le domaine des nouveaux bâtiments, des rénovations et surtout de l'infrastructure informatique visent habituellement à générer des optimisations de processus et à dégager des synergies qui permettent d'améliorer la marge EBITDAR. Il est donc particulièrement important non seulement d'atteindre ces objectifs, mais aussi de les vérifier régulièrement après réalisation des investissements, faute de quoi des amortissements plus élevés risquent, dans le pire des cas, d'engendrer des pertes récurrentes et, partant, un déficit structurel. Les fonds propres diminueraient alors immanquablement dans le temps, entraînant un recul de la capacité à amortir les risques en autonomie. Les organismes responsables verraient en contrepartie augmenter les risques financiers liés à leur participation. D'un point de vue économique, les investissements ne peuvent guère plus être financés dans une telle situation que par des contributions supplémentaires ou des garanties des propriétaires. En cas de résultats insuffisants persistants, les valeurs comptables inscrites au bilan des organismes responsables devraient faire l'objet d'un test de dépréciation et, le cas échéant, être amorties.

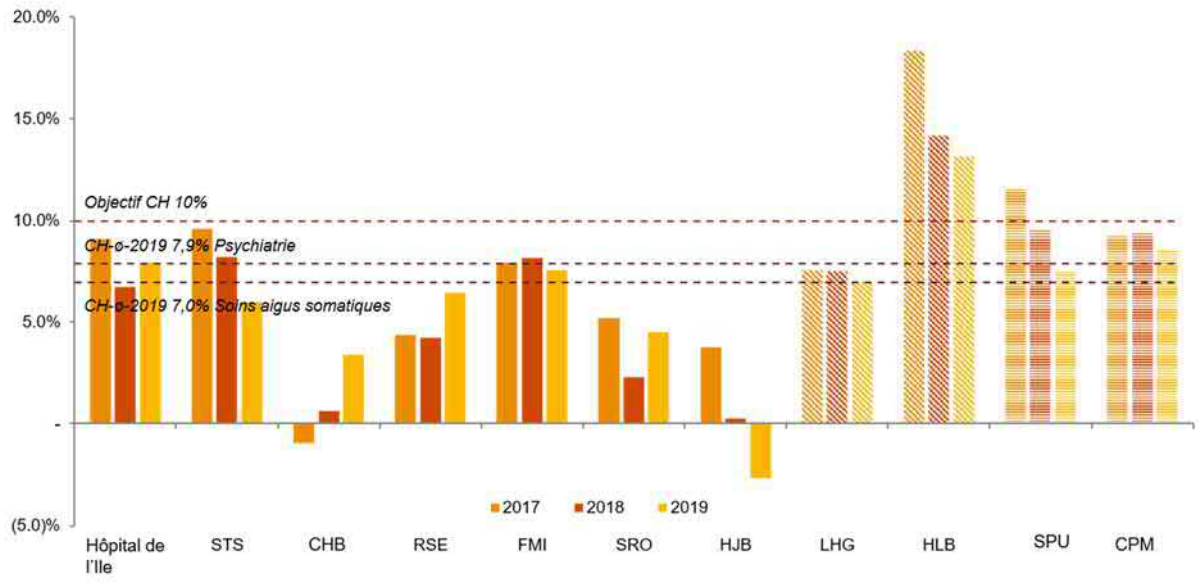


Illustration 7 : marges EBITDAR 2017-2019[22]

[19] Pour un hôpital sans objet loué, l'EBITDA et l'EBITDAR sont identiques.
[20] PwC (2013) : *Hôpitaux suisses : santé financière 2012*
[21] PwC (2017) : *Hôpitaux suisses : santé financière 2016*
[22] Le groupe de l'Ile a été inclus ici étant donné son statut juridique particulier en tant qu'hôpital universitaire et du fait qu'il est contrôlé par le canton (le conseil d'administration de la Fondation de l'Hôpital de l'Ile est élu par le conseil d'administration du groupe).

L'illustration 7 montre que, parmi les hôpitaux avec participation cantonale, aucun n'a atteint ou dépassé l'objectif de marge EBITDAR de 10,0% durant la période 2017-2019. Avec des valeurs comprises entre 5,9% et 9,6%, les sociétés Spital STS AG (STS), FMI AG (FMI) et groupe de l'Ile SA (Insel Gruppe AG) ont réalisé les plus hautes marges EBITDAR, atteignant même pour certaines la valeur cible EBITDA[23] de 8,0% définie dans la stratégie de surveillance et de contrôle des participations du canton. Ces trois sociétés affichent également des marges bénéficiaires nettes positives au cours des trois dernières années.

En réalisant des marges EBITDAR comprises entre 2,3% et 6,5%, les sociétés Regionalspital Emmental AG (RSE) et Spitalregion Oberaargau (SRO) ont clairement manqué l'objectif de 10,0% et ne sont parvenues à atteindre qu'une seule année la valeur minimale de 5,0% formulée dans la stratégie de surveillance et de contrôle des participations. Tandis que le RSE a pu dégager en 2017 et 2019 des marges bénéficiaires nettes positives, le SRO n'est jamais sorti des chiffres rouges, enregistrant des marges nettes de - 2,6%, - 5,9% et - 3,9%. Les pertes du SRO sont dues à des amortissements très élevés imputables à d'importants investissements d'infrastructure récemment réalisés (entretien et construction).

Au cours des trois dernières années, le CHB et l'HJB ont tous deux généré un résultat EBITDAR négatif pour chaque exercice. En 2017, l'HJB enregistrait toutefois encore un bénéfice net, tandis que le CHB affiche des résultats nets négatifs durant toute la période.

Comparativement à la moyenne[24] de 2019 des hôpitaux suisses, la plupart des hôpitaux avec participation cantonale ont dégagé une marge EBITDAR plus faible. Seuls le STS, le FMI et le groupe de l'Ile sont parvenus à atteindre en partie la valeur moyenne de 7,0%. La situation est similaire s'agissant de la marge bénéficiaire nette : le STS a dépassé la moyenne suisse (2019) de 1,1% durant les trois années, tandis que le groupe de l'Ile et le FMI n'y sont chacun parvenus que deux années sur trois, et l'HJB uniquement en 2017.

La faible rentabilité et les résultats annuels déjà partiellement négatifs représentent un défi à long terme pour la santé financière et l'autonomie des hôpitaux. Les projets d'investissement à venir nécessiteront une amélioration sensible de la rentabilité, d'autant plus que les hôpitaux ne peuvent plus bénéficier, avec le nouveau système de financement, d'aides à l'investissement ou de fonds cantonaux à des conditions avantageuses pour le financement de leur infrastructure. Il revient ainsi aux hôpitaux d'assurer leur propre financement, à travers les bénéfices réalisés non distribués ou via des capitaux empruntés, tout en sachant que les intérêts sur le capital emprunté grèvent les résultats annuels. Au vu de la situation actuelle, il est fort probable que certains hôpitaux continuent d'enregistrer des résultats négatifs ces prochaines années.

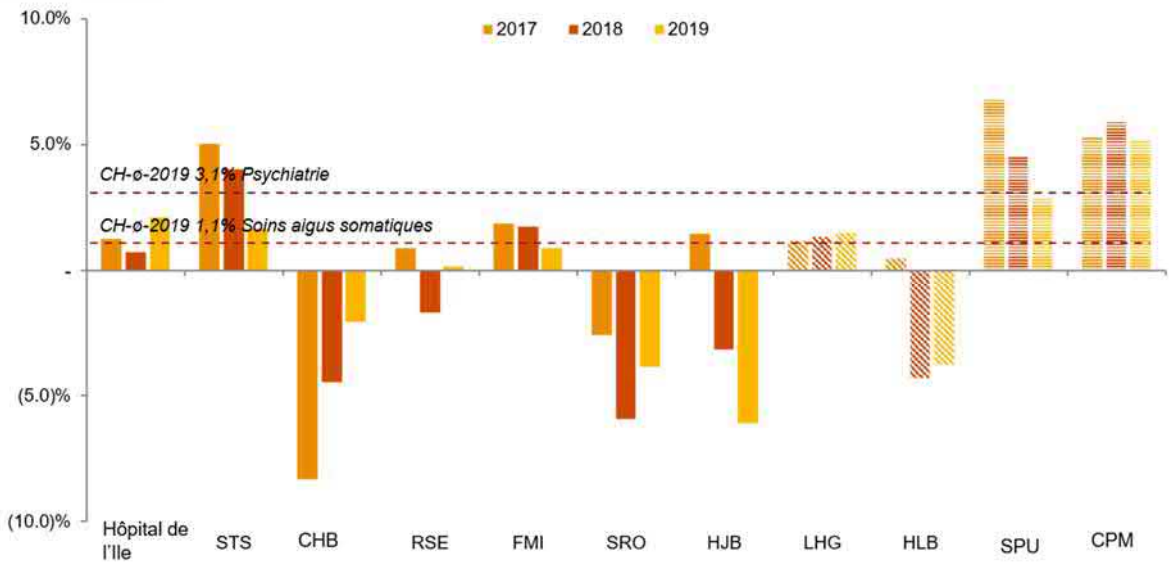


Illustration 8 : marges bénéficiaires nettes 2017-2019

[23] En principe, PwC utilise l'EBITDAR comme indicateur de rentabilité opérationnelle dans le secteur de la santé. Le contrôle des participations du canton ne comprend pas de valeur cible pour la marge EBITDAR, raison pour laquelle l'objectif de marge EBITDA a été retenu ici.

[24] La moyenne suisse correspond à la valeur médiane de 46 hôpitaux suisses dont les données de 2019 sont rendues publiques.

Les deux hôpitaux privés affichent des marges EBITDAR relativement élevées comparativement aux hôpitaux avec participation cantonale. Le groupe HLB a notamment dégagé au cours des trois dernières années des marges comprises entre 18,3% et 13,2%, à chaque fois bien au-dessus de la moyenne nationale de 7,0%. Les marges EBITDAR du groupe LHG sont bien plus modestes (entre 7,0% et 7,6%), sans jamais toutefois passer en deçà de la moyenne suisse. Il faut souligner que la part de patientes et patients au bénéfice d'une assurance complémentaire est bien supérieure dans les hôpitaux privés que dans les hôpitaux avec participation cantonale, ce qui permet de réaliser un chiffre d'affaires moyen par patient plus élevé[25]. En outre, la méthode de calcul du revenu employée par les hôpitaux recourant à des médecins agréés a tendance à augmenter les marges EBITDAR. Les résultats sont différents s'agissant des marges bénéficiaires nettes : celle du groupe LHG est comprise entre 1,2% et 1,5%, soit au-dessus de la moyenne de 1,1%, tandis que celle du groupe HLB se situait en deçà de la moyenne suisse en 2017 et était même clairement négative ces deux dernières années. Ce résultat s'explique par les loyers, qui s'élèvent à environ 14,0% du chiffre d'affaires et sont imputés à l'interne du groupe HLB.

La situation financière des SPU et du CPM se caractérise par une solide rentabilité. Les deux établissements sont parvenus à générer au cours des trois dernières années des marges EBITDAR et des marges bénéficiaires nettes relativement élevées. Le CPM a ainsi enregistré des marges EBITDAR comprises entre 8,6% et 9,3% ainsi que des marges bénéficiaires nettes évoluant entre 5,2% et 5,9%, soit toujours au-dessus des moyennes suisses[26] (de 7,9% et 3,1%). Avec des marges EBITDAR de 11,6% (2017), 9,5% (2018) et 7,5% (2019) et des marges bénéficiaires nettes de 6,8% (2017), 4,6% (2018) et 2,9% (2019), les SPU ne sont passés en deçà des moyennes nationales qu'en 2019.

Analyse de la structure des capitaux

Dans un souci d'examen plus poussé de la situation financière des hôpitaux à participation cantonale, l'étude de la rentabilité de ces derniers a été complétée par une analyse des ratios du bilan, à savoir le ratio de fonds propres, qui correspond à la part de fonds propres par rapport au capital total, et le taux d'endettement, calculé à partir du rapport entre la dette productive d'intérêt et les fonds propres. Ces deux ratios servent à l'analyse de la structure financière et permettent l'identification précoce d'une menace de surendettement[27]. Lors des calculs, il convient d'utiliser des données financières conformes aux normes comptables en vigueur (p. ex. Swiss GAAP RPC pour les hôpitaux à participation cantonale) afin d'obtenir un aperçu conforme à la réalité de la situation patrimoniale et financière et des résultats. On parle alors de *true and fair view*.

Tous les hôpitaux à participation cantonale ont atteint la valeur minimale de 30,0% de fonds propres définie par le contrôle cantonal des participations dans sa stratégie de surveillance ad hoc, et ont même clairement dépassé (à l'exception du RSE) la valeur cible de 50,0%. La plus faible part de fonds propres du RSE s'explique principalement par un emprunt de 75 millions de francs contracté en 2014 et qui échoira en 2023. En outre, la situation de la société RSE AG a été directement impactée par la modification des bases légales empêchant le financement d'un nouveau bâtiment par le Fonds d'investissements hospitaliers. Notons par ailleurs que pour les autres CHR, ces fonds propres ne sont pas le fruit de bons résultats annuels mais découlent de l'appréciation des biens immobiliers transférés avec une valeur comptable nulle lors de l'autonomisation consécutive à l'introduction du nouveau système de financement hospitalier.

D'une manière générale, les hôpitaux avec participation cantonale s'inscrivent dans une tendance de baisse de la part de fonds propres. Cette évolution a été particulièrement marquée ces trois dernières années pour le CHB, le SRO et l'HJB. Il est plus que probable, aux yeux de la société PwC, que les défis que constituent la pression sur les coûts, la baisse des tarifs et la pénurie croissante de main-d'œuvre qualifiée accentuent davantage ce développement à l'avenir, notamment lorsque d'autres projets d'infrastructure ou des investissements (p. ex. dans le domaine de la numérisation) devront être financés et que les effets escomptés en termes de rentabilité ne pourront être atteints, ou seulement partiellement. Une piste de solution pourrait alors résider dans la réalisation d'investissements communs, avec, par exemple, une coordination des

[25] Chiffres clés des hôpitaux suisses (2018) ; approximation à partir de l'indicateur du nombre de patientes et patients en division semi-privée ou privée (%, en mode hospitalier).
[26] La moyenne suisse correspond à la valeur médiane de neuf hôpitaux psychiatriques suisses dont les données de 2019 sont accessibles au public.
[27] L'utilisation des fonds propres correspond à une consommation indirecte de fonds publics du fait de la participation cantonale.

investissements de plusieurs hôpitaux dans le domaine de la numérisation pour en répartir les coûts et augmenter la marge contributive.

Il faut en outre souligner que les comptes établis selon le Code des obligations (CO) présentent des ratios de fonds propres bien plus bas que ceux qui reposent sur les normes Swiss GAAP RPC. Une certaine prudence doit toutefois être de mise, étant donné que les bouclements selon le CO ne constituent pas une analyse *true and fair* et peuvent contenir des réserves latentes laissant apparaître une situation financière moins favorable qu'elle ne l'est en réalité.

En comparaison suisse, les hôpitaux bernois avec participation cantonale affichent de très bons ratios de fonds propres, dépassant tous largement (à l'exception du RSE) la moyenne nationale de 47,6%. Ces ratios particulièrement élevés s'expliquent par l'activation des immobilisations corporelles (immobilier) conséquente à l'introduction des normes Swiss GAAP RPC, la dissolution des réserves latentes qui y est liée et la valorisation d'immobilisations corporelles qui ont alors été attribuées aux bénéfices reportés.

Les ratios de fonds propres des hôpitaux privés sont bien plus faibles que ceux des hôpitaux avec participation cantonale, évoluant entre 27,3% et 30,0% pour le groupe LHG et entre 16,4% et 23,9% pour le groupe HLB. Signalons que les conventions de postposition ont été ajoutées à l'analyse des fonds propres du groupe HLB, faute de quoi ces derniers seraient négatifs au cours des deux dernières années. Les modèles de location des biens immobiliers en exploitation peuvent également avoir une influence sur la structure des capitaux propres des sociétés.

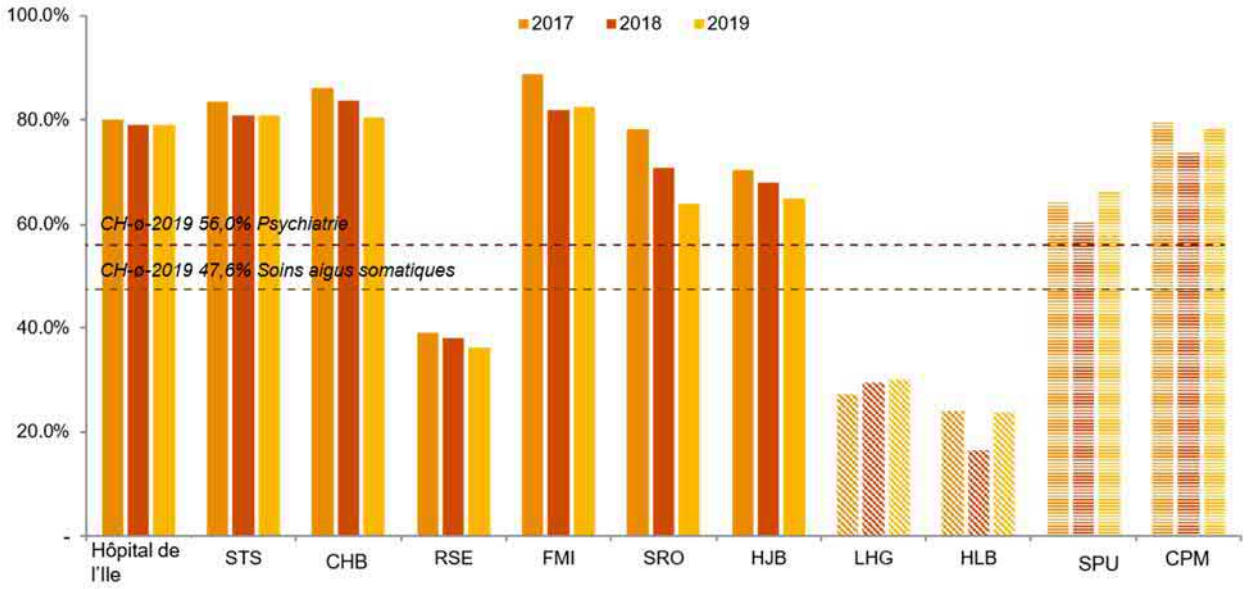


Illustration 9 : ratios de fonds propres 2017-2019

Comme pour les ratios de fonds propres, la plupart des hôpitaux avec participation cantonale se caractérisent par des taux d'endettement très satisfaisants. Seul le RSE se situe au-dessus de la moyenne de 65,6%.

Le taux d'endettement du groupe LHG est compris entre 87,4% et 109,8% et est ainsi supérieur à la moyenne suisse. Celui du groupe HLB apparait particulièrement faible, car les passifs envers la société n'ont pas été pris en compte lors du calcul, en raison du peu d'informations figurant dans le rapport annuel au sujet des créances et des engagements de l'hôpital. Il n'a ainsi pas été possible de déterminer de manière étayée le taux d'endettement de cette société.

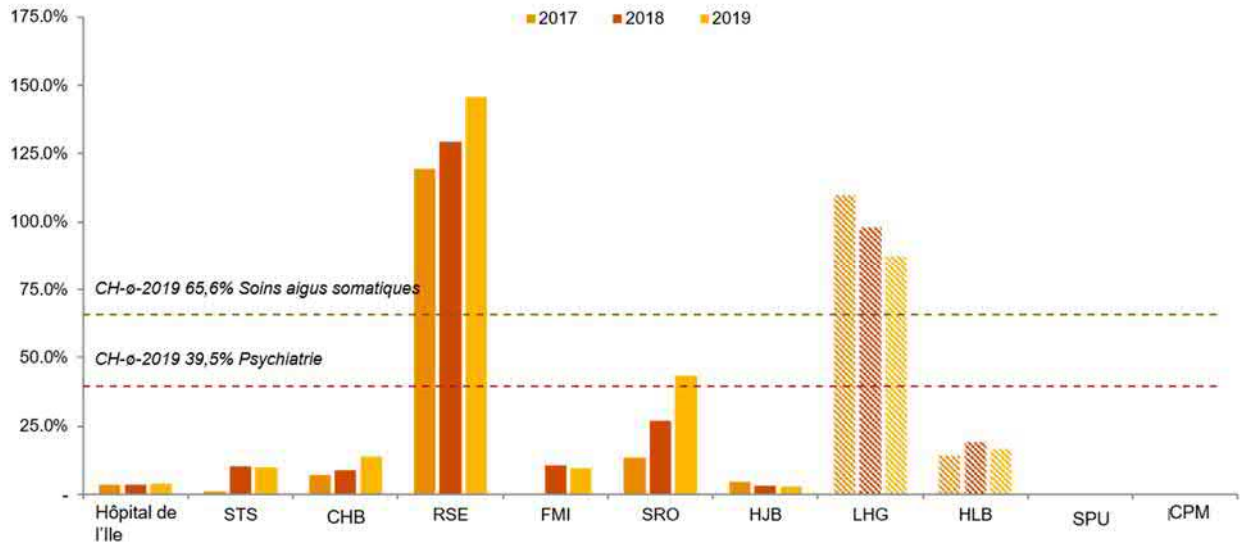


Illustration 10 : taux d'endettement 2017-2019

A l'heure actuelle, la plupart des hôpitaux avec participation cantonale sont essentiellement financés par leurs fonds propres. Leur taux d'endettement, ces trois dernières années, se situait entre 0,0% et 14,0%, à l'exception du RSE et du SRO, qui ont financé une partie de leurs investissements au moyen d'engagements financiers à long terme. Le RSE a ainsi émis une obligation d'emprunt et a contracté des hypothèques, des crédits et des prêts d'investissement. Ces derniers, conclus au cours des deux dernières années, ont entraîné une hausse du taux d'endettement du RSE, compris entre 119,5% et 145,6% entre 2017 et 2019. Le SRO a assuré son financement par des fonds étrangers au moyen d'un emprunt ; son taux d'endettement a évolué ces trois dernières années entre 13,3% et 43,2%.

Au vu de la structure de participation des hôpitaux avec participation cantonale, le niveau élevé des fonds propres et les faibles taux d'endettement sont des éléments positifs. La situation serait bien différente dans le secteur privé, où les fonds propres sont soumis à des attentes de rentabilité bien définies et où des capitaux étrangers peuvent s'avérer avantageux du fait de la déductibilité fiscale des intérêts. Il ne semble toutefois pas opportun, aux yeux de la société PwC, d'augmenter la part de capitaux étrangers portant intérêts dans le seul but de modifier la structure du capital (augmentation ou maximisation du rendement des fonds propres), car le résultat financier s'en trouverait impacté par le paiement d'intérêts réduisant d'autant les liquidités. Le versement de dividendes au canton produit d'ailleurs le même effet, à la différence que ceux-ci bénéficient au canton en sa qualité de propriétaire. PwC n'estime donc pas pertinent de viser une augmentation de la part de capitaux étrangers et du taux d'endettement, à moins que des projets de construction ou de transformation d'ouvrage l'imposent et que la viabilité financière soit garantie à long terme.

Les deux hôpitaux psychiatriques avec participation cantonale étudiés se distinguent par des capacités de financement particulièrement solides. Les deux établissements n'ont pas d'engagements financiers majeurs et affichent, pour les trois dernières années, un taux d'endettement de 0,0%, alors que la moyenne suisse en 2019 se situait à 39,5%. Ce taux d'endettement très bas se reflète dans l'importante part de fonds propres des deux établissements. Celle des SPU a ainsi évolué, entre 2017 et 2019, entre 60,4% et 66,3%, tandis que celle du CPM se situait entre 73,9% et 79,5%. La moyenne suisse s'élevait en 2019 à 56,0%.

Analyse des liquidités

L'étude de la situation financière des hôpitaux a également donné lieu à une analyse de leurs degrés de liquidité, allant de 1 à 3.

Le degré de liquidité 1 correspond au ratio des liquidités par rapport aux fonds étrangers à court terme. Un degré de liquidité de 100% signifie que tous les engagements inscrits au bilan et arrivant à échéance dans les douze mois sont couverts par les liquidités disponibles, si bien qu'ils peuvent être honorés même en cas de retard de paiement des créances en suspens sans que d'autres mesures ne soient nécessaires. S'il peut sembler opportun, du point de vue de l'appréciation du risque, d'avoir un ratio aussi élevé que possible, la

mise à disposition des ressources financières à cette fin n'est pas sans conséquence en termes de coûts (coûts explicites, à l'instar des taux d'intérêts négatifs actuellement possibles, et coûts d'opportunité). En pratique, on considère que le degré de liquidité 1 doit toujours être supérieur à 25%. La société PwC estime qu'une telle valeur est même plutôt faible pour le secteur hospitalier, qui se caractérise par d'importants frais mensuels de personnel.

L'illustration 11 ci-dessous expose le degré de liquidité 1 des hôpitaux bernois.

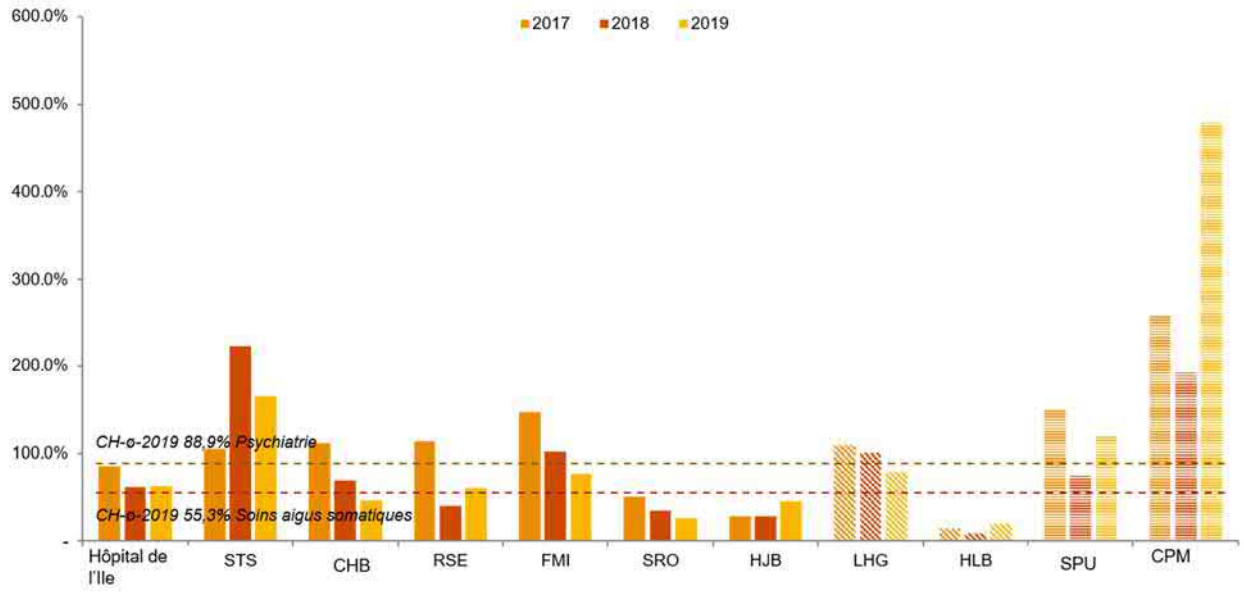


Illustration 11: degré de liquidité 1, 2017-2019

L'analyse du degré de liquidité 1 montre que les hôpitaux de soins aigus somatiques bernois sont dans l'ensemble relativement proches de la moyenne suisse. Les basses valeurs affichées par le groupe HLB sont particulièrement frappantes. Elles peuvent s'expliquer par la structure de holding de la société mère : étant donné que le groupe Hirslanden possède plusieurs filiales dans différentes régions, il a la possibilité d'optimiser ses liquidités à un échelon supérieur, sans devoir conserver un volume trop important de liquidités au sein de ses filiales. Une tendance à la baisse est observée dans de nombreux autres hôpitaux (STS, FMI ou RSE, p. ex.), conséquence de projets immobiliers et de résultats financiers insuffisants : ces sociétés détenaient en 2017 des liquidités supérieures à la moyenne, car elles étaient sur le point de lancer de nouvelles constructions et avaient vraisemblablement constitué des réserves à cet effet. L'important volume de liquidités du CPM s'explique probablement par des raisons similaires[28]. Le remboursement de dettes à court terme au canton a toutefois également contribué à une forte hausse des liquidités en 2019[29]. D'une manière générale, la plupart des hôpitaux étudiés disposent d'une confortable réserve de liquidités, tant dans le canton de Berne qu'à l'échelle nationale.

Le degré de liquidité 2 se distingue du degré de liquidité 1 par la prise en compte des actifs circulants (à l'exception des stocks), rapportés aux fonds étrangers à court terme. Ce ratio est souvent utilisé pour évaluer la valeur des créances en suspens d'une entreprise, qui sont ensuite ajoutées aux liquidités. Etant donné qu'une grande partie des créances produites dans le secteur hospitalier le sont à l'encontre de parties disposant d'une importante solvabilité (cantons et assurances), la valeur des débiteurs s'avère généralement élevée. Il est toutefois recommandé, du point de vue du risque, de ne pas passer outre la valeur seuil de 100%. A part le groupe HLB, tous les établissements bernois se situent au-dessus de cette dernière, comme le montre l'illustration ci-après. La constellation spécifique du groupe HLB, qui est rattaché à un groupe plus grand, explique ici encore ces résultats particuliers. Il serait plus pertinent, dans ce cas précis, de procéder à une analyse des liquidités concernant l'ensemble du groupe. Les hôpitaux bernois évoluent globalement à un

[28] Augmentation des autres dettes à court terme du CPM
[29] Cette dernière est également imputable au changement de mode d'indemnisation par le canton du fait de l'introduction de la structure tarifaire TARPSY.

niveau légèrement inférieur à la moyenne suisse, révélant par là même des réserves de liquidités (au sens de somme des liquidités et des créances) un petit peu moins fournies.

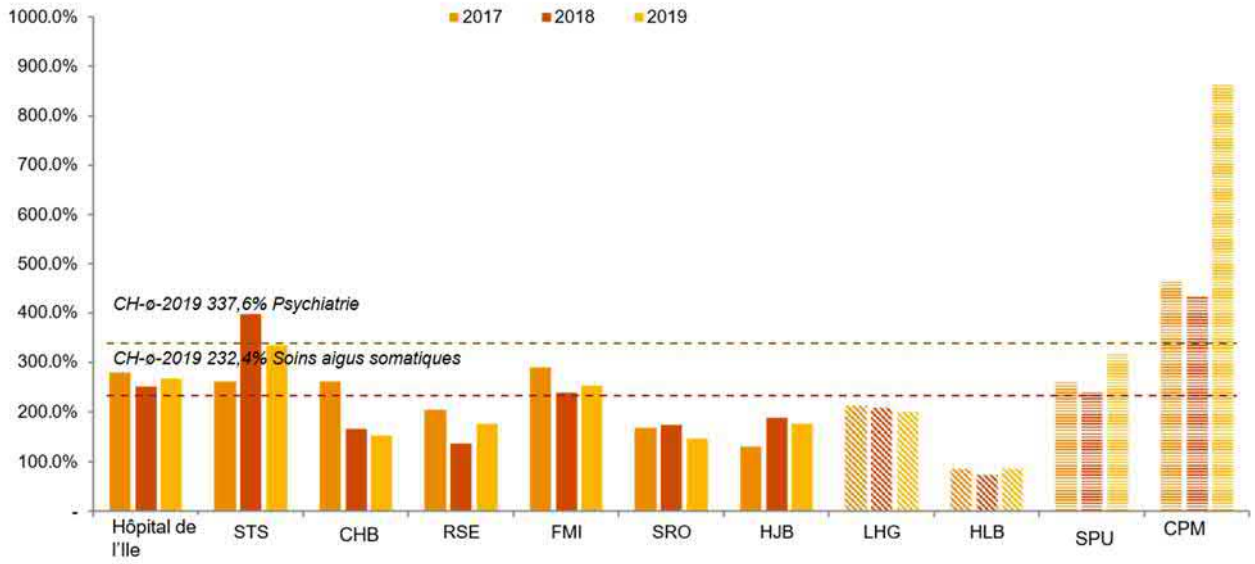


Illustration 12 : degré de liquidité 2, 2017-2019

Le degré de liquidité 3 considère pour sa part l'ensemble des actifs circulants, rapportés aux dettes à court terme. Un degré de liquidité de 100% signifie que l'ensemble des valeurs patrimoniales des actifs circulants figurant au bilan (débiteurs, stocks, prestations non facturées, etc.) doivent être revendues (c'est-à-dire transformées en liquidités) pour couvrir les dettes à court terme inscrites au bilan avec une échéance inférieure à douze mois. Une valeur de 100% serait donc particulièrement basse et signifierait l'existence d'un potentiel problème de liquidités. L'illustration ci-après montre cependant qu'aucun hôpital bernois ne se trouve dans une telle situation (à l'exception, une fois encore, du groupe HLB). Les valeurs du degré de liquidité 3 des hôpitaux bernois sont d'une manière générale très proches de la moyenne nationale.

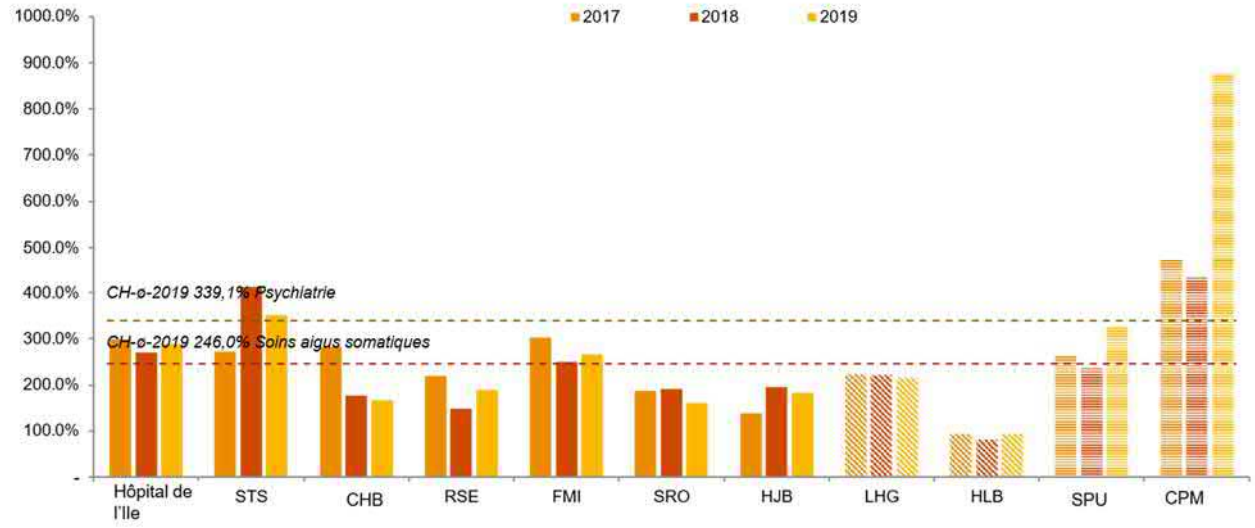


Illustration 13: degré de liquidité 3, 2017-2019

Il est enfin essentiel d'évaluer lequel de ces trois degrés de liquidité est le plus pertinent pour étudier le secteur hospitalier suisse. On peut à cet égard partir du principe que les créances à court terme des hôpitaux revêtent une importance particulière, du fait de leur qualité élevée et du volume considérable qu'elles peuvent atteindre. Les stocks sont également importants, sans toutefois primer les créances, car la grande majorité des prestations fournies dépend des actes médicaux et non du matériel en lui-même. La société PwC estime ainsi que l'utilisation du degré de liquidité 2 est particulièrement indiquée pour analyser la situation en matière de liquidités d'un hôpital. Le recours à des indicateurs trop généraux risque néanmoins d'entraîner une

insuffisance de liquidités. L'analyse (ou la définition du volume) de liquidités sur la base d'une arithmétique purement bilancielle peut conduire à une vision trop parcellaire ignorant totalement que la majorité des prestations d'un hôpital sont directement fournies par son personnel. La société PwC recommande donc de tenir également compte des importantes charges mensuelles de personnel dans le calcul des réserves de liquidités.

Appréciation générale

Les hôpitaux avec participation cantonale se distinguent au niveau national par la solidité de leur bilan. Ces bons chiffres s'expliquent principalement par les effets de valorisation générés par l'introduction du nouveau système de financement hospitalier en 2012 et des normes Swiss GAAP RPC. Les hôpitaux ont principalement profité du fait que leurs biens immobiliers ont été transférés avec une valeur comptable nulle lors de l'autonomisation, avant d'être valorisés à la suite du nouveau régime de financement. Le volume de liquidités des hôpitaux bernois se situe actuellement à un niveau similaire à celui du reste du secteur et les comptes annuels ne laissent pas craindre d'insuffisance dans ce domaine.

La faible rentabilité observée laisse toutefois planer le risque d'une détérioration à moyen terme de la robuste situation actuelle. Le nouveau système de financement oblige en outre les hôpitaux avec participation cantonale à générer eux-mêmes les ressources nécessaires aux investissements dans l'infrastructure, la numérisation ou tout autre projet de développement, à moins de faire appel à des fonds étrangers. Aussi le prochain cycle d'investissement s'accompagnera-t-il probablement d'une hausse du taux d'endettement ou d'une baisse de la part de fonds propres. Les bailleurs de fonds décident notamment de l'octroi et des conditions des crédits sur la base des indicateurs précédemment étudiés, si bien que l'accès des hôpitaux au marché des capitaux pourrait se retrouver limité en cas de remise en question, voire de rejet de l'hypothèse de l'existence d'une garantie implicite de l'Etat, prédominante aujourd'hui dans la plupart des organismes de crédit.

2.4 Objectifs et tâches des hôpitaux bernois au sein du système de soins

Dans le paysage hospitalier bernois, les objectifs et les tâches du système de soins sont définis à l'aune de leur efficacité, de leur adéquation et de leur caractère économique[30]. Concrètement, cela signifie que des soins médicaux et infirmiers efficaces et économiquement viables sont garantis et que les infrastructures nécessaires à cette fin sont mises à disposition[31]. En outre, en raison de la taille critique de sa population, le canton de Berne vise également à atteindre le plus haut taux de couverture pour les traitements spécifiques afin que ceux-ci puissent être proposés au sein même du canton.

L'**efficacité** de la couverture en soins dépend d'une prise en charge fondée sur des preuves, qui permettent des améliorations notables pour la patientèle. Le canton est donc tenu de viser une qualité de traitement élevée pour sa population et de garantir un haut niveau de sécurité, encadrés par des mesures de pilotage appropriées. Le suivi des résultats des traitements permet de mesurer la qualité et, partant, de la garantir[32].

En ce qui concerne **l'adéquation** des soins, il est essentiel de trouver un équilibre entre une offre et une demande excédentaires d'une part, et une couverture satisfaisante d'autre part. Cela inclut le regroupement des soins (hautement) spécialisés, qui permet d'éviter les domaines de prestations sous-critiques (insuffisants en quantité pour assurer des services efficaces et de qualité) et de garantir la qualité. Ce regroupement permet également de faciliter l'admission et d'orienter les patientes et patients vers les structures décentralisées appropriées.

En matière d'**efficacité économique[33]**, les objectifs et les tâches reposent sur des structures adaptées aux ressources disponibles. Les infrastructures existantes sont ainsi davantage prises en compte dans la planification continue des soins.

[30] Comme pour l'ensemble de la Suisse en vertu de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)
[31] DSSI (2016) : *Planification des soins 2016 selon la LSH*
[32] DSSI (2016) : *Planification des soins 2016 selon la LSH*
[33] L'efficacité économique est appréciée ici au niveau de chaque prestation et non à l'échelle de l'entreprise.

Forces et faiblesses du paysage hospitalier bernois

Le tableau ci-après propose un aperçu des forces (en vert) et des faiblesses (en rouge) du paysage hospitalier bernois, accompagné de l'appréciation de la société PwC (colonne de droite).

	Nombre et taille des fournisseurs de prestations	
	Le canton de Berne compte un nombre important d'hôpitaux au bénéfice d'un mandat de prestations de base et spécialisées. Toutes les régions disposent d'une solide offre de soins, qui sont donc aisément accessibles à la population.	Importance élevée
	Les soins de base, notamment les soins aigus somatiques, sont implantés au plus proche des bassins d'habitation et sont accessibles en moins de 30 minutes de voiture pour plus de 80% de la population. En outre, le domicile de 80% des Bernoises et Bernois se situe à moins de 50 kilomètres de l'hôpital le plus proche[34].	Importance élevée
	Le nombre important de fournisseurs de prestations entraîne l'apparition de doublons, y compris dans le domaine des soins spécialisés, générant non seulement une augmentation des coûts mais également une baisse de la qualité, du fait d'un manque de concentration des cas (voir nombre minimal de cas).	Importance moyenne
	La ville de Berne se distingue par une forte concentration de fournisseurs de soins aigus somatiques, qui s'accompagne d'une surcapacité dans certains types de prestations. Ce phénomène peut conduire à un manque de rentabilité et entraîne une augmentation des coûts de la santé en raison de l'importante densité de l'offre.	Importance moyenne
	Les contraintes géographiques du canton, caractérisé par une importante superficie dont des zones sont faiblement peuplées, rendent difficile un accès rapide aux prestations dans certaines régions. Celles-ci, particulièrement vastes, comptent toutes de petits hôpitaux régionaux qui permettent de garantir l'accès aux soins, mais qui n'atteignent que difficilement le volume critique de patientes et patients nécessaire à la qualité et à la rentabilité de l'exploitation. Les hôpitaux ne proposant pas de prestations spécialisées en parallèle des soins de base font généralement face à d'importants défis pour assurer un modèle économique viable. L'expérience montre que pour réussir, une offre hospitalière doit comprendre au minimum deux domaines spécialisés en plus des soins de base.	Importance élevée
	Coopérations	
	Il existe dans certains cas ainsi que dans certains groupes hospitaliers une bonne mise en réseau des différents acteurs impliqués, notamment au-delà du strict secteur de soins (p. ex. entre l'hôpital et les praticiennes et praticiens libéraux, entre l'hôpital et les EMS, ou encore entre les hôpitaux de soins aigus somatiques et les services de psychiatrie ou de réadaptation).	Importance moyenne
	Aux yeux de la société PwC, le degré de coopération n'est toutefois pas suffisant pour assurer dans tout le canton une offre de soins intégrée, intersectorielle et sans interface. Il existe, comme à l'échelle nationale, un réel potentiel de nouvelles alliances et de coopération pour améliorer la qualité et l'efficacité des prestations, notamment à travers le développement de projets communs qui pourront consolider les efforts entrepris.	Importance moyenne

[34] DSSI (2016) : *Planification des soins 2016 selon la LSH*

3. Changements imminents dans les structures bernoises de prise en charge

3.1 Tendances de fond et répercussions

Dans le système de santé suisse, les soins sont en corrélation avec l'orientation patient, la qualité et la rentabilité. Puisqu'elles sont interdépendantes, ces trois dimensions s'influencent mutuellement. L'illustration 14 met en évidence les principales tendances de fond, lesquelles impactent (et continueront d'impacter) ces dimensions et donc le système de santé dans son ensemble. Voici un résumé des tendances pour la Suisse, qui sont applicables au canton de Berne :

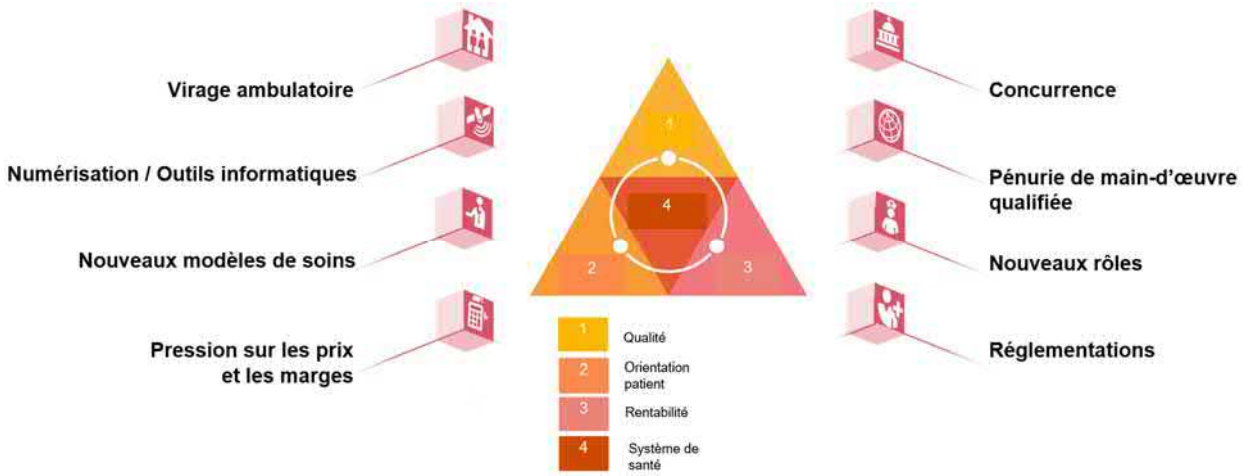


Illustration 14 : tendances de fond à l'œuvre dans le système de santé suisse

Le **virage ambulatoire** est favorisé à plusieurs niveaux. D'une part grâce aux progrès de la médecine, qui permettent de réaliser toujours plus d'interventions et de thérapies en ambulatoire[35] ; d'autre part grâce aux efforts politiques, qui permettent que des interventions en mode hospitalier soient davantage transférées vers des cliniques de jour ou des structures ambulatoires dédiées. La rentabilité du système est donc renforcée[36]. L'accroissement des prestations ambulatoires n'est pas seulement indiqué sur le plan médical et voulu sur le plan politique, il correspond également aux préférences des patientes et des patients ainsi qu'au besoin qu'ils ont de bénéficier d'une prise en charge flexible, facile d'accès et à bas seuil. Ils ne devraient plus être contraints de parcourir de longues distances pour des examens et traitements simples et réguliers qui peuvent être effectués en ambulatoire (à l'hôpital ou dans une autre structure), comme les thérapies oncologiques.

Parallèlement aux progrès de la médecine, la **numérisation** et **l'utilisation de nouveaux outils informatiques** gagnent elles aussi du terrain. L'introduction du dossier électronique du patient comme plateforme unique centralisant toutes les données de chaque individu vise à garantir la qualité dans les structures de soins complexes et à assurer aux patientes et patients un suivi tout au long de leur parcours. Grâce aux plateformes de télémédecine, et notamment pour ce qui touche à la première évaluation médicale, les patientes et patients peuvent davantage interagir avec le médecin indépendamment de leur situation géographique, ce qui est particulièrement pertinent pour assurer une prise en charge adaptée des malades chroniques sur tout le territoire. En outre, l'intelligence artificielle, la médecine de précision et le *machine learning* permettent de poser des diagnostics toujours plus précis, et donc de formuler des recommandations

[35] PwC (2016) : *Ambulatoire avant stationnaire. Ou comment économiser un milliard de francs chaque année*
[36] PwC (2018, 2019) : *Hôpitaux suisses : santé financière 2017* ; *Hôpitaux suisses : santé financière 2018*

de traitement mieux adaptées. Les acteurs du secteur de la santé sont de plus en plus interconnectés sur le plan numérique.

De **nouveaux modèles de soins** gagnent en importance en raison du progrès médical, de la spécialisation de la médecine et de la hausse des pathologies multimorbides[37]. Il faut donc des passerelles simples et centrées sur la patientèle entre les structures en amont et en aval. Globalement, le développement des modèles de soins permet d'améliorer la qualité, tandis que la concentration et l'échelonnement des prestations au sein du système améliorent la rentabilité.

En Suisse, les fournisseurs de prestations sont soumis à une forte **pression sur les prix et les marges**, en raison de l'évolution démographique, des interventions réglementaires, du virage ambulatoire avec des tarifs ne couvrant pas les coûts, des changements de rémunération des traitements hospitaliers[38] et de la baisse du nombre de patientes et patients affiliés à une assurance complémentaire[39]. Cette pression impose au système de prendre davantage en compte la dimension de la rentabilité, l'objectif étant d'endiguer l'augmentation constante des coûts de la santé et donc des primes d'assurance-maladie.

La **concurrence** devrait s'intensifier dans le domaine de la santé, exacerbée par différents phénomènes, notamment :

- le recul du nombre de patientes et patients affiliés à une assurance complémentaire ;
- l'augmentation des capacités de nombreux hôpitaux, liée à leurs stratégies de croissance et au renouvellement des infrastructures ;
- la porosité des limites entre les différents types de prestations (p. ex. soins hospitaliers ambulatoires).

Les fournisseurs doivent donc impérativement développer de **nouveaux modèles d'affaires et de soins** s'ils souhaitent rester compétitifs et rentables à long terme. La concurrence sera davantage axée sur la qualité à mesure que la transparence s'améliorera.

L'Etat intervient toujours plus pour **réglementer** le marché et freiner la hausse des coûts, principalement au niveau des tarifications et via l'attribution des mandats de prestations. L'introduction des nouveaux modèles tarifaires, à l'image de celui de SwissDRG applicable depuis 2012 aux soins aigus somatiques hospitaliers, compte parmi les principales réglementations. La pression sur les tarifs eux-mêmes est telle que le Conseil fédéral a ordonné, pour l'année 2018 et dans différents secteurs, de revoir à la baisse les structures tarifaires TARMED des prestations ambulatoires en soins aigus somatiques[40]. La psychiatrie hospitalière, la réadaptation et le domaine ambulatoire ont récemment connu – ou connaîtront prochainement – des adaptations de leur système tarifaire. Des réglementations supplémentaires telles que l'introduction d'un nombre minimal de cas et d'autres exigences accrues pour l'attribution de mandats de prestations, la liste des traitements à réaliser en ambulatoire et les budgets globaux peuvent avoir des répercussions considérables sur les fournisseurs de prestations et sur la diversité et le volume des offres. Ces réglementations visent avant tout à améliorer la qualité (aussi bien la qualité de l'indication que la qualité ressentie par et mesurée chez les patientes et patients) et la rentabilité. De plus, les mesures de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et du Conseil fédéral visant à maîtriser les coûts (modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, LAMal : 2e volet) sont actuellement au cœur des discussions avec les fournisseurs de prestations[41].

La concurrence entre les établissements pour recruter du **personnel qualifié** et bien formé ne manquera pas de s'intensifier. La croissance générale et les exigences élevées en termes de qualification sont autant de facteurs qui font que le secteur de la santé est en moyenne davantage frappé par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée[42]. Sans compter la place grandissante accordée aux conditions de travail et aux modèles de rémunération lors du choix de carrière. On peut donc présumer que cette pénurie s'aggravera dans les zones

[37] Soins intégrés en Suisse, Obsan, 2017
[38] Lors des négociations tarifaires entre les caisses maladie et les fournisseurs de prestations
[39] Le nombre de personnes qui souscrivent une assurance complémentaire ne cesse de baisser, en particulier chez les jeunes, qui jugent le rapport coûts-bénéfice moins intéressant. En Suisse, dans l'ensemble, la part de patientes et patients affiliés à une assurance complémentaire qui sont traités chez les fournisseurs de prestations décroît.
[40] Fiche d'information : adaptation du tarif médical TARMED, Office fédéral de la santé publique, 2017
[41] Voir les projets de révision de l'OFSP en cours
[42] *Fachkräftemangel in der Schweiz*, Secrétariat d'Etat à l'économie, 2016 (en allemand uniquement)

rurales, en particulier en Suisse alémanique, et que le canton de Berne sera particulièrement touché[43]. Les structures de soins libérales installées à la campagne sont proportionnellement plus impactées par cette pénurie, car les jeunes médecins sont de moins en moins enclins à travailler dans ces conditions. Il semble donc pertinent de déployer une main-d'œuvre de manière ciblée et efficace dans tous les domaines de soins. Il s'agit de lutter contre cette pénurie aussi bien au niveau cantonal que national.

Les ressources humaines étant limitées, de **nouveaux rôles** voient le jour et des bases légales sont créées. Parallèlement, le *Skill Grade Mix* doit évoluer (p. ex. les médecins doivent déléguer davantage de tâches aux APN). Certaines tâches qui incombaient uniquement aux médecins auparavant peuvent désormais être effectuées par le personnel soignant spécialisé. L'émergence de nouveaux rôles est également favorisée par l'organisation en réseaux (cabinets de groupe, centres de santé) et par les nouveaux besoins des employés.

Le nombre de patientes et de patients affiliés à une **assurance complémentaire** continuera de décroître ces prochaines années. En effet, le confort accru dont jouissent les patientes et patients à l'hôpital au nom de l'assurance de base et le transfert du secteur hospitalier à l'ambulatoire rendent les assurances complémentaires classiques et la hausse des primes AOS moins attractives. Cela se traduit alors par une concurrence accrue pour attirer les patientes et patients au bénéfice d'une assurance complémentaire et par une baisse supplémentaire de la rentabilité des hôpitaux. Cette tendance n'impacte pas tous les fournisseurs de la même manière, selon les types de patientes et patients et la part d'assurés en complémentaire dans le bassin de population considéré (cette part est moindre dans les CHR ; les fournisseurs situés au centre sont soumis à une concurrence plus rude et sont pour la plupart déjà davantage tributaires de ce groupe de patients). Les hôpitaux du canton de Berne devraient toutefois être moins durement touchés par ce phénomène, puisque les patientes et patients assurés en complémentaire[44] y représentent une part relativement faible comparée au reste de la Suisse.

3.2 Evolution de la demande : changement démographique et augmentation des besoins en soins hospitaliers

L'analyse de l'évolution de la demande révèle que les besoins en prestations hospitalières augmenteront d'environ 15% d'ici 2035, principalement à cause de la croissance de la population et de l'évolution démographique. Les changements exposés ci-dessus entraîneront une hausse des prestations ambulatoires au détriment de celles en mode hospitalier. Globalement, PwC table sur le fait que ce virage ambulatoire et la réduction des durées de séjour viendront compenser, à terme, la forte croissance démographique. A l'avenir, les besoins en infrastructures hospitalières résidentielles seront légèrement inférieurs à ceux d'aujourd'hui.

Sur tous les cas enregistrés dans le canton de Berne en 2019, plus de 80% relevaient des soins aigus somatiques, le reste étant réparti à parts égales entre la réadaptation et la psychiatrie (à peine 10% chacune). En comparant la durée moyenne de séjour dans les différents domaines, on constate qu'elle est nettement plus courte en soins aigus somatiques (env. 4,9 jours) qu'en réadaptation (env. 20,8 jours) et qu'en psychiatrie (env. 25,6 jours). Ainsi, la durée moyenne de séjour prévue pour 2035 – tous cas confondus – sera fortement influencée par les soins aigus somatiques ; elle est estimée à environ 7,0 jours (± 0,5 jour).

Le scénario présenté ci-après reflète l'évolution de la demande, avec une probabilité de survenue que PwC juge moyenne. Des cas de figure « extrêmes » – prévoyant tantôt un virage ambulatoire plus marqué, tantôt un maintien du niveau actuel de l'hospitalier – pourraient en renforcer ou en atténuer légèrement les effets. Dans la mesure où il s'agit ici d'une étude des capacités, les patientes et patients non bernois (soins spécialisés, accidents de loisirs, etc.) ont également été pris en compte dans l'analyse.

[43] Pour enrayer cette tendance, le canton de Berne a introduit une obligation de formation dans les professions de la santé non universitaires.
[44] En 2018, les hôpitaux bernois comptaient 17,4% d'assurés en complémentaire (moyenne pondérée), contre 21,2% à l'échelle nationale (calculs basés sur les indicateurs des hôpitaux suisses 2018). Il s'agit d'un chiffre approximatif qui comprend aussi les patientes et patients provenant d'autres cantons.

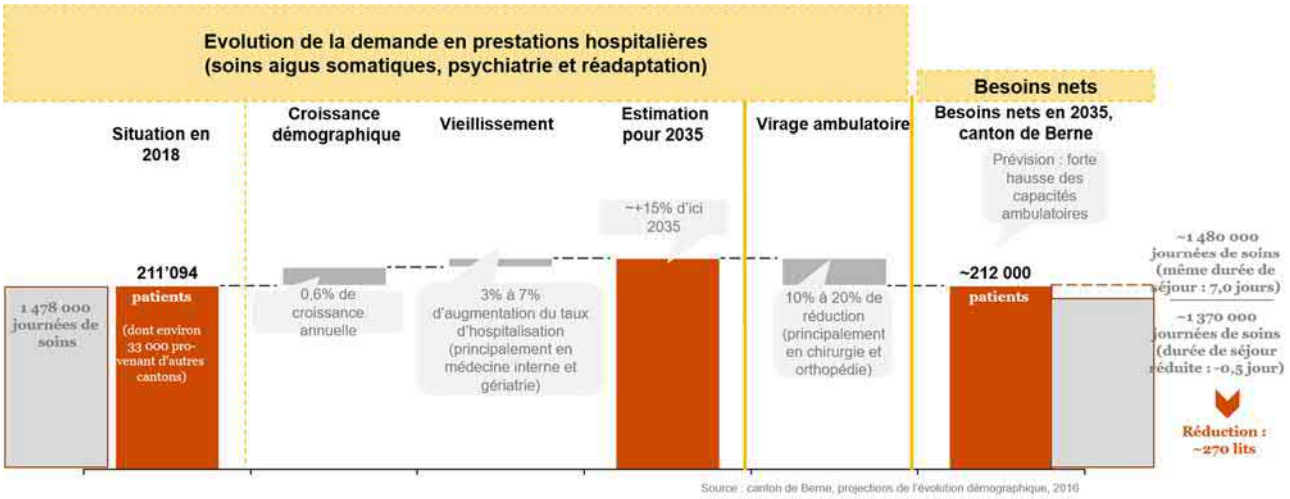


Illustration 15 : évolution de la demande en prestations hospitalières (patients d'autres cantons inclus) à l'horizon 2035[45]

3.3 Transformation actuelle dans le secteur de la santé

Un système de soins hospitaliers mieux intégré et incluant les différents échelons nécessite la mise en réseau étroite de différents fournisseurs[46], afin de créer des structures de prise en charge axées sur les besoins. Un tel réseau (modèle *Hub and spoke*[47]) est présenté en détail au point 5.1.

A l'origine de cette transformation : la spécialisation croissante et l'évolution des rôles des fournisseurs. Il n'est dès lors guère étonnant que la prise en charge intégrée et échelonnée devienne un objectif de plus en plus souvent recherché et réalisé. De nombreux fournisseurs s'inscrivent dans cette tendance, en instituant des coopérations et en développant de nouveaux modèles d'affaires, surtout dans le domaine ambulatoire.

La planification des soins est de plus en plus envisagée et planifiée dans des régions de soins à plus large échelle – parfois même au-delà des frontières du canton. Cela s'explique par une plus grande mobilité de la population et par la spécialisation continue de la médecine. Grâce à cette mobilité accrue, il est possible de procéder à un pilotage des soins dans une région plus grande et donc plus efficace, par un échelonnement et une concentration des prestations plus marqués à l'intérieur de chaque région de soins.

[45] Cette hypothèse est basée sur un transfert de tous les séjours hospitaliers inférieurs ou égaux à 2 jours (total des cas en Suisse). La limite supérieure intègre également 50% des cas entre 3 et 5 jours (patients de 70 ans ou moins).
[46] PwC (2020) : *L'avenir du système de soins suisse* ; PwC (2017, 2018) : *Hôpitaux suisses : santé financière 2016*, *Hôpitaux suisses : santé financière 2017*
[47] Fokus (2018) : *Der stetige Wandel des Schweizer Gesundheitswesens* (https://fokus.swiss/2018/07/der-stetige-wandel-des-gesundheitswesens/, en allemand uniquement)

4. Chances et risques principaux

4.1 Champ de tension entre les fournisseurs de prestations et le canton aux rôles multiples (garant des soins, régulateur et propriétaire)

Sur la base des analyses réalisées et des tendances mises en évidence, et en se fondant sur les structures de prise en charge et sur l'organisation du paysage hospitalier bernois, on a pu identifier de nombreux risques et chances. Leur évaluation varie selon que l'on se place du point de vue du canton ou des fournisseurs de prestations ; certains d'entre eux sont fortement interdépendants. Dans ce contexte, les soins hospitaliers sont souvent présentés comme un pilier du système de soins. Bien qu'ils ne soient pas évoqués dans le présent rapport, d'autres secteurs de soins peuvent également être concernés.

Ces risques et ces chances sont présentés dans le tableau ci-après (établi sur la base de l'analyse des tendances), d'une part du point de vue des fournisseurs de prestations, d'autre part de celui du canton en sa qualité de garant des soins, de régulateur et de propriétaire. Se fondant sur ce tableau, les chapitres suivants proposent différents points de départ à partir desquels concevoir un nouveau modèle de soins et formulent des recommandations concrètes en vue d'établir des mécanismes de contrôle cantonaux. Selon qu'elles concernent les fournisseurs ou le canton, les tendances peuvent constituer aussi bien une chance (en vert) qu'un risque (en rouge). Toutes les tendances exposées ci-après ont une probabilité de survenue que PwC juge de haute à très haute.

En plus d'offrir une vue d'ensemble des chances (en vert) et des risques (en rouge), le tableau est assorti d'une évaluation de PwC du degré d'impact (colonne de droite)[48]:

Virage ambulatoire

Canton	Du point de vue cantonal, le virage ambulatoire permet de réduire durablement les coûts de la santé. Le transfert des prestations hospitalières vers l'ambulatoire soulage le canton puisque les assurances assument 100% des coûts ambulatoires et que les interventions en ambulatoire sont plus rentables qu'en mode hospitalier[49].	Impact faible
	Le virage ambulatoire peut mettre les fournisseurs de prestations dans une situation financière délicate, voire les placer en difficulté, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives indirectes sur les finances du canton en sa qualité de propriétaire. A long terme, la valeur intrinsèque de l'entreprise est amenée à baisser si les prestations ambulatoires ne peuvent être fournies à un prix couvrant les coûts, ce qui peut conduire dans le pire des cas à la fermeture d'un hôpital. Le canton perdrait alors les fonds propres qu'il y a apportés. Si la disparition d'un fournisseur de prestations en raison d'un virage ambulatoire conséquent peut aussi avoir des répercussions sur la prise en charge, les défis qui en découleraient ne seraient que de court terme.	Impact élevé
Fournisseurs de prestations	En développant de nouveaux modèles d'affaires, les fournisseurs de prestations peuvent attirer de nouveaux clients et se tailler une meilleure place dans le domaine des soins de base ambulatoires. En outre, ils peuvent axer leurs activités hospitalières sur les cas plus complexes.	Impact moyen
	Du point de vue des fournisseurs, le virage ambulatoire est synonyme de profonds changements puisqu'il implique une transformation de l'offre de prestations. Les CHR et les SPR seront fortement touchés. Ils devront remodeler les processus et les infrastructures pour fournir davantage de prestations ambulatoires et de manière plus efficace. Les nouveaux processus qui verront le jour seront nettement plus efficaces que dans le domaine hospitalier, lequel requiert un travail de coordination important.	Impact élevé

[48] Echelle : d'impact faible à très élevé
[49] Cette déclaration ne tient pas compte de l'influence potentielle des efforts fournis au plan politique en vue d'un projet de financement uniforme des soins.

	Le virage ambulatoire comporte son lot de nouveaux défis puisque le système tarifaire hospitalier actuel (et le futur probablement aussi) ne permet pas de couvrir les coûts – la pression financière s'accroît surtout si la prise en charge ambulatoire reste étroitement liée au domaine hospitalier, notamment en ce qui concerne les processus.	Impact très élevé
	Les défis peuvent aussi être liés au personnel, notamment aux questions de formation et de perfectionnement. De plus, le personnel spécialisé (hospitalier, ambulatoire, auxiliaires, praticiens agréés) doit se sentir bien dans l'entreprise, ce qui est lié à la culture d'entreprise, à la formation et au perfectionnement, à la planification de carrière, etc.	Impact moyen
	Numérisation / technologie	
Canton	La numérisation offre la possibilité, surtout aux gros hôpitaux (hautement) spécialisés, de mieux traiter les patientes et patients et de développer de nouvelles formes de prise en charge (médecine de précision, recours au *big data* pour évaluer systématiquement de grandes quantités de données anonymisées sur des pathologies et des traitements). En outre, la transition numérique représente un potentiel de réduction des coûts pour le canton, en sa qualité d'acheteur de prestations.	Impact moyen
	La numérisation facilite le décompte de la part des coûts de traitement incombant au canton et permet d'avoir une base de données pour la planification des soins.	Impact faible
	La numérisation participe de la prise en charge intégrée et réduit le risque que des traitements redondants soient réalisés.	Impact moyen
	Un autre défi auquel sera confronté le canton tient à la rapidité de la transition numérique ; sans compter les questions que cela soulève, liées notamment à la protection des données, à la création de plateformes avec des acteurs multiples (p. ex. dossier électronique du patient), etc.	Impact moyen
Fournisseurs de prestations	Les nouvelles technologies, la numérisation, la médecine personnalisée et la cybersanté sont autant d'outils qui aident les fournisseurs de prestations à améliorer l'assurance qualité et la rentabilité. Grâce aux solutions informatiques, ils pourront créer de nouvelles offres, destinées aussi bien aux patientes et patients qu'au travail du personnel spécialisé. Il faut exploiter le potentiel d'efficacité entre fournisseurs, p. ex. via une infrastructure homogène et sans interface dans le canton, ou au moins dans toute une région de soins. Il peut être utile dans ce contexte d'avoir recours à des sociétés informatiques communes ou de mettre en place des coopérations ciblées. En parallèle, les médecins libéraux doivent être reliés à la même structure informatique. Il convient en outre de soutenir les efforts de standardisation au niveau fédéral.	Impact élevé
	Les risques pèsent surtout sur les structures régionales plus modestes, puisque leurs finances seront davantage grevées par les investissements nécessaires pour la transition numérique que celles des gros établissements situés en zone urbaine. Des coopérations peuvent éventuellement permettre de remédier à ce problème.	Impact moyen
	Enfin, on ne peut exclure que les investissements débouchent sur des engagements financiers élevés. A l'heure actuelle, les investissements dédiés à la transition numérique sont largement insuffisants, en particulier chez les médecins de famille. Par ailleurs, il n'y a encore ni système qui répercute les coûts liés à la saisie et à la gestion des données numériques sur les futurs bénéficiaires de ces données (p. ex. les hôpitaux), ni système d'incitation pour ceux qui les saisissent et les gèrent. Une solution pourrait être de mutualiser les investissements dédiés à la transition numérique, par exemple en les coordonnant entre plusieurs hôpitaux.	Impact élevé
	Nouveaux modèles de soins	

Canton	Le virage ambulatoire et la numérisation créent un terreau propice au développement de nouveaux modèles de soins (hospitaliers), caractérisés par une plus grande mobilité des patientes et patients et du personnel spécialisé, comme dans le modèle *Hub and spoke*. Améliorer la mise en réseau, redimensionner et flexibiliser le système de prise en charge permet de mieux coordonner les fournisseurs de prestations spécialisés et les connaissances techniques, et donc d'augmenter la qualité tout en améliorant la rentabilité.	Impact très élevé
	Si la prise en charge interdisciplinaire n'est pas organisée de manière efficace, les coûts totaux liés aux structures peuvent augmenter drastiquement en raison de l'important travail de coordination qu'elle requiert ; cela se traduit notamment par de nombreuses redondances et par une offre excédentaire. Cela peut représenter un risque financier pour le canton en sa qualité de financeur.	Impact moyen
Fournisseurs de prestations	A l'instar du virage ambulatoire, les nouveaux modèles de soins et l'interdisciplinarité croissante sont un terreau fertile à l'apparition de nouveaux modèles d'affaires (processus de transformation). Se focaliser sur des domaines de prestations spécifiques des soins de base élargis garantit un niveau de qualité élevé, tout en offrant une prise en charge étendue grâce aux coopérations mises en place – indépendamment des organismes responsables. En outre, la définition d'un profil clair apporte aux fournisseurs des avantages concurrentiels, puisque ces derniers peuvent attirer les patientes et patients d'un plus gros bassin de population. Les spécialisations sont concentrées dans les centres hospitaliers en fin de chaîne de traitement.	Impact élevé
	Le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de patientes et patients multimorbides, qui ont généralement besoin de traitements plus lourds, engendrent des coûts énormes, a fortiori si la prise en charge est interdisciplinaire. En effet, la complexité des traitements et le travail de coordination qu'ils impliquent sont supérieurs à la moyenne. Les centres hospitaliers pourront mieux tirer leur épingle du jeu en mettant en place des coopérations, car ils jouent généralement un rôle plus important en tant que partenaires. Cela étant, les CHR et SPR plus petits peuvent eux aussi gagner en efficacité grâce à des coopérations, et ainsi rester concurrentiels. Tant des coopétitions que des coopérations sont envisageables tout au long du parcours de la patiente ou du patient et de la chaîne de traitement.	Impact moyen
	La spécialisation montre vite ses limites lorsqu'il s'agit de patientes et patients multimorbides. Les polypathologies les plus communes devraient pouvoir être traitées à un seul et même endroit (grille quantitative, possibilité de transport).	Impact moyen

Pression sur les prix et sur les marges

Canton	La pression sur les prix et les marges doit permettre d'améliorer l'efficacité tout en réduisant les coûts de la santé. Cela se traduit par un allègement de la charge financière pesant sur le canton, qui cofinance le système.	Impact faible
	La pression économique expose le canton, en sa qualité de propriétaire, à un risque financier majeur pouvant aller jusqu'à l'insolvabilité d'une entreprise cantonale (p. ex. amortissement sur la participation, manque de liquidités). Puisqu'il est tenu de maintenir et de garantir la couverture en soins, le canton est obligé de créer de nouvelles structures et de jeter les bases préalables à la transformation des différentes sociétés hospitalières, ce qui peut être une chance autant qu'un risque.	Impact élevé
Fournisseurs de prestations	Les fournisseurs qui se situent au-dessus de la moyenne suisse tirent un avantage financier de la concurrence induite par le système de forfait par cas (DRG).	Impact moyen
	La pression sur les marges et les prix incite les fournisseurs à se spécialiser, ce qui accroît de facto la qualité (processus, nombre minimal de cas, spécialistes, méthodes et techniques médicales modernes, etc.).	Impact faible

	Du point de vue des fournisseurs de prestations, les patientes et patients en division privée et semi-privée représentent une couverture des coûts / une marge bénéficiaire importante. Ils participent ainsi au financement de prestations, notamment ambulatoires, dont les coûts ne sont pas couverts par l'AOS – ce qui, malgré une divergence avec l'esprit de la LAMal, est nécessaire à la survie économique des hôpitaux. Le recul du nombre de patientes et patients en division privée et semi-privée se traduit par une baisse de ces prestations, ce qui peut déboucher sur des lacunes de couverture. Le risque est plus ou moins marqué selon les régions et selon que ce phénomène y est prépondérant. Les fournisseurs régionaux sont touchés, car ces patientes et patients sont proportionnellement peu nombreux, tandis que les fournisseurs présents dans les agglomérations le sont en raison de la forte concurrence pour les attirer. Ce phénomène devrait être moins marqué dans le canton de Berne, car le nombre d'assurées et d'assurés en complémentaire est en deçà de la moyenne nationale.	Impact moyen
Concurrence		
Canton	La concurrence entre les différents hôpitaux du canton de Berne est une chance, en ce sens qu'elle contribue au développement des fournisseurs de prestations. Tant la qualité que la rentabilité peuvent être améliorées grâce à la collaboration – laquelle peut être renforcée à long terme par une participation mutuelle au capital, voire par une fusion de sociétés d'exploitation.	Impact élevé
	Si la concurrence est accentuée, le canton pourra limiter ses réglementations, notamment celles liées à la qualité ou visant la baisse des coûts. En outre, il n'est plus nécessaire d'avoir une planification des offres centralisée (qui comporte sa part de risques).	Impact moyen
	La concurrence risque d'engendrer une surcapacité et une hausse de traitements inutiles que les fournisseurs de prestations seront contraints de réaliser pour survivre économiquement. Même si elles sont pensées pour améliorer la qualité, on ne peut exclure que les réglementations étatiques entravent la concurrence.	Impact élevé
Fournisseurs de prestations	L'accroissement de cette nouvelle concurrence axée sur la qualité représente pour les fournisseurs une chance de se démarquer les uns des autres. Les mesures qualitatives (p. ex. PROMs selon les normes ICHOM) fixent leur propre niveau d'exigence et mettent en évidence la qualité de la prise en charge dans chaque établissement, à rebours de la stratégie fondée uniquement sur le volume des traitements réalisés.	Impact moyen
	Un hôpital pourra se démarquer sur le marché en offrant des prestations ciblées et de qualité, tant au niveau de l'activité principale que pour les fonctions support (cuisine, hôtellerie, etc.). Les mieux lotis sont les fournisseurs importants, tels que les grands centres hospitaliers, qui jouissent d'un rayonnement important. Par contre, la concurrence représente plutôt un risque pour les CHR et les SPR plus modestes. En situation de concurrence, les fournisseurs de prestations peuvent mettre à profit leur liberté entrepreneuriale et poursuivre leur vision propre.	Impact élevé
	L'intensité de la concurrence se traduit par une pression accrue sur l'efficacité des hôpitaux, laquelle peut devenir un obstacle. Si elle est plutôt bénéfique pour les soins, surtout au niveau de la qualité, elle n'est pas sans risque financier pour les sociétés hospitalières qui ne sont pas suffisamment rentables et qui épuisent lentement leurs fonds propres. Il s'agit alors d'une utilisation indirecte des fonds publics, qui peut aller jusqu'à un surendettement. Pour limiter les risques, la participation peut être repensée (p. ex. qu'un hôpital à participation cantonale s'ouvre à un actionnariat privé).	Impact élevé
	Il existe en outre la tentation de renforcer l'attractivité de l'établissement via de nouvelles infrastructures. L'amortissement est généralement calculé avec un pronostic tablant sur une hausse de la patientèle, ce qui peut entraîner une incertitude quant au refinancement des investissements.	Impact élevé

Réglementation

Canton	Il est possible d'éviter ou de corriger des dérives, en s'appuyant sur une planification et un pilotage anticipatifs qui reposent sur les instruments existants de planification, sur les mandats de prestations (liste des hôpitaux), sur les contrats de prestations (prestations de base fixes) ainsi que sur des conditions adaptées. Dans un contexte de concurrence, la liberté et la responsabilité de gestion des hôpitaux répertoriés sont de première importance.	Impact élevé
	En introduisant des nombres minimaux de cas et des exigences qualité, l'instance réglementaire participe de la transformation des fournisseurs nécessaire en vue de mettre sur pied un modèle de prise en charge échelonné et interconnecté. Les traitements spécialisés sont surtout offerts dans les centres hospitaliers en fin de chaîne de traitement.	Impact élevé
	Les réglementations cantonales peuvent créer des incitations négatives, p. ex. en raison de mandats ou de contrats de prestations trop généreux. On pense notamment à l'introduction des nombres minimaux de cas, qui peut mener à une hausse du nombre de traitements réalisés dans le canton.	Impact élevé
	Les réglementations fédérales peuvent freiner l'évolution au niveau cantonal, si les décisions politiques relatives au développement du secteur de la santé ne viennent pas assez vite.	Impact élevé
Fournisseurs de prestations	Certaines réglementations (p. ex. nombre minimal de cas, budgets globaux, tarifs [ambulatoires]) peuvent faire émerger des incitations négatives à différents niveaux du secteur de la santé, constituant parfois un frein voire une barrière à l'innovation (tant dans l'activité principale que dans les fonctions support). Pour les fournisseurs de prestations, les réglementations représentent généralement un risque : les petits hôpitaux régionaux sont plus touchés que les grands centres hospitaliers par les restrictions liées aux nombres minimaux de cas. En règle générale, la réglementation entraîne un surcroît de charges (documentation, changements de processus).	Impact élevé

Pénurie de main-d'œuvre qualifiée

Canton	En créant de nouvelles filières de formation qui déboucheront sur l'apparition de nouveaux rôles, le canton peut lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Il peut aussi simplifier la procédure d'admission de personnel spécialisé en provenance de l'étranger. Enfin, il peut augmenter les capacités en cofinançant les formations.	Impact moyen
	Le canton de Berne a augmenté ses capacités en créant 300 nouvelles places de formation ces dernières années. Il contribue ainsi à enrayer la pénurie attendue pour les prochaines années.	Impact faible
	Il faut s'attendre à des répercussions sur les coûts de formation (contributions) et sur la mise en œuvre de l'obligation de formation. Selon le recrutement, un impact négatif sur les offres de formation (compétences linguistiques, spécialités, etc.) n'est pas exclu. A cause de cette pénurie, il est globalement difficile d'assurer la continuité des soins dans certains domaines (hôpital, service d'aide et de soins à domicile, cabinet, etc.).	Impact moyen
Fournisseurs de prestations	Voir aussi la rubrique **Nouveaux rôles** En créant de nouveaux cursus de formation (volet pratique), les fournisseurs peuvent durablement fidéliser leurs collaboratrices et collaborateurs. De plus, repenser l'organisation hiérarchique classique et rigide améliore l'attractivité de l'employeur.	Impact faible

	Tous les fournisseurs de prestations, même les structures libérales, sont touchés par la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Il arrive même qu'ils soient contraints de suspendre certaines de leurs prestations. Des conditions de travail peu attrayantes peuvent même aggraver la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et contribuer à la mise en place d'une spirale négative. A noter que toutes les régions ne sont pas touchées au même degré : les centres hospitaliers en souffrent moins que ceux situés en périphérie. Toutefois, la concurrence pour recruter du personnel y est plus marquée, entraînant une spirale salariale à la hausse avec des conséquences financières potentiellement négatives pour les fournisseurs.	Impact très élevé

Nouveaux rôles

Canton	Le canton doit garantir les conditions et les procédures d'autorisation de ces nouveaux rôles. En outre, il peut apporter son soutien en finançant ou en subventionnant des places de formation.	Impact moyen
Fournisseurs de prestations	Ces nouveaux rôles, par exemple les IPA, viennent grossir les rangs de la main-d'œuvre qualifiée et permettent d'étoffer la gamme de traitements proposés. Ils participent à enrayer la pénurie qui frappe la Suisse et représentent une vraie chance pour les fournisseurs de prestations, car ils contribuent à garantir une prise en charge efficace à long terme.	Impact élevé

4.2 Chances et risques financiers

Pour estimer les risques financiers encourus par le canton de Berne dans le domaine de son paysage hospitalier, les risques de surendettement (approche 1) et de manque de liquidités (approche 2) des hôpitaux ont été analysés avec la méthode dite de valeur à risque (VaR). Cette méthode est appliquée dans bon nombre d'analyses de risques en gestion des participations ; notion complexe, elle est utilisée et expliquée ci-après de manière simplifiée.

L'analyse se fonde sur les rapports de gestion des hôpitaux avec participation cantonale et sur la comparaison des évolutions du bénéfice net et de l'EBITDAR des hôpitaux suisses au cours des dix dernières années. Si tant est qu'elles aient été disponibles, les données financières proviennent des comptes établis selon les recommandations relatives à la présentation des comptes (Swiss GAAP RPC). Le tableau ci-après offre tout d'abord une vue d'ensemble du risque financier global encouru par le canton de Berne. Il en ressort que d'autres montants sont à risque en plus du capital-actions inscrit au bilan.

Vue d'ensemble du risque financier global encouru par le canton de Berne (31 décembre 2019)

Soins aigus somatiques	Prêts aux hôpitaux	+	Cautionnement des crédits des hôpitaux	+	Valeur comptable de la participation	-	Passifs envers les hôpitaux	=	Risque maximal de faillite
Groupe de l'Ile SA	-		-		0.3		-		0.27
Spital Netz Bern Immobilien AG	-		-		23.1		-		23.06
SRO AG	-		18.0		14.7		-		32.73
Regionalspital Emmental AG	10.0		14.4		11.7		-		36.06
Centre hospitalier Bienne SA	-		16.8		35.0		-		51.85
Spital STS AG	-		-		17.5		-		17.47
Spitäler FMI SA	-		7.2		10.7		-		17.95
Hôpital du Jura bernois SA (groupe)	-		-		29.0		-3.2		25.87
Total intermédiaire	10.0		56.4		142.0		-3.2		205.25
Services psychiatriques régionaux									
Services psychiatriques universitaires (SPU) SA	-		-		62.69		-12.50		50.19
Centre psychiatrique de Münsingen SA	-		-		59.84		-7.08		52.76
Total intermédiaire	-		-		122.5		-19.6		102.95
Total	10.0		56.4		264.5		-22.7		308.2

Tableau 1 : vue d'ensemble du risque financier global encouru par le canton de Berne (référence : rapports annuels 2019 des sociétés hospitalières et du canton)

Les résultats de l'analyse sont une simulation qui doit être interprétée en tenant compte de certaines contraintes. Premièrement, seul un faible nombre de données historiques est disponible ; or elles sont nécessaires pour réaliser une estimation statistiquement fiable des moyennes et écarts-types en vue de l'analyse VaR. Deuxièmement, il faut partir du principe que les marges bénéficiaires nettes et les marges EBITDAR modélisées sont réparties normalement et qu'elles sont indépendantes les unes des autres. Cela signifie que sur une période donnée, les améliorations et les détériorations des marges sont tout aussi probables, indépendamment de l'évolution passée de chacune d'elles.

Pour évaluer le risque de surendettement et le risque d'un manque de liquidités, l'analyse VaR adopte deux approches.

Approche 1 : risque de surendettement

L'objectif de cette approche est de calculer, avec une certaine probabilité, la valeur minimale sous laquelle les fonds propres des hôpitaux avec participation cantonale ne passeront pas avant 2035 (intervalles de confiance à 90%, 95% et 99%). Les rapports de gestion 2019, dont ont été extraites les valeurs comptables des fonds propres, constituent le point de départ de ce calcul.

Dans un premier temps, une simulation de la marge bénéficiaire nette pour les années 2020 à 2035 a été réalisée à l'aide de l'analyse VaR. A partir de différents scénarios de paramètres de distribution des marges bénéficiaires nettes (valeur moyenne et écart-type), on a simulé une série chronologique de marges bénéficiaires nettes minimales prévisionnelles que les hôpitaux avec participation cantonale ne devraient pas franchir entre 2020 et 2035, avec une certaine probabilité (intervalles de confiance). La marge bénéficiaire nette minimale prévisionnelle est ensuite appliquée au chiffre d'affaires prévisionnel (sur la base de celui de l'année précédente et de la croissance démographique), afin de calculer la variation des fonds propres pour chaque année. Cette variation des fonds propres est ensuite additionnée à leur valeur initiale (fin 2019) pour obtenir leur valeur minimale.

L'approche est ensuite étendue au calcul de la « probabilité de surendettement », en inversant le procédé : il s'agit d'abord de calculer la marge bénéficiaire nette nécessaire pour un surendettement, puis d'estimer la probabilité de survenue de celle-ci.

Approche 2 : risque d'un manque de liquidités

L'objectif de cette approche est de calculer, avec une certaine probabilité, la valeur minimale sous laquelle les liquidités (nettes) des hôpitaux avec participation cantonale ne passeront pas avant 2035 (intervalles de confiance à 90%, 95% et 99%). Par liquidités (nettes), on entend les liquidités auxquelles ont été soustraites les dettes financières.

L'estimation de la trésorerie se fait sur la base de l'EBITDAR en tenant compte des investissements à venir. En cas d'endettement net, il faut ajouter au calcul des charges d'intérêt de 5%. Comme dans l'approche 1, la trésorerie minimale prévisionnelle découle d'un modèle statistique destiné au calcul de la marge EBITDAR. Les mêmes scénarios de paramètres de distribution (valeur moyenne et écart-type) ont été appliqués.

A la différence de l'approche 1, la loi ne fixe pas clairement de plafond maximal en termes de liquidités. Pour classer les résultats, deux ratios financiers très répandus sont calculés :

- endettement net / EBITDA : en règle générale, la valeur maximale de ce ratio doit être comprise entre quatre et six ; dans le secteur de la santé, il arrive qu'elle soit supérieure ;
- taux d'endettement (endettement net / total des actifs) : en pratique, de nombreuses valeurs se situent entre 20% et 60%. Les valeurs supérieures ne devraient être observées que de manière ponctuelle (après conclusion d'un nouveau financement) et doivent rester exceptionnelles.

L'illustration 16 schématise la logique des calculs effectués pour les deux approches.

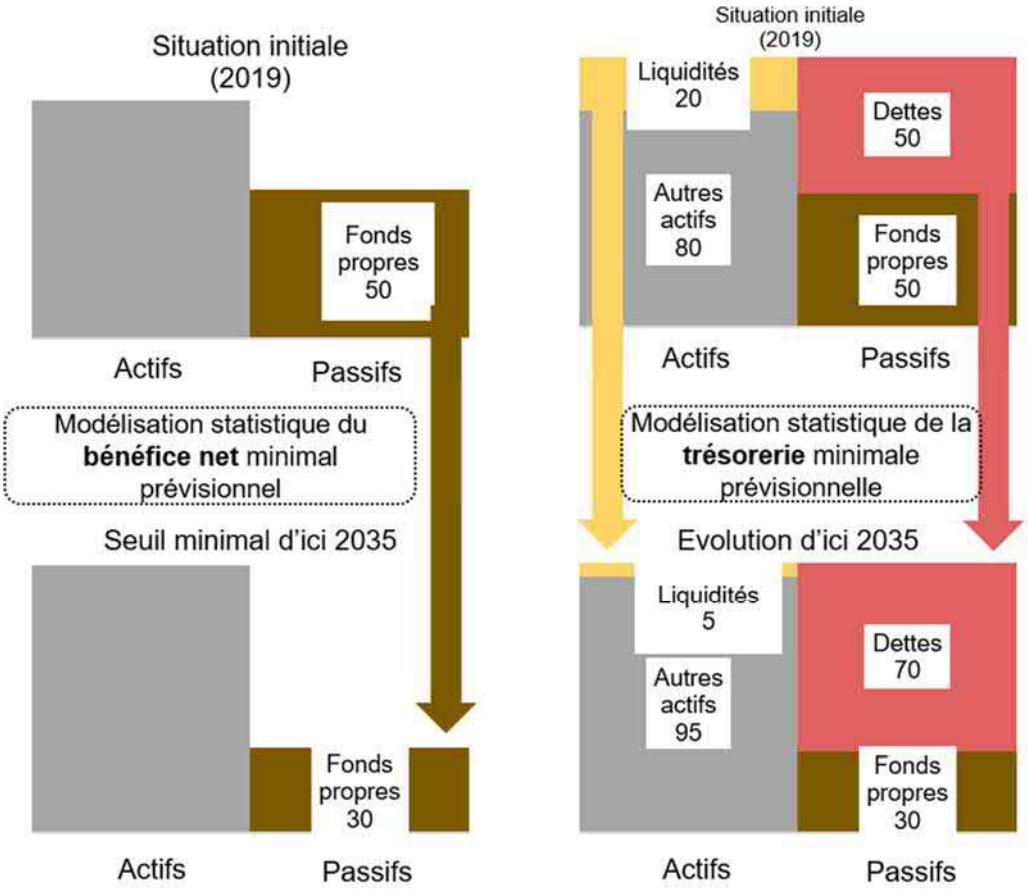


Illustration 16 : analyse du risque de surendettement (gauche) et du risque de manque de liquidités (droite)

Résultats de l'analyse du risque de surendettement

Le graphique ci-après montre le rapport entre la valeur minimale des fonds propres et la valeur comptable des fonds propres indiqués dans la clôture des comptes 2019 (100%). La hauteur des colonnes indique les écarts de résultats selon les scénarios de paramètres de distribution tandis que la couleur des colonnes représente les trois intervalles de confiance utilisés pour l'estimation de la VaR. Sept hôpitaux avec participation cantonale ont été numérotés de 1 à 7 dans un souci d'anonymisation[50].

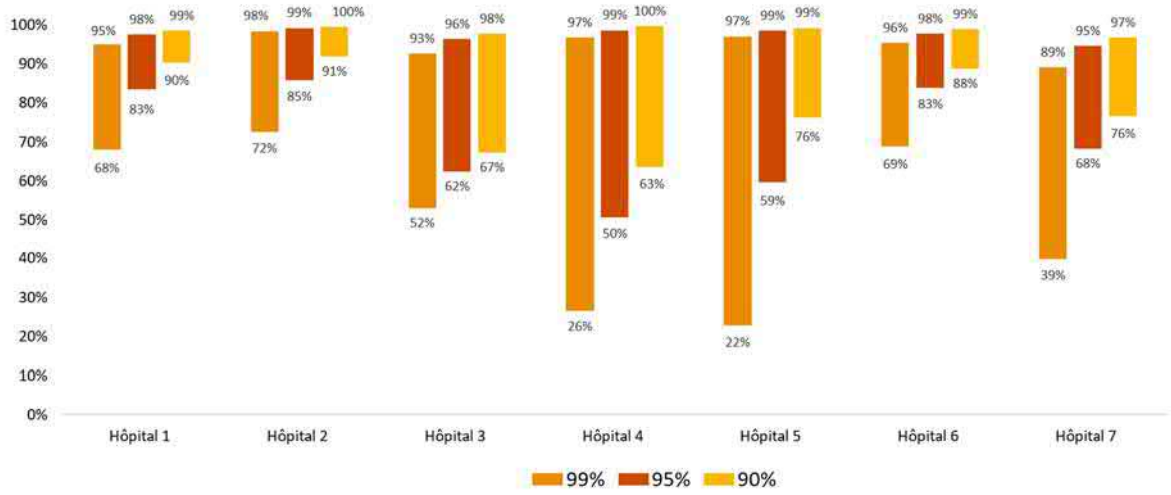


Illustration 17 : analyse VaR – valeur minimale des fonds propres

[50] Les hôpitaux ont été anonymisés puisqu'il s'agit d'une simulation purement mathématique, pour le moins incertaine. L'objectif est de déterminer une fourchette dans laquelle le développement pourrait se situer à l'avenir.

Une valeur inférieure à zéro indiquerait un surendettement. Une valeur de 80% indique une baisse de 20% de la valeur comptable des fonds propres d'ici à 2035 comparé au bilan 2019 : autrement dit les fonds propres n'auront plus que 80% de leur valeur initiale (fin 2019). Force est de constater que plusieurs hôpitaux pourraient frôler le surendettement d'ici 2035. Les fonds propres de l'hôpital 5 risqueraient par exemple de chuter à 22% de leur valeur comptable actuelle (avec un intervalle de confiance de 99%). La probabilité que cette situation survienne est très faible (1%) : il faudrait pour cela des marges négatives pendant plusieurs années consécutives, une baisse des liquidités et une diminution continue de la valeur intrinsèque de l'établissement hospitalier. Il serait donc très probable que le système de contrôle des participations identifie suffisamment tôt une telle situation (grâce au système de « feux tricolores »). Par exemple, si l'hôpital 5 avait une part de fonds propres de 60%, une baisse des fonds propres à 22% de leur valeur initiale se traduirait par une réduction de la part de fonds propres à 25% – ceci à condition que les capitaux étrangers restent constants. La valeur serait alors inférieure à la valeur minimale fixée dans le système de feux tricolores et un avertissement serait notifié. Globalement, la probabilité de surendettement de chaque hôpital sur la période observée est faible, comme il ressort du graphique suivant :

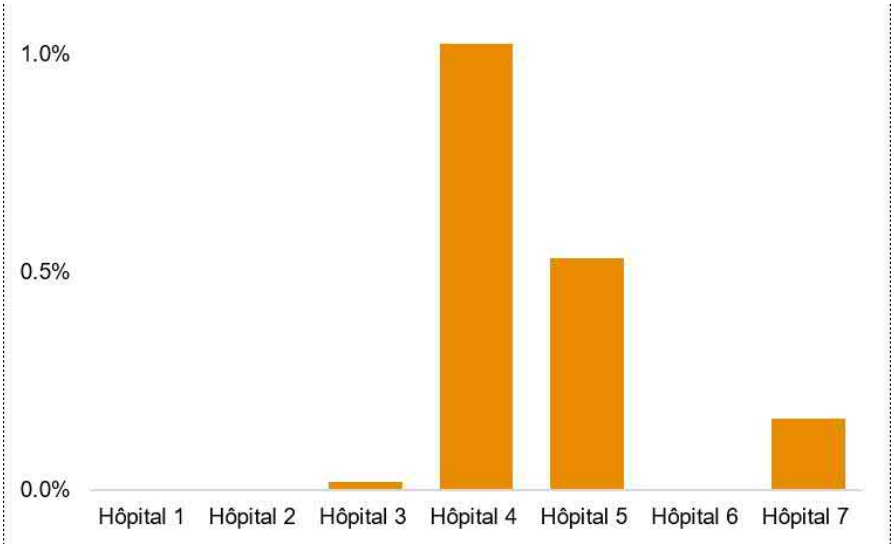


Illustration 18 : analyse VaR – probabilité de surendettement des hôpitaux avec participation cantonale

Résultats de l'analyse des liquidités

Endettement net / EBITDA : le graphique ci-après montre la valeur maximale de l'endettement net par rapport à l'EBITDA en 2035. Là encore, la hauteur des colonnes représente les écarts de résultats selon les scénarios.

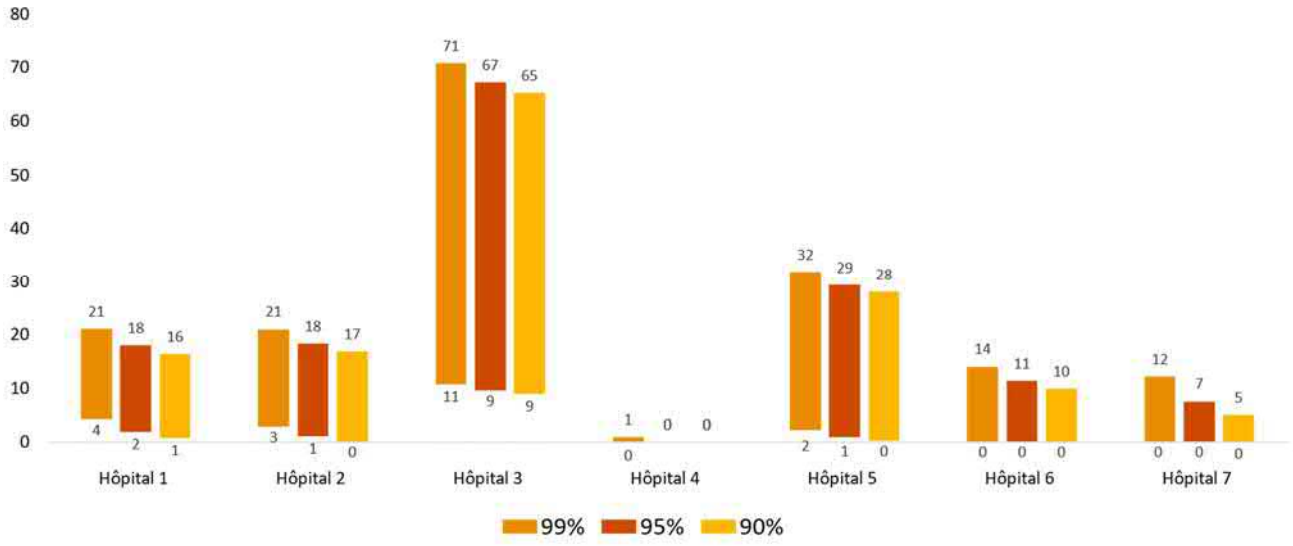


Illustration 19 : analyse VaR – endettement net maximal par rapport à l'EBITDA

Des différences notables se font jour en raison de la situation propre à chaque hôpital (p. ex. si un financement externe a été récemment alloué). Procéder à une appréciation de cet indicateur nécessite de mener des analyses approfondies de la situation financière de chaque hôpital (sa position sur le marché, son développement économique, les investissements prévisionnels, les financements attendus, etc.). Dans l'ensemble, le graphique met en évidence la rentabilité insuffisante au niveau EBITDA. Si elle ne peut être améliorée lors d'un endettement important (mais nécessaire), l'indicateur atteint alors rapidement un niveau trop élevé. Dans ce contexte, la rentabilité se caractérise par un double effet, puisqu'elle se traduit par une hausse des besoins en capitaux étrangers (numérateur) d'un côté et par une baisse de l'EBITDA (dénominateur) de l'autre.

Taux d'endettement : le graphique ci-après montre le taux d'endettement maximal de chaque hôpital en 2035, confirmant les différences substantielles entre les établissements, qui ressortaient déjà du précédent graphique.

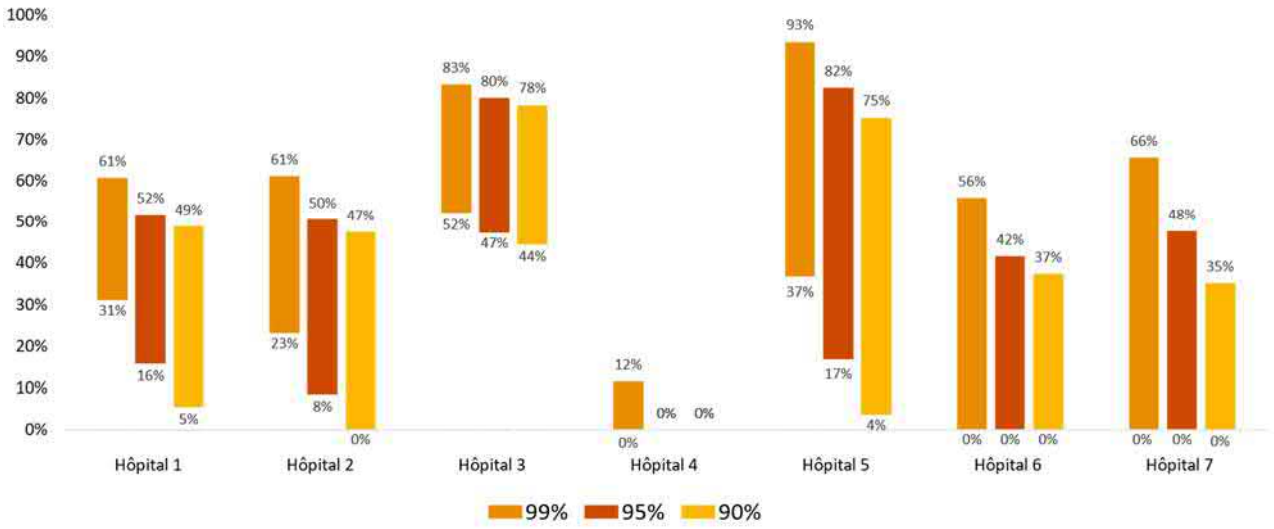


Illustration 20 : analyse VaR – taux d'endettement maximal

Si certains hôpitaux seront en mesure de s'autofinancer (presque) entièrement, d'autres auront besoin de capitaux étrangers importants d'ici à 2035. Les hôpitaux 3 et 5 sont les plus exposés ; les autres se trouvent encore dans une fenêtre acceptable à court terme (avec un intervalle de confiance de 99%). Cependant, cet indicateur a tendance à réagir plus lentement que l'indicateur d'endettement net par rapport à l'EBITDA. Même si les valeurs cibles définies ne sont pas dépassées de beaucoup, le fait d'obtenir une rentabilité assez élevée via la gestion des hôpitaux doit être la priorité absolue. Procéder à une appréciation précise de cet indicateur nécessite de mener des analyses approfondies de la situation financière de chaque hôpital (à l'aide de plans d'affaires financiers détaillés). Du reste, une part de financement étranger importante peut entraîner des coûts de capital plus élevés, des exigences plus strictes de la part des investisseurs et un risque accru de faillite des hôpitaux. Le canton de Berne risquerait alors de devoir verser des aides financières supplémentaires. Une alternative serait de vendre des actions à des hôpitaux privés ou à des investisseurs. Ces mesures ne sauraient être évaluées uniquement sous l'angle financier ; les objectifs politiques devraient également être pris en considération. A noter que s'il existe un risque manifeste que la participation cantonale perde de sa valeur à long terme, celle-ci doit être réévaluée. D'éventuels investissements ne pourraient probablement être financés qu'en prenant des mesures d'efficacité contraignantes visant à améliorer la rentabilité.

4.3 Disparition de fournisseurs : risques et conséquences

C'est au canton que revient la responsabilité de garantir les soins de base et les soins d'urgence dans toutes les régions. Comme le prévoit la LSH, le but est d'assurer la couverture des besoins même en cas de recul progressif voire de disparition de prestations en un lieu donné en raison des risques évoqués précédemment.

Les différents scénarios ci-après mettent en lumière les risques systémiques qui découleraient de la disparition de fournisseurs de prestations ou de leur insolvabilité. Il n'est toutefois pas possible d'évaluer ces risques sur le plan financier car ils dépendent de chaque établissement, du contexte mais aussi des scénarios. Toutes les transformations ne sont pas évoquées ici (p. ex. centres de santé).

Disparition d'un CHR décentralisé pour cause d'insolvabilité

La disparition d'un CHR peut avoir des répercussions importantes sur la couverture en soins d'une région. Les entreprises de sauvetage devraient rapidement assumer une surcharge importante, afin de transférer les patientes et patients vers l'établissement qui le plus à même de les prendre en charge. En effet, les CHR sont tenus d'assurer la couverture en soins de base et d'urgence. De plus, leur offre de prestations couvre aussi les besoins régionaux en soins de base ambulatoires, en fonction des structures libérales (l'hôpital, qui assume un rôle de coordination du système de santé, est comme l'épine dorsale de la couverture en soins régionale). Les CHR dispensent des soins aigus somatiques et parfois psychiatriques, tout en assumant les parties prévention et suivi de proximité. Si un CHR était amené à disparaître, la couverture en soins ne pourrait plus être assurée. Deux scénarios seraient alors envisageables.

Scénario A : une autre entité reprend l'exploitation

Si les besoins en soins subsistent dans le rayon du CHR disparu pour cause d'insolvabilité, deux cas de figure sont possibles :

(a) un autre hôpital avec participation cantonale décide de reprendre ses prestations ou y est contraint par le canton en vertu de la LSH, ou

(b) un organisme privé reprend l'exploitation du CHR en question.

Si l'intérêt potentiel que peut avoir un organisme privé à reprendre un CHR dépend fortement de sa localisation, la société PwC estime qu'il est tout de même relativement probable. Dans le cas où le CHR serait repris par un fournisseur de prestations, l'offre pourrait être revue : il faudrait en effet repenser le modèle d'exploitation de sorte à en assurer sa rentabilité à long terme et probablement coordonner l'offre avec celle du repreneur (qu'il s'agisse d'un groupe privé d'envergure nationale ou d'un autre CHR). Le canton devrait ensuite vérifier et, dans la mesure du possible, garantir l'adaptation des contrats de prestations afin que la prise en charge réponde aux besoins. S'il n'était pas possible de fournir des prestations en restant rentable, par exemple si le bassin de population n'était pas assez grand, le canton devrait peut-être financer sur une base annuelle, via des prestations d'intérêt général (PIG), l'exploitation du site requis pour assurer la couverture en soins. Le montant exact de ces coûts devrait être évalué au cas par cas.

Scénario B : le site est abandonné

Il est possible qu'un hôpital en situation d'insolvabilité ne soit ni remplacé ni repris – ce qui se traduirait par une suspension de l'offre – si la demande en soins hospitaliers est insuffisante et (c) que la couverture est assurée dans une structure plus petite, par exemple dans un centre de santé ambulatoire financé par un autre organisme responsable. On peut aussi envisager que (d) le site ne soit pas abandonné pour des raisons de politique régionale et qu'il soit remplacé par un centre de santé ambulatoire recevant un soutien financier du canton (PIG), indépendamment de l'organisme

responsable. D'un point de vue externe, il ne semble pas opportun de financer de manière prolongée un site qui n'est pas adapté aux besoins.

Disparition d'un centre hospitalier pour cause d'insolvabilité

A court terme, la disparition d'un centre hospitalier pour cause d'insolvabilité impliquerait des transferts de patientes et patients à l'intérieur du canton. Elle pourrait avoir de multiples répercussions, a fortiori si le besoin en prestations reste aussi élevé qu'avant sa disparition. En revanche, si la demande n'est plus au rendez-vous ou qu'une structure alternative est mise en place, il faudrait envisager une transformation en un CHR ou en un *Hub and spoke*, voire en un centre de santé. Si la structure restait d'une taille relativement équivalente, deux scénarios seraient envisageables.

Scénario A : l'offre de prestations est reprise par un autre centre hospitalier

Ce scénario permettrait non seulement à d'autres centres hospitaliers de la région de soins d'élargir leur offre mais garantirait aussi l'accès de la population aux prestations ; autrement dit, la couverture des besoins serait assurée au niveau régional. Toutefois, il faudrait s'attendre à court terme à une pénurie de capacités, en raison de la taille du centre hospitalier disparu. Les autres établissements de santé (centres hospitaliers, CHR, centres de santé, etc.) devraient donc impérativement en prendre leur part. Cela serait l'occasion de mettre en place un modèle échelonné de prise en charge, avec toutefois une concentration des spécialisations dans les centres hospitaliers en fin de chaîne de traitement.

Scénario B : le centre hospitalier est repris par un autre centre hospitalier

Dans ce scénario, le centre hospitalier en danger d'insolvabilité serait repris par un autre centre, soit public soit privé. La probabilité qu'une entreprise publique ou privée soit intéressée par la reprise d'un centre hospitalier est très élevée, en raison du rayonnement du centre hospitalier et de la taille de sa patientèle. Reprendre l'offre de prestations et la maintenir permettrait d'assurer la couverture des besoins.

Disparition d'un hôpital pour cause d'insolvabilité liée à une surcapacité

Une offre excédentaire ou une situation de surcapacité dans l'agglomération bernoise – ou même en zone rurale – pourrait entraîner la fermeture de l'établissement en question, sans reprise de ses activités. L'insolvabilité d'une entreprise hospitalière et la disparition d'un hôpital peuvent donc avoir un effet positif sur le système de santé, en ce sens que cela permet de réduire l'offre excédentaire et la demande induite par l'offre, et donc d'améliorer l'ensemble des structures de soins. Lorsque la question se pose de garder ou de fermer un hôpital, il est opportun d'évoquer ouvertement ce point dans les discussions politiques, car il est bien trop souvent méconnu. On éviterait ainsi de toujours chercher à préserver le statu quo. La politique régionale a souvent pour effet d'empêcher le développement du système de santé cantonal[51].

Enseignements utiles pour les scénarios de soins

Qu'il s'agisse de reprises des activités, de fusions d'entreprises hospitalières ou d'insolvabilité d'un établissement, les changements peuvent être bénéfiques et peuvent se traduire par des transformations positives et durables du système de soins bernois. Cela dit, il faut veiller à ne pas perdre la main-d'œuvre qualifiée et chercher activement des solutions transitoires au plus tôt (solution-relais au sein de la structure

[51] La fermeture de l'hôpital Ziegler s'est traduite par une réduction des surcapacités.

hospitalière existante ou création d'une nouvelle société de transition). Même en cas de suppression des surcapacités, il est judicieux de répartir la main-d'œuvre qualifiée entre plusieurs entreprises et fournisseurs.

Si le rôle des structures existantes doit être décidé au cas par cas, les solutions doivent être le fruit d'une concurrence qui inclue les acteurs privés sur le terrain et qui ne soit pas réservée aux organismes publics. La vente des biens immobiliers hospitaliers ne doit pas être liée à une poursuite inconditionnelle des activités (y compris mandats de prestations), car il ne sera de toute évidence pas possible d'avoir une exploitation rentable sous la même forme.

5. Des scénarios de soins et un modèle 4+ pour optimiser la planification des soins

En vertu de la LSH, le Conseil-exécutif doit garantir la couverture en soins dans le canton de Berne[52]. Le canton assume un rôle de pilotage via les listes des hôpitaux et n'exécute pas lui-même les tâches visant à remplir ses obligations légales. Après avoir identifié les évolutions et procédé à une évaluation des chances et risques potentiels, la société PwC a élaboré trois scénarios de soins assortis d'objectifs reposant sur le modèle *Hub and spoke*. Ainsi, le canton pourrait activement guider l'évolution des structures de soins en élaborant, dans sa Stratégie de la santé, des stratégies partielles claires pour les différents domaines (notamment « Soins somatiques et psychiatriques, réadaptation [ambulatoires et hospitaliers] »). Enfin, la société PwC a formulé une recommandation pour le futur modèle de soins bernois.

Les hôpitaux pourront utiliser cet objectif, qui sera communiqué comme tel par la DSSI, comme fil directeur pour se positionner lors de décisions stratégiques fondamentales ou en cas de transformation dans le paysage hospitalier (p. ex. modification profonde de l'offre d'un établissement, liquidation d'une société hospitalière). La société PwC préconise d'associer les fournisseurs de prestations à l'élaboration de l'objectif final de sorte qu'il soit équilibré, accepté et puisse être mis en œuvre de manière pérenne.

5.1 Le modèle *Hub and spoke* : une solution pour réaliser les soins intégrés

Au vu des transformations du système de santé suisse décrites au point 3.3, la société PwC a déjà développé par le passé un modèle *Hub and spoke* et l'a appliqué à des problématiques concrètes, avec différents fournisseurs de prestations et avec des cantons (en leur qualité de propriétaire et de financeur). Le modèle fonctionne sous certaines conditions : il faut au moins un *hub* (régional ou central) et plusieurs *spokes* pour former un réseau. La prise en charge échelonnée dépend de la patientèle elle-même ou d'un aiguillage approprié entre les fournisseurs du réseau. Grâce à un niveau élevé de transparence, des décisions compréhensibles et une médecine de haute qualité, les patientes et patients sont assurés de recevoir le meilleur traitement possible, au meilleur endroit au sein du réseau. Un principe sous-tend cette organisation : plus une prestation est spécialisée, moins elle est réalisée souvent. Cela entraîne un échelonnement, depuis le centre hospitalier (qui est généralement aussi le centre géographique) vers les établissements décentralisés.

[52] Article 12 LSH

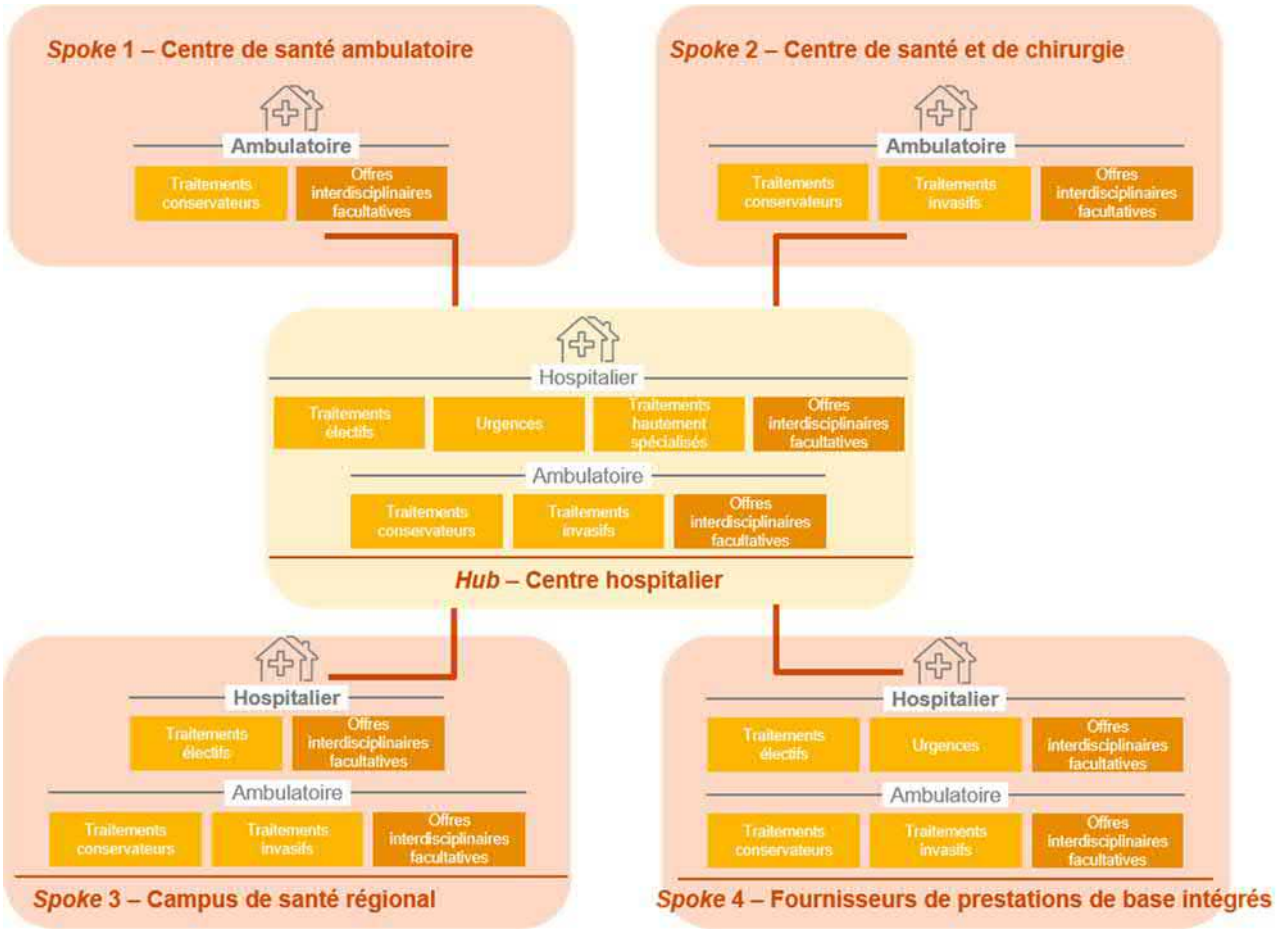


Illustration 21 : le modèle *Hub and spoke*[53]

Le modèle *Hub and spoke* idéal garantit que la prise en charge soit échelonnée dans tout le réseau. Les procédures médicales complexes ou reposant majoritairement sur la technologie et les infrastructures sont réalisées au centre hospitalier (*hub*), où sont également dispensés les soins de base. Les multiples *spokes* assurent la couverture en soins de base sur l'ensemble du territoire de la région de soins. La taille et l'orientation de chaque *spoke* peuvent varier, voire se compléter.

Le centre hospitalier : *hub*

Il n'est pas impératif que le *hub* soit un hôpital universitaire ; il peut tout aussi bien être un centre hospitalier public ou privé. Avec au moins 18 000[54] hospitalisations par année, il est la plus grosse infrastructure du réseau. Il peut assumer des fonctions pour tout le canton, pour plusieurs régions de soins ou pour une seule. Dans les régions de soins de grande taille, on peut imaginer des *hubs* régionaux comptant entre 8000 et 12 000[55] hospitalisations, focalisés uniquement sur une offre de soins de base élargie ; ils occuperaient ainsi une place non négligeable dans une zone plus petite et seraient directement rattachés à un *hub* en fin de chaîne de traitement.

Les *hubs* permettent de mutualiser les compétences et les connaissances nécessaires au traitement de pathologies (multiples) complexes. Ils disposent de capacités élargies en soins intensifs et d'urgence. Tous les cas complexes et spécialisés sont traités dans les *hubs* afin d'atteindre le nombre minimal de cas par pathologie.

[53] PwC (2020) : *L'avenir du système de soins suisse*
[54] Déduction basée sur les structures hospitalières existantes (analyse PwC)
[55] Déduction basée sur les structures hospitalières existantes (analyse PwC)

Les *spokes* décentralisés (hôpital ou centre de santé) : fournisseurs de base

Rattachés au *hub* comme les branches d'une étoile, les *spokes* assurent la couverture des besoins de proximité. Ils traitent surtout les cas simples et récurrents, mais peuvent éventuellement avoir un domaine de spécialisation (p. ex. gériatrie ou orthopédie) pour se démarquer et rester concurrentiels. Ils fournissent les soins d'urgence axés sur les besoins 24 heures sur 24 pour toute la région et sont chargés à ce titre de l'aiguillage de la patientèle. Il leur incombe également de transférer les patientes et patients dont ils ne s'occupent pas vers la structure la mieux adaptée (*hub*, centre de santé, médecin de famille, etc.).

Les hôpitaux ne proposant pas de prestations ciblées en parallèle des soins de base font généralement face à d'importants défis pour assurer un modèle économique viable. Il ressort de l'observation du marché qu'il faut au moins deux spécialisations pour que l'offre hospitalière soit rentable. Cela vaut d'ailleurs aussi pour les traitements électifs en mode hospitalier des *spokes* 3 et 4.

Grâce à des processus plus efficaces, les *spokes* spécialisés dans l'ambulatoire peuvent être exploités avec une meilleure rentabilité que les structures hospitalières complexes qui accueillent des patientes et des patients pour des traitements électifs ou d'urgence en mode hospitalier et ambulatoire. Malgré une baisse des recettes, liée par exemple à une offre uniquement hospitalière, une meilleure utilisation des ressources peut permettre de dégager une marge contributive plus élevée. Puisque les *spokes* transfèrent les patientes et patients hospitalisés vers les *hubs* régionaux, les prestations de base fixes y seront davantage utilisées, ce qui se traduira par une hausse significative de l'efficacité de l'ensemble du système.

Prestations ambulatoires en milieu hospitalier, pilier de la décentralisation des soins

Au vu des transformations à l'œuvre dans le système de soins suisse, l'hôpital « classique » sera amené à jouer un rôle toujours plus important dans la prise en charge ambulatoire. Comme évoqué précédemment, les prestations ambulatoires en milieu hospitalier représentent une part croissante de l'ensemble des soins. Il semblerait que plus les personnes ont un médecin de famille depuis longtemps, moins elles sont susceptibles de lui rendre visite et d'avoir recours à ses prestations. Alors que le nombre de médecins de famille ne cesse de baisser, celui des centres de santé et des cabinets d'urgence augmente. Il arrive que ceux-ci soient directement intégrés aux hôpitaux et assument le rôle des médecins de famille, notamment en ce qui concerne le pilotage du système. Dans ce contexte, la télémédecine est importante aussi puisqu'elle peut être la première instance à rediriger les patientes et patients vers la structure la mieux adaptée.

Ces changements favorisent l'émergence de nouveaux modèles. Un nombre croissant de centres de santé, qui garantissent les soins d'urgence en sus de la prise en charge ambulatoire, voient le jour. Ce type d'établissements exclusivement ambulatoires, encore rares aujourd'hui, seront toujours plus nombreux à l'avenir, leur efficacité représentant un avantage indéniable pour s'imposer sur le marché. Opérer une séparation claire entre les structures hospitalières et ambulatoires est la marche à suivre.

Rôle des services de sauvetage dans un système échelonné en réseau

L'une des missions principales des services de sauvetage est de prodiguer les premiers secours et les soins d'urgence aux patientes et patients en situation de détresse[56] afin qu'ils puissent être transportés vers l'hôpital en ambulance ou en hélicoptère. Dans un modèle de prise en charge échelonné, les services de sauvetage et les entreprises privées seront amenés dans le futur à effectuer davantage de transferts entre les différents sites. A noter qu'il n'est pas toujours nécessaire d'avoir un véhicule entièrement équipé pour ces transferts.

Dans le canton de Berne, les soins d'urgence sont organisés selon les services de sauvetage cantonaux, qui assurent une prise en charge rapide et adaptée. Quelque 23 services de sauvetage, terrestres et aériens, sont autorisés à pratiquer et opèrent dans tout le canton, selon les besoins[57].

Dans le cadre de la planification des soins 2007-2010, le Conseil-exécutif a décidé que les services de sauvetage devaient être en mesure d'atteindre par voie terrestre 80% de la population d'une région dans un délai de 30 minutes après que l'alarme a été donnée[58] (règle des 80/30). L'accessibilité est facilement vérifiable

[56] Selon l'Interassociation de sauvetage (AIS), il peut s'agir d'une personne blessée ou malade menacée d'un danger grave et imminent qui met en péril sa vie ou sa santé.
[57] DSSI (2020) : page internet « Services de sauvetage »
[58] DSSI (2016) : *Planification des soins 2016 selon la LSH*

à l'aide d'un modèle de transports et en connaissant la répartition de la population sur le territoire. La planification des services de sauvetage n'a plus été modifiée depuis l'introduction de cette règle. La DSSI a néanmoins mené des projets visant à optimiser la localisation des bases des services de sauvetage.

Si le modèle *Hub and spoke* était plébiscité – ce qui impliquerait une réduction potentielle des capacités décentralisées –, il serait probablement nécessaire de développer les services de sauvetage pour respecter la règle des 80/30[59], puisque les distances entre les services d'urgence bien établis pourraient être rallongées. On peut par exemple imaginer que les campus de santé régionaux ou les centres de santé ambulatoires fassent office de bases pour les services de sauvetage, afin que les patientes et patients soient transférés directement au *hub* régional depuis le *spoke* ou depuis le lieu de leur accident ou maladie en cas d'urgence médicale. Egalement envisageable : le développement du sauvetage aérien, avec des bases dans les *hubs* régionaux, pour garantir que les patientes et patients en situation de détresse (cas critiques, p. ex. infarctus) soient atteignables au plus vite.

D'un point de vue strictement économique, la société PwC préconise de renforcer les services de sauvetage plutôt que de garder des structures hospitalières inutiles. Pour garantir l'orientation patient et la qualité des soins, une réorganisation est nécessaire, même si elle peut remettre en question certaines structures historiques.

5.2 Conditions à remplir en vue de la réorganisation des régions de soins (modèle 4+)

Au vu des arguments avancés jusqu'ici et compte tenu de l'objectif développé et proposé par la société PwC, il semble pertinent de réorganiser les régions de soins et de passer d'un modèle 6+ à un modèle 4+ (Berne-Mittelland, Bienne-Seeland-Jura bernois, Haute-Argovie-Emmental, Oberland bernois). C'est d'ailleurs ce que préconise la société PwC. Une telle organisation permettrait de renforcer la coopération entre les nouvelles régions de soins, qui pourraient se focaliser sur certaines prestations et traiter davantage de cas. Cette organisation à plus grande échelle contraindra les fournisseurs, dans le cadre de leur liberté entrepreneuriale, à établir activement des relations de coopération avec des établissements peut-être géographiquement plus éloignés – système échelonné oblige. La spécialisation sera davantage concentrée dans les centres hospitaliers en fin de chaîne de traitement.

Les régions de soins ont été envisagées non seulement afin de faire écho aux structures (hospitalières) actuelles mais aussi pour que le pilotage des soins et des flux de patients soit réaliste. Chaque région doit drainer environ 18 000 cas relevant des soins aigus somatiques hospitaliers[60] pour que la prise en charge échelonnée et de haute qualité soit réalisable et financièrement viable. Fusionner les sept régions en quatre permet d'atteindre une masse critique d'environ 150 000 personnes et donc de tendre vers ces 18 000 cas[61].

Par rapport à l'organisation actuelle, la région Berne-Mittelland reste inchangée. En revanche, Bienne-Seeland et le Jura bernois fusionnent en une seule et même région : Bienne-Seeland-Jura bernois. Il ressort de l'analyse des flux de patients que les chiffres ne correspondent pas dans les faits au découpage des régions : de nombreux patients de la partie sud du Jura bernois sont en effet pris en charge dans la région Bienne-Seeland. Un constat allant dans le sens de la fusion.

Enfin, la Haute-Argovie et l'Emmental sont fusionnés, tout comme l'Oberland bernois est et l'Oberland bernois ouest, afin de simplifier la coordination des prestations à l'intérieur de ces régions.

[59] Aucune déduction précise n'a été réalisée sur les charges des services de sauvetage. En outre, les flux de patients définitifs dans ce modèle de soins ne sont pas connus, si bien que les répercussions ne peuvent être que supposées.
[60] Déduction basée sur les structures hospitalières existantes (analyse PwC)
[61] Déduction basée sur les structures hospitalières existantes (analyse PwC)

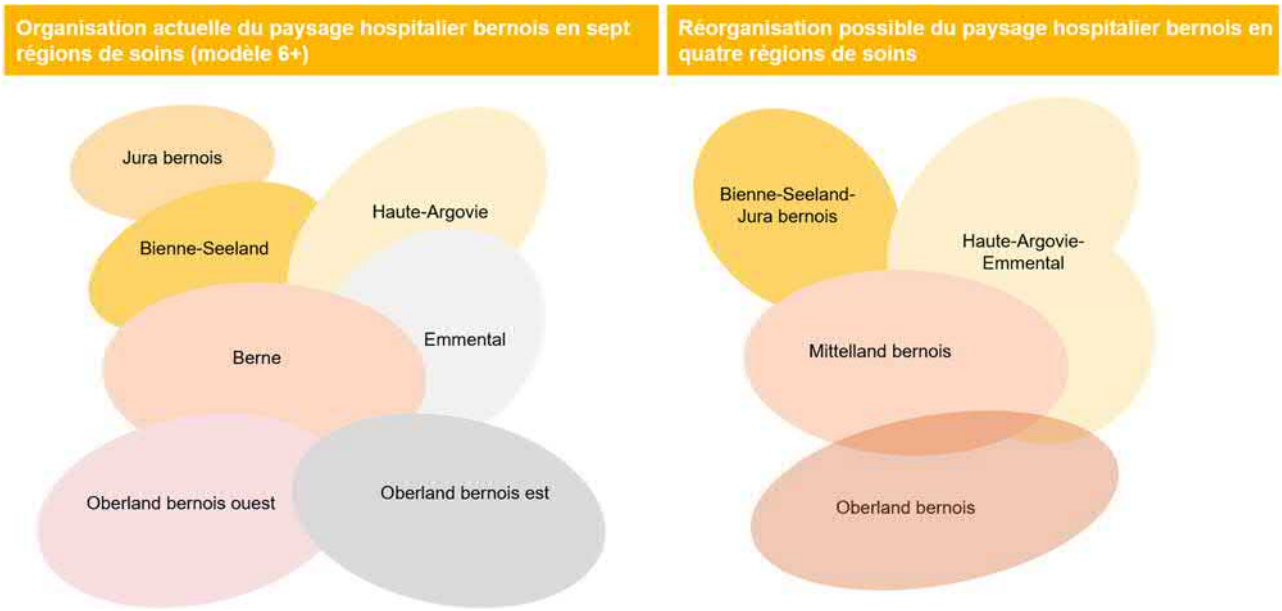


Illustration 22 : représentation géographique schématisée du paysage hospitalier bernois en sept (gauche) et quatre (droite) régions de soins[62]

Par rapport au modèle 6+, le taux de couverture sera plus élevé dans le modèle à quatre régions que dans celui à sept. En conséquence, l'orientation des patientes et patients au sein de chaque région sera plus marquée et, surtout, le nombre de cas plus important rendra possible une spécialisation dans un domaine de prestations. La mobilité croissante permettra le pilotage des soins en fonction des besoins dans des régions plus grandes et donc plus efficaces – cela grâce à un meilleur échelonnement et une plus grande concentration des prestations au sein de chaque région.

Dans l'ensemble, selon la société PwC, l'organisation en plus grandes régions de soins – avec des prestations mieux réparties entre les fournisseurs – permet de réduire les risques financiers et ceux liés à la prise en charge.

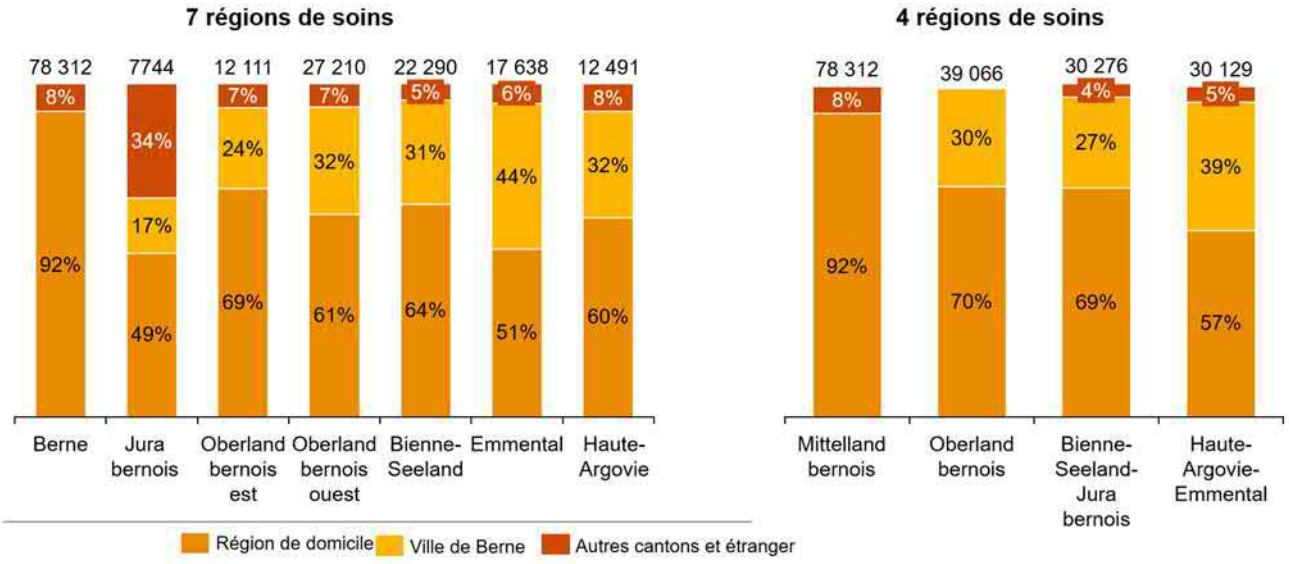


Illustration 23 : analyse des flux de patients (cas hospitaliers) dans les sept (gauche) et quatre (droite) régions de soins

A noter cependant que les possibilités d'actions varient d'une région à l'autre : dans l'Oberland bernois et dans la région Bienne-Seeland-Jura bernois, il s'agira plutôt de mettre en place des collaborations étroites entre les fournisseurs, alors qu'en Haute-Argovie et dans l'Emmental, on peut imaginer que le *hub,* parce que situé en fin de chaîne de traitement, jouera un rôle central.

[62] Ici, Bienne, le Seeland et le Jura bernois ne forment qu'une seule région de soins.

5.3 Fixer un objectif aux fournisseurs de prestations : approches basées sur le modèle *Hub and spoke*

Les schémas ci-après mettent en évidence les possibles transformations du paysage hospitalier bernois dans les nouveaux scénarios de prise en charge conçus par la société PwC, sans toutefois permettre de remonter aux différents fournisseurs. Aucun échange n'a eu lieu avec ces derniers dans le cadre de la rédaction du présent rapport. Il serait nécessaire de s'entretenir avec eux et de procéder à des analyses et clarifications supplémentaires, en parallèle du processus décisionnel politique. Dans un souci de clarté et de lisibilité, seuls les fournisseurs de soins aigus somatiques ont été représentés en tant que *hubs* et *spokes*, puisqu'ils sont en charge de l'aiguillage de la patientèle. Ultérieurement, la psychiatrie et la réadaptation devraient être incluses lors de la concrétisation des scénarios, afin de garantir une approche intégrée des soins.

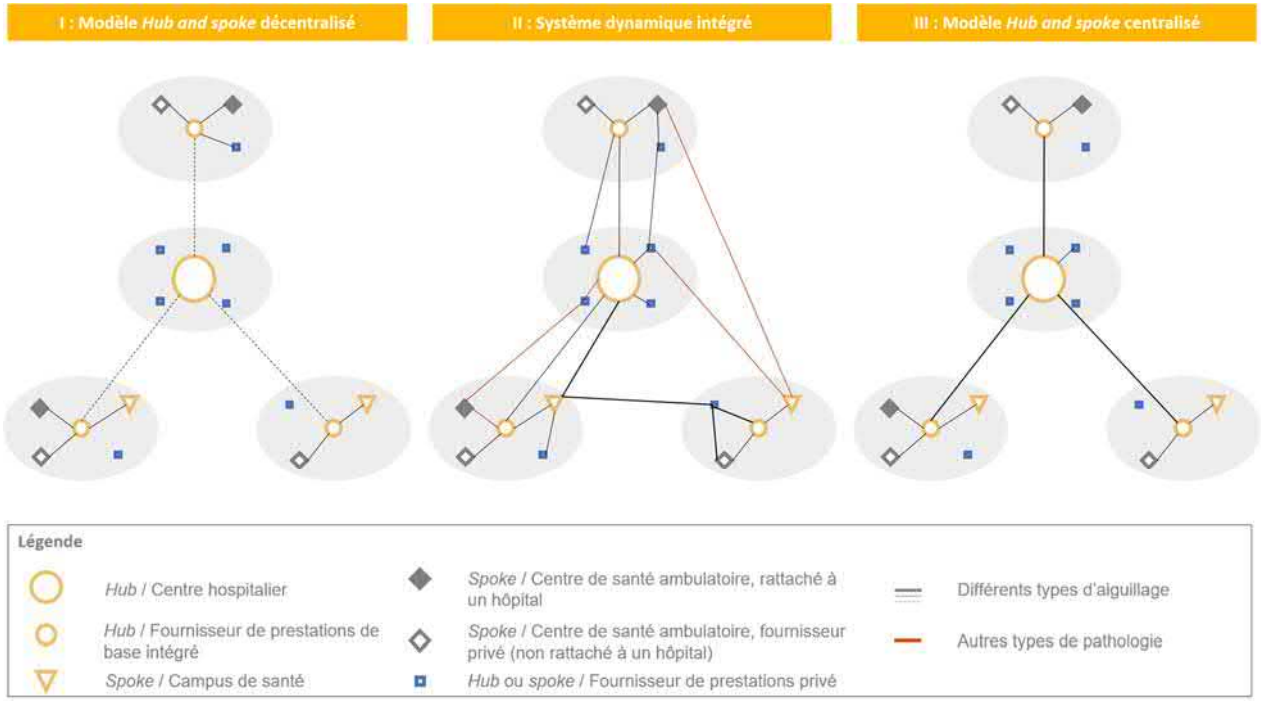


Illustration 24 : aperçu des différents scénarios de soins (trois modèles)

I : Modèle *Hub and spoke* décentralisé

Le scénario I (modèle *Hub and spoke* décentralisé) prévoit un pilotage fort par des *hubs* décentralisés et leur réseau, pilotage qui a lieu au sein de la région de soins. Les *hubs* assument un rôle de coordination et d'aiguillage. La couverture des besoins est garantie dans toute la région par les *hubs* (centres hospitaliers) et les *spokes* (centres de santé) ; un contact plus étroit avec les praticiennes et les praticiens – généralistes ou spécialisés – installés en cabinet est possible. Des campus de santé ou des centres de santé ambulatoires (*spokes*) fournissent des prestations en mode ambulatoire et hospitalier en complément des soins de base intégrés dispensés par le *hub,* et proposent des prestations supplémentaires dans le cadre du modèle échelonné de prise en charge. Les spécialisations sont surtout concentrées dans les centres hospitaliers en fin de chaîne de traitement.

Le modèle *Hub and spoke* décentralisé est un développement des structures de soins actuelles ; les différences ne sont donc pas substantielles. Les régions peuvent être envisagées à une échelle un peu plus grande et les petits hôpitaux régionaux peuvent être transformés en campus ou en centres de santé. Ce scénario appelle une modification par rapport à la situation actuelle (statu quo).

II : Système dynamique intégré

Le scénario II (système dynamique intégré) prévoit des structures très flexibles qui se recoupent. Les différents réseaux sont composés de *hubs* (hôpitaux centraux et fournisseurs de prestations de base intégrés) et de *spokes* (campus et centres de santé ainsi que fournisseurs de prestations spécialisées) correspondant aux types de soins, qui se soutiennent mutuellement et coopèrent. Ainsi, des centres de compétences dédiés à certaines pathologies peuvent voir le jour, virtuellement ou physiquement, au-delà des « frontières » des régions de soins (p. ex. *Tumorboard*, centre du sein). Le système étant alors spécifique à chaque maladie, le pilotage et la coordination des soins sont particulièrement complexes. Pour mettre sur pied un tel réseau via les fournisseurs, il est impératif qu'ils contribuent tous à la couverture en soins de base. Le canton se contente de définir l'objectif et peut contribuer à ce qu'il soit réalisé par le biais d'un système d'incitation.

La viabilité financière à long terme de chaque entreprise hospitalière peut être garantie par un réseau solide, une forte spécialisation dans certaines pathologies et l'abandon de certaines prestations. Se focaliser permet d'augmenter la qualité et l'efficacité des services. Dans ce système, les transferts de patientes et patients ne dépendent pas de l'organisme qui finance l'hôpital ou de l'entreprise à laquelle il appartient mais de la pathologie.

III : Modèle *Hub and spoke* centralisé

Le scénario III (modèle *Hub and spoke* centralisé) prévoit un pilotage du système par les centres hospitaliers. Autrement dit, les soins de base et les interventions électives les plus fréquentes sont dispensés dans les régions mais pilotés par le centre hospitalier. Un système d'aiguillage solide redirige les soins (d'urgence) spécialisés vers le *hub*. Les *spokes* ne réalisent que des opérations électives simples (soins de base) et, dans de rares cas, des soins d'urgence de moindre complexité.

Dans une certaine mesure, il s'agit d'une concentration de l'offre actuelle de sorte à assurer une prise en charge très échelonnée. Les soins (hautement) spécialisés sont fournis par le centre hospitalier. Les grands hôpitaux régionaux ont un statut de fournisseurs de prestations de base intégrés et sont largement pilotés par le centre hospitalier. Les sites de moindre taille sont transformés en centres de santé, afin de répondre aux besoins et aux considérations économiques.

5.4 Application et évaluation du modèle *Hub and spoke* dans le canton de Berne

Les trois scénarios peuvent être évalués à l'aune de leur efficacité, de leur adéquation et de leur caractère économique. Le tableau[63] ci-après regroupe les résultats de cette évaluation et propose d'autres critères.

[63] Un descriptif des critères et une présentation détaillée des scénarios se trouvent dans l'annexe.

		Statu quo 2020	Scénario I	Scénario II	Scénario III
Critères principaux	**Efficacité**	◕	◕	◕	◔
	Adéquation	◑	●	◑	◔
	Caractère économique	◔	◑	◑	●
Critères d' évaluation	**Qualité des soins et qualité médicale**	◑	◕	◕	◑
	Accessibilité	◕	◕	◕	◔
	Obstacles limités et aiguillage optimal	◕	◕	◕	◑
	Orientation main-d'oeuvre	◑	◑	◑	◕
	Continuité et faisabilité	●	◕	◔	◑
	Technologies numériques	◑	◑	◕	◑

Tableau 2 : grille d'évaluation des scénarios (échelle allant de 4 = rempli à 0 = non rempli)

Conclusion générale et application au canton de Berne selon la société PwC

D'un point de vue externe et sur la base de la grille d'évaluation, la DSSI devrait fixer comme objectif de mettre en œuvre le scénario I, afin de tendre à un renforcement des réseaux mais surtout pour mettre en place une vraie coordination au sein des nouvelles régions de soins. La DSSI pourrait également, lors de la future planification, essayer de déployer ses mesures de développement de la couverture en soins en intégrant les aspects innovants du scénario II, en particulier s'agissant de la création de structures spécialisées en dehors du centre hospitalier. La mise en œuvre rigoureuse du scénario II serait si complexe qu'aucun avantage ne pourrait être obtenu sans une explosion des coûts.

Compte tenu des contraintes géographiques (nombreuses vallées, zones rurales), des besoins effectifs de la patientèle et des infrastructures actuelles, le scénario III ne serait pas un objectif particulièrement judicieux.

Concrètement, les éléments ci-après pourraient être mis en œuvre dans le scénario I. Les structures de soins doivent être organisées de manière échelonnée et en intégrant tous les hôpitaux, quelque soit l'organisme responsable, au sein des régions de soins concernées. Cela garantit la meilleure prise en charge possible et une coopération renforcée entre une multitude de fournisseurs. Les *spokes* régionaux sont rattachés à un *hub* et ne transfèrent des patientes et patients à un centre hospitalier que pour des cas complexes manifestes. Les centres hospitaliers proposent des offres qui se complètent et peuvent avoir le statut d'établissement en fin de chaîne de traitement dans des domaines qui se chevauchent.

L'agglomération bernoise compte trois centres hospitaliers : l'Hôpital de l'Ile, le groupe Lindenhof et le groupe Hirslanden. Chacun des trois est un *hub,* mais pas pour toutes les pathologies. Centre hospitalier universitaire en fin de chaîne de traitement, l'Hôpital de l'Ile a reçu de nombreux mandats de prestations dans le domaine de la médecine hautement spécialisée et occupe une place à part.

Le rôle de l'Hôpital de l'Ile en tant qu'hôpital en fin de chaîne de traitement

En sa qualité de centre universitaire rattaché au groupe de l'Ile et au canton de Berne, l'Hôpital de l'Ile occupe une place à part au sein des structures de soins par rapport aux autres centres hospitaliers sis en ville de Berne (Lindenhof et Hirslanden) ; c'est d'ailleurs ce qui ressort des principes du contrat avec l'Hôpital de l'Ile selon l'article 36 LSH[64]. Ainsi, l'établissement joue dans le modèle *Hub and spoke* un rôle particulier face à ses concurrents privés, non seulement en raison des nombreux soins (hautement) spécialisés qu'il propose et des activités d'enseignement et de recherche qu'il effectue pour l'Université de Berne, mais aussi en vertu de ses coopérations avec d'autres CHR.

A l'avenir, il sera aussi possible de mettre sur pied des structures similaires à celles des soins aigus somatiques en psychiatrie et en réadaptation. Il n'est pas impératif que les centres de compétences dédiés à certaines pathologies se trouvent dans l'agglomération bernoise. Les fournisseurs de prestations devront suivre une approche intégrée à l'interface entre les soins aigus somatiques, la psychiatrie et la réadaptation lors de la réalisation de l'objectif fixé par le canton. Ce dernier doit les y encourager activement par des mesures idoines, indépendamment du fournisseur de prestations et du secteur concerné. Il serait notamment souhaitable d'avoir des campus intégrés afin de regrouper à l'échelle locale les fournisseurs de prestations des différents domaines.

[64] Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil (2019) : *Principes du contrat avec l'Hôpital de l'Ile selon l'article 36 de la loi sur les soins hospitaliers*

6. Améliorer les outils de planification et de pilotage : mesures envisageables

6.1 Le canton de Berne, acteur du secteur de la santé aux multiples facettes

La régulation du système de santé suisse passe par différents outils de planification et de pilotage aux niveaux fédéral (Confédération, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé) et cantonal. Le pilotage cantonal des soins revêt une grande importance et s'accompagne d'une forme subsidiaire de pilotage liée au rôle de propriétaire (voir stratégies de propriétaire). Partant du cadre posé par la Confédération via la LAMal, le canton endosse plusieurs rôles dans l'organisation du secteur de la santé. Il lui incombe à ce titre

1. d'assurer la couverture en soins de la population bernoise,
2. de réguler et surveiller le marché cantonal de la santé,
3. de financer les traitements hospitaliers et
4. de détenir des participations au capital des hôpitaux.

Concernant les points 1 et 2

Le canton, via notamment la DSSI, doit anticiper au plus tôt les grandes tendances transsectorielles et accorder aux fournisseurs de prestations les compétences nécessaires pour y répondre et pour réagir aux évolutions du secteur de la santé dans le cadre de leur liberté entrepreneuriale[65]. On pense par exemple à l'article expérimental[66], actuellement en consultation, qui devrait être ajouté à la LAMal afin de contribuer à la baisse des coûts. Il devrait notamment permettre au canton de Berne et à la Confédération de créer des projets pilotes visant à promouvoir l'innovation dans le domaine des soins ainsi que chez les fournisseurs (solutions numériques, introduction d'indicateurs de qualité sur tout le territoire, etc.). Dans le cadre de projets pilotes, le canton peut également encourager le suivi par des tiers et demander des comptes rendus. Ainsi, la DSSI a la possibilité de soutenir des projets pilotes en posant un cadre clair et en assistant les fournisseurs de prestations pour les questions liées au financement par des tiers (p. ex. assurances-maladie). En outre, le canton peut créer des mécanismes de pilotage qui favorisent les tendances telles que le virage ambulatoire – même si les tarifs ne permettent pas de couvrir les coûts : par exemple en allongeant la liste des interventions à effectuer en ambulatoire, comme l'a décidé le canton de Berne (à compter du 1er juillet 2021), emboîtant le pas aux cantons de Lucerne et de Zurich.

Concernant le point 2

Globalement, les structures de soins bernoises se situent aujourd'hui dans un champ de tension entre leur objectif premier – la libre concurrence, qui prévoit la liberté entrepreneuriale – et la réglementation (autrement dit la mise en œuvre des lois fédérales et cantonales). Le canton devrait assumer davantage sa place de facilitateur à travers les différents rôles qui lui incombent. Il lui revient de fixer un objectif clair s'agissant des structures de soins et d'aider les fournisseurs de prestations à le réaliser et à surmonter les obstacles rencontrés durant le processus. Il remplirait ainsi pleinement sa mission de pilotage.

Autre élément important : les fournisseurs doivent avoir un objectif clair, grâce auquel ils s'orienteront tout en gardant leur liberté entrepreneuriale. Les mécanismes de pilotage – comme les nombres minimaux de cas, les listes de traitements en ambulatoire, les obligations en matière de coopération ou l'attribution de mandats de prestations sur une base réduite et plus sélective – doivent dans la mesure du possible être examinés.

[65] Il ne s'agit pas ici de réaliser une étude poussée des tendances mais de mieux appréhender les évolutions de fond telles que décrites dans le présent rapport.
[66] Article 59b P-LAMal

Concernant le point 3

Puisqu'il participe au financement des coûts de la santé (en assumant une partie des frais des traitements hospitaliers), le canton a tout intérêt à ce que la prise en charge soit efficace. Les soins ambulatoires sont un levier important pour contrôler à long terme la hausse des coûts de la santé.

Concernant le point 4

La gouvernance des entreprises publiques, et donc la répartition des compétences, sont deux composantes majeures du rôle de propriétaire de sociétés hospitalières. Le Grand Conseil et le Conseil-exécutif ont chacun leurs compétences. Le premier est le pouvoir législatif : il fixe le cadre réglementaire. Il exerce en outre une surveillance dans toutes les participations cantonales. Le second est quant à lui chargé de la surveillance, du pilotage et du contrôle des hôpitaux avec participation cantonale, ainsi que de la mise en œuvre des lois cantonales et fédérales.

La liberté et la responsabilité entrepreneuriales sont indissociables et doivent être prises en compte dans le cadre du contrôle des participations. Ainsi, il incombe au canton de procéder à des examens poussés relatifs aux conséquences en cas d'écarts importants entre les indicateurs et les objectifs. Le Conseil-exécutif peut exiger qu'on lui soumette divers documents – plans stratégiques, plans d'affaires, rapports d'entretien de contrôle, rapports spéciaux, etc. – définis dans les stratégies de propriétaire.

6.2 Objectifs visant à améliorer les outils de planification et de pilotage des soins

Pour le canton de Berne, quatre objectifs peuvent être définis en vue du développement à long terme des structures de soins, sur lesquels les mesures réglementaires devraient s'orienter.

Soins échelonnés en réseau

Le canton de Berne souhaite mettre en place un paysage hospitalier en réseau. A cette fin, il doit fixer un objectif clair, qui guidera les fournisseurs de prestations dans leur collaboration. Ce faisant, il doit veiller au respect de leur liberté entrepreneuriale et limiter la pression réglementaire. Les conditions devront néanmoins permettre d'éventuels ajustements juridiques des structures de propriété (p. ex. participations croisées). Le canton peut faire en sorte que les entreprises auxquelles il participe se rapprochent au maximum de l'objectif et peut les guider dans cette direction par le biais du contrôle des participations. Le modèle de soins doit servir de fil rouge aux fournisseurs, qu'ils soient en mains privées ou publiques, lorsqu'ils prennent des décisions relatives à des coopérations, à des offres, à la localisation, etc. Toutefois, il ne peut être qu'encouragé par la réglementation, non se la voir imposer.

Concurrence axée sur la qualité

La concurrence entre les fournisseurs doit être axée sur la qualité des soins fournis à la population. Il faut éviter au maximum de ne prendre en compte que le volume de traitements réalisés, comme c'est le cas dans le système actuel, en proposant par exemple d'autres incitations (orientation des structures d'incitation à la qualité) qui répondront aux critères principaux – efficacité, adéquation et caractère économique. Parce qu'il est très difficile de mesurer la qualité des soins à partir de différents critères, le canton de Berne devrait s'appuyer sur les directives fédérales, actuellement en cours d'élaboration.

Coopétition des fournisseurs indépendamment de leur mode de financement

Il faut tendre à une amélioration des soins par la mise en place de coopétitions entre fournisseurs, indépendamment de leur mode de financement, de l'entreprise hospitalière à laquelle ils sont rattachés ou de la région de soins dans laquelle ils se trouvent. Des accords de coopération peuvent aussi être conclus volontairement entre des organismes publics et privés – comme il en existe déjà quelques-uns. Le principe qui prévaut est celui d'un partenariat fondé sur l'égalité, afin de créer une relation de confiance, condition sine qua non d'une collaboration durable.

Viabilité économique et indépendance des hôpitaux avec participation cantonale

Pour être durablement autonomes et économiquement indépendantes, les entreprises hospitalières publiques doivent être suffisamment rentables. Elles doivent dégager une marge EBITDA(R) minimale de 10,0% en soins aigus somatiques ou de 8,0% en psychiatrie pour que leur direction stratégique jouisse à long terme d'une liberté d'organisation illimitée et ne soit pas soumise à des interventions réglementaires (les hôpitaux moins spécialisés et de plus petite taille pourraient vraisemblablement se contenter d'une marge située entre 8,0% et 10,0%). Ainsi, le canton peut rester à long terme relativement en retrait en tant que propriétaire, voire confier à des prestataires privés une partie des tâches lui incombant à ce titre.

A l'inverse, si cet objectif n'est pas atteint, il peut contraindre la direction stratégique – via les stratégies de propriétaire – à lui présenter les planifications et les mesures par lesquelles elle entend réaliser cette marge EBITDA(R) et évaluer la plausibilité desdites planifications. L'efficacité des mesures peut ensuite être évaluée dans le cadre du contrôle des participations. Si ces plans et mesures ne permettent toujours pas de réaliser les objectifs fixés dans la stratégie, le canton peut décider, en sa qualité de propriétaire et en dernière instance, de prévoir des changements au sein de la direction stratégique (conseil d'administration).

Le canton peut également examiner dans quelle mesure la participation d'acteurs privés contribuerait à réduire son risque propre.

6.3 Mesures envisageables pour atteindre les objectifs de planification des soins

Globalement, la société PwC est d'avis qu'il ne serait pas opportun de développer ou de renforcer la réglementation. Cela étant dit, celle-ci peut être réorientée de sorte à mieux viser les objectifs décrits précédemment. Quelques mécanismes permettant d'atteindre les objectifs de planification des soins ont été identifiés. Ils sont présentés ci-après.

Soins échelonnés en réseau

- Une mesure envisageable pour renforcer les structures en réseau serait **d'attribuer de façon limitée les mandats de prestations** (en mode hospitalier) **dans les régions de soins** pour tous les traitements non urgents ne relevant pas des soins de base. Ainsi, les mandats seraient attribués en vertu des efforts actuels pour renforcer la planification des soins à un seul fournisseur par région (comme c'est déjà le cas aujourd'hui en médecine hautement spécialisée) ou leur attribution pourrait être liée à des obligations de coopération ou à des spécialisations dans les domaines concernés (« prestations en réseau »). Grâce à une plus grande mobilité, le pilotage des soins axé sur les besoins peut se faire dans des régions plus grandes et plus efficaces – ce qui implique un échelonnement plus marqué et une plus grande concentration des prestations dans chaque région. La couverture serait alors consolidée dans les grosses structures hospitalières ou dans les hôpitaux en fin de chaîne de traitement, et garantie à long terme. Les structures périphériques seraient les premières touchées par ces limitations d'attribution, lesquelles pourraient avoir aussi des répercussions financières négatives. Cela pourrait accentuer la concurrence (qualité) pour fournir les meilleures prestations, concurrence qui devrait éventuellement dépasser les « frontières » des régions de soins. A l'avenir, les hôpitaux ne proposant pas de prestations ciblées en parallèle des soins de base feront face à d'importants défis pour assurer un modèle économique viable. En principe, deux spécialisations sont nécessaires pour qu'une offre hospitalière soit rentable.
- L'attribution des mandats de prestations peut aussi servir à renforcer la stratégie reposant sur la **prise en compte des nombres minimaux de cas** par établissement hospitalier. Par exemple, une hausse ciblée du volume fixé pour un traitement précis (de sorte à atteindre les chiffres nettement plus élevés de la même prestation à l'étranger) et les répercussions (retrait du mandat si le nombre minimal n'est pas atteint) peuvent contribuer à la consolidation de l'offre et à l'amélioration de la qualité. Du point de vue de la planification des soins, il faut éviter toute augmentation excessive du volume (qui peut découler de la pression visant à atteindre les nombres minimaux de cas) par des exigences claires en matière d'indication et réexaminer régulièrement les indicateurs de qualité.

- **Etoffer de manière ciblée la liste des interventions à effectuer en ambulatoire** peut favoriser le virage ambulatoire – il est même possible d'aller plus loin que le canton de Berne, qui calquera sa liste sur celle des cantons de Lucerne et de Zurich à compter du 1er juillet 2021. Toutefois, cette mesure ne peut être que transitoire, en attendant que la tarification des soins ambulatoires soit modernisée et que les lacunes dans la tarification des soins hospitaliers soient comblées – on pense par exemple au projet EFAS (financement uniforme des prestations ambulatoires et hospitalières) ou à l'introduction des forfaits ambulatoires[67]. Cela va dans l'intérêt des fournisseurs et, dans une moindre mesure, de celui des financeurs des prestations. Globalement, il convient de privilégier des solutions uniformes à l'échelle nationale.
- Les médecins de famille et les spécialistes libéraux ont un rôle crucial à jouer dans la mise en place des soins intégrés sur tout le territoire. D'autant que du point de vue de la prise en charge, les soins intégrés diminuent les risques pour les hôpitaux. Il est indispensable de proposer des structures tarifaires intéressantes afin d'encourager **l'installation de cabinets en libéral**, notamment dans les zones rurales ; cette responsabilité incombe en particulier à la Confédération. A l'image de ce qui se fait dans les régions rurales d'Allemagne, la prise en charge ambulatoire en dehors des hôpitaux peut être garantie sur tout le territoire par d'autres incitations (p. ex. soutien financier en cas d'installation dans une zone sous-dotée). Cela ne relève toutefois pas de la compétence du canton. De cette manière, il serait possible de désenchevêtrer la prise en charge très centralisée tout en renforçant la couverture en soins de base de proximité.
- Les **hôpitaux** devraient également mettre sur pied et exploiter activement des **structures ambulatoires**. Le recours à des emplois fixes et à des modèles de travail à temps partiel peut s'avérer pertinent pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. En outre, la reconversion précédemment évoquée des infrastructures doit permettre d'accélérer le processus de consolidation dans le canton ; il convient d'étudier en détail les différentes possibilités d'action des autorités cantonales en ce sens. Le virage ambulatoire pourrait par exemple être renforcé à travers le pilotage ciblé des hôpitaux avec participation cantonale et la mise en œuvre rigoureuse de mesures régulatoires telles qu'un nombre minimal de cas ou l'attribution restrictive de mandats de prestations.

Concurrence axée sur la qualité des soins

- L'introduction **d'indicateurs de qualité uniformes**, si possible à l'échelon fédéral, permettrait d'offrir à la patientèle une base de décision en vue d'un choix autonome de traitement, favorisant par là même l'émergence d'une concurrence qualitative. Les fournisseurs de prestations auraient alors l'occasion de se distinguer grâce à un haut niveau de qualité. La publication d'une compilation transparente d'indicateurs de qualité à long terme (p. ex. effets des traitements sur une période de cinq ans) serait envisageable à cet égard, par exemple en collaboration avec l'Association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et les cliniques (ANQ)[68].
- Le **conditionnement de l'attribution de mandats de prestations spécifiques à la réalisation de PROMs** pourrait constituer un autre mécanisme de pilotage, permettant de garantir l'orientation qualitative des structures de soins à long terme. A cet effet, il faudrait miser sur un standard exigé à tous les hôpitaux. Les normes ICHOM, d'ores et déjà utilisées dans certains hôpitaux suisses, sont un exemple intéressant en la matière. Il est toutefois évident que l'introduction de telles normes s'accompagne de coûts incompressibles, si bien que les effets attendus ne peuvent pleinement se déployer qu'à moyen terme. En outre, la définition de normes de qualité semble avant tout pertinente pour les interventions spécialisées et fréquentes, et non pour l'ensemble des soins de base.

Coopétition non liée au mode de financement

- La Stratégie de la santé du canton de Berne, ses stratégies partielles et la planification des soins devraient en principe aborder spécifiquement la question d'une coopétition non liée au mode de

[67] P. ex. FMCH et Santésuisse : voir article de la *Neue Zürcher Zeitung* (https://www.nzz.ch/schweiz/einigung-ueber-neu-arzttarife-gelungen-ld.1559779?reduced=true), en allemand uniquement, et communiqué de Santésuisse (https://www.santesuisse.ch/fr/detail/content/forfaits-ambulatoires-une-voie-pour-sortir-de-limpasse-tarifaire)
[68] Association indépendante de garantie, de contrôle et d'amélioration de la qualité du système de santé suisse

financement, et formuler un objectif en ce sens. La mise en place d'un rapport ciblé et l'attribution aux conseils d'administration de compétences claires en matière de mise en œuvre de la Stratégie de la santé et des stratégies partielles apparaissent nécessaires pour en garantir la surveillance, ainsi que le prévoient les stratégies de propriétaire. Il faut désormais renforcer l'application de ce principe (sur la base de mesures de rapport et de contrôle ad hoc).

- Il convient de veiller à la cohérence de l'égalité de traitement, indépendamment du mode de financement, tant dans l'intérêt de la qualité de soins que dans celui des fournisseurs de prestations. Les **critères d'attribution des prestations d'intérêt général** (PIG) se doivent ainsi d'être **transparents**. Ces prestations pourraient par exemple être davantage confiées à des établissements privés dans le cadre de **procédures d'appels d'offres**. Les prestations de base fixes méritent donc de faire l'objet d'une compensation appropriée afin d'inciter des acteurs privés à participer auxdits appels d'offres. Il semble cependant évident que certaines PIG ne susciteront pas un intérêt très élevé dans le secteur privé (à l'instar d'offres de soins 24 heures sur 24 dans des régions reculées).
- La mise en œuvre de la coopétition non liée au mode de financement pourrait se faire par l'inscription d'une **obligation de coopérer dans les mandats de prestations** définis dans le cadre de la planification des soins, notamment en vue d'une intégration au sein d'un réseau de soins en fin de chaîne de traitement (comme il en existe déjà de nos jours). Ici aussi, cette recommandation doit s'accompagner de mesures de rapport et de contrôle afin d'atteindre en toute transparence l'efficacité escomptée.
- Du point de vue de la planification des soins, il est tout à fait envisageable de renforcer la **participation privée** à des établissements jusqu'alors intégralement publics, comme le montre l'exemple de l'HJB. Une telle coopération améliore non seulement l'intégration des fournisseurs de prestations au sein du système de santé global, mais permet également des gains d'efficacité grâce à un partage accru d'expérience entre les entreprises. Elle réduit en outre, du point de vue des propriétaires, les risques financiers en cas de faillite d'un établissement hospitalier, au prix toutefois d'une hausse de la complexité organisationnelle. Le pilotage par les autorités cantonales s'en trouve également alourdi – du fait de la nécessaire coordination avec d'autres propriétaires –, mais il peut également déboucher sur un renforcement du niveau de professionnalisme.

Viabilité économique de chaque hôpital avec participation cantonale

- La viabilité économique à long terme peut notamment être garantie par l'introduction de **systèmes complémentaires d'indicateurs**, à l'instar des exigences minimales proposées par la société PwC en matière de taux d'endettement ou de capital propre, qui devront être respectés tout au long du cycle d'investissement et devront par exemple être pris en compte dans les plans d'affaires lors de projets de construction.
- Comme pour les rapports de propriété de droit privé, il conviendrait d'étudier plus en détail la possibilité d'introduire des **incitations** pour les membres du conseil d'administration, assorties de **conséquences** pour ces derniers si les exigences ne sont pas atteintes (objectifs fixés, indicateurs). Il convient de relever que les établissements publics disposent d'une responsabilité et d'une liberté entrepreneuriale.
- Si la viabilité économique à long terme de certains hôpitaux devait être incertaine, il serait également concevable de pratiquer une gestion active du portefeuille et de liquider des participations. La situation économique des hôpitaux pourrait s'en trouver renforcée, par exemple s'ils pouvaient profiter de synergies au sein d'un groupe hospitalier de taille plus importante.

Conséquences sur la révision 2021 de la LSH

Les principes formulés dans le présent rapport peuvent être intégrés, après réflexion, aux objectifs de la future offre de soins dans le cadre de la révision de la LSH[69].

Les différentes stratégies partielles de la Stratégie de la santé pourraient quant à elles prévoir l'introduction d'un objectif de planification des soins visant à garantir un niveau satisfaisant de transparence aux fournisseurs de prestations.

6.4 Mesures pour améliorer les instruments de pilotage dont dispose le canton en sa qualité de propriétaire

Le contrôle des participations par le canton (via la DSSI) repose entre autres sur un système d'indicateurs solide ; il permet d'évaluer les principaux indicateurs financiers des fournisseurs de prestations et fixe des valeurs minimales et des valeurs cibles (valeurs de référence).

	Rentabilité		**Ratios du bilan**			**Autres**		
	Résultats (bénéfice net / pertes)	Marge EBITDA(R)	Degré de liquidité 2	Degré de couverture des immobilisations 2[70]	Degré d'autofinancement	Somme pondérée des sorties	Risques de répercussion des baisses tarifaires	Nombre de sorties
Valeur minimale	> 0	> 5,0% Psy. : > 4,5%	> 100%	> 100%	> 30%	> 0,0%		> 8200
Valeur cible		> 8,0% Psy. : > 7,5%	> 150%		> 50%	> 3,4%		

Tableau 3 : système d'indicateurs actuel de la DSSI pour les soins aigus somatiques et la psychiatrie

En matière de rentabilité, l'actuel système d'indicateurs prévoit la réalisation de résultats durablement positifs. La marge EBITDA(R) minimale retenue de 5,0% devrait permettre d'atteindre cet objectif, tandis que la valeur cible a été fixée à 8,0%. Différentes études réalisées par la société PwC[71] ont mis en évidence la nécessité, pour un hôpital de soins aigus somatiques, d'atteindre une marge EBITDA(R) annuelle de 10,0% pour être rentable à long terme et pouvoir supporter ses investissements. Les hôpitaux moins spécialisés et de plus petite taille pourraient vraisemblablement se contenter d'une marge comprise entre 8,0% et 10,0%, ce que la plupart des fournisseurs de prestations du canton de Berne ne sont toutefois pas encore en mesure de dégager.

En ce qui concerne les ratios du bilan, des valeurs cibles ont été définies pour le degré de liquidité 2, le degré de couverture des immobilisations 2 ainsi que pour le degré d'autofinancement. Le degré de liquidité 2 et le degré de couverture des immobilisations 2 doivent tous deux rester au-dessus de la valeur minimale de 100,0% (1,0). Les valeurs minimales et les valeurs cibles fixées pour les ratios du bilan se situent dans une fourchette usuelle et semblent tout à fait pertinentes aux yeux de la société PwC.

La valeur minimale du degré d'autofinancement a été fixée à 30,0%, ce qui semble relativement élevé. Les hôpitaux disposant de garanties cantonales sont généralement en mesure de supporter à court terme des valeurs autour de 20,0%, voire en deçà (p. ex. au début d'un cycle d'investissement ou juste après la conclusion d'un nouvel emprunt). A l'inverse, il n'est pas rare d'observer des valeurs bien supérieures (de l'ordre de 60% à 70%) à la fin d'un cycle d'investissement (juste avant le renouvellement d'infrastructures ou après le remboursement d'une grande partie des dettes « anciennes »). La valeur cible du système de feux tricolores de 50% constitue ainsi une moyenne particulièrement indiquée tenant compte des fluctuations de l'ensemble d'un cycle d'investissement.

[69] RSB 812.11
[70] Le degré de couverture des immobilisations 2 est défini comme le rapport entre les capitaux propres et les dettes à court terme et les actifs fixes.
[71] PwC (2013) : *Hôpitaux suisses : santé financière 2012*

Un pilotage par le biais d'indicateurs de performance (nombre de cas mode hospitaliers et ambulatoires, journées d'hospitalisation) ne semble pas opportun dans une optique de propriétaire. Une telle approche ne doit être envisagée par le canton en tant que propriétaire que pour la gestion des soins.

Les indicateurs retenus dans le cadre du contrôle des participations des hôpitaux psychiatriques se recoupent en grande partie avec ceux du domaine des soins aigus somatiques. La seule différence au niveau des indicateurs financiers concerne les marges EBITDA(R), pour lesquelles les objectifs définis, avec 7,0% (valeur cible) et 4,5% (valeur minimale), sont inférieurs à ceux des hôpitaux de soins aigus. Cela s'explique par le fait que les technologies médicales et les infrastructures utilisées dans le domaine des soins aigus somatiques sont souvent plus coûteuses et ont une durée de vie plus courte qu'en psychiatrie. Dans ses précédentes études, la société PwC suggère de définir un objectif de marge EBITDA(R) de 8,0% pour les soins psychiatriques. Le même système d'indicateurs peut être utilisé tant pour les cliniques de réadaptation que pour les hôpitaux psychiatriques. La société PwC estime que le système d'indicateurs et les objectifs définis pour les hôpitaux psychiatriques dans le cadre du contrôle des participations sont tout à fait pertinents. Des valeurs similaires ont en effet été définies et observées dans des entreprises comparables.

Bien que les actuels systèmes d'indicateurs (tant dans les soins aigus somatiques qu'en psychiatrie) permettent d'ores et déjà une évaluation fiable, ils peuvent être étoffés de manière ciblée en fonction des dernières tendances et des évolutions émergentes. Les critères d'évaluation présentés dans le tableau ci-après peuvent ainsi, selon la société PwC, venir compléter les indicateurs et offrir une réelle plus-value, notamment en vue de futurs investissements et d'activités de financement par l'emprunt.

Critères	Définition	Valeur
Facteur d'endettement net	Le facteur d'endettement net correspond au rapport entre la dette nette (dette portant intérêt moins les liquidités hors exploitation) et l'EBITDA. Cet indicateur constitue une évaluation du nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette nette portant intérêt avec les liquidités générées (l'EBITDA étant considéré comme le flux de trésorerie approximatif résultant de l'activité).	< 4,0 valeur cible < 6,0 valeur max.
Ratio de couverture des intérêts par l'EBITDA	Le ratio de couverture des intérêts par l'EBITDA est calculé à partir du rapport entre l'EBITDA et la charge d'intérêts nette annuelle. Cet indicateur permet de déterminer si l'EBITDA généré par les fournisseurs de prestations est suffisant pour couvrir la charge d'intérêts nette.	> 1,0 valeur min. > 3,0 valeur cible
Degré de liquidité 1 (*cash ratio*)	Ratio des liquidités par rapport aux fonds étrangers à court terme.	> 0,2

Tableau 4 : étoffement du système d'indicateurs recommandé par la société PwC

L'utilisation du facteur d'endettement net et du ratio de couverture des intérêts par l'EBITDA en tant qu'indicateurs complémentaires dans le domaine des investissements et de l'emprunt permet d'approfondir les données disponibles, en évaluant notamment si les liquidités annuelles (l'EBITDA sert ici de valeur approximative) suffisent à couvrir le financement de la dette et la charge financière. Le degré de liquidité 1 apparaît en outre particulièrement indiqué pour identifier suffisamment tôt tout problème de liquidités et engager le cas échéant les mesures appropriées.

Le canton peut se baser sur le même système d'indicateurs pour l'évaluation des fournisseurs de prestations dans le domaine de la réadaptation et pour les entreprises mixtes, en procédant à des déductions et à des majorations lorsque nécessaire. S'il a été renoncé au développement d'indicateurs spécifiques à ce type d'établissements dans le cadre du présent rapport, les objectifs correspondants devraient toutefois se situer dans une fourchette comprise entre les valeurs recommandées pour la psychiatrie et celles des soins aigus somatiques. Les déductions à réaliser doivent être définies au cas par cas pour chaque établissement, en tenant compte du contexte et des caractéristiques propres à chaque établissement.

7. Le paysage hospitalier bernois en mutation : bilan et recommandations

La société PwC estime que le paysage hospitalier bernois est en mutation depuis un certain temps déjà, même si cela ne se reflète pas encore très clairement sur les structures de soins. Ce phénomène ne manquera pas de s'accentuer, notamment à cause de la crise liée au COVID-19 ; le canton et les fournisseurs de prestations doivent l'encourager activement. Le durcissement de la concurrence, l'augmentation de la pression sur les marges et les prix, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et la hausse des attentes vis-à-vis des structures sont autant de tendances qui contribuent au renforcement de ce phénomène. L'objectif est de garantir et de financer à long terme un système de soins de grande qualité malgré les défis qui se présenteront. Pour ce faire, il faut opérer sans tarder une transformation fondamentale du système et repenser le rôle des fournisseurs dans une perspective globale.

La transformation du système de santé suisse, qui se dessine à travers les tendances identifiées précédemment, s'accélère et pose de sérieux défis aux fournisseurs. Dotés pour certains de bâtiments hospitaliers vieillissants, ils doivent par ailleurs entreprendre un processus de renouvellement profond. Le moment est donc venu de jeter les bases d'un système de soins de santé opérationnel pour les décennies à venir.

Réponse à la motion 192-2019 (CGes, Siegenthaler)

1. Risques encourus par le canton

Les risques financiers encourus par le canton, identifiés sur la base de l'analyse VaR, sont faibles ; cela étant dit, les ratios élevés de fonds propres jouent un rôle majeur dans la sécurité financière des hôpitaux avec participation cantonale. Néanmoins, toute utilisation des fonds propres de l'hôpital entraîne une baisse de la valeur de l'établissement et donc une baisse de la valeur de la participation du canton – ce qui conduit indirectement à une utilisation des fonds publics. Le canton devrait examiner de près les risques financiers et la rentabilité – actuellement inférieurs à la marge EBITDA(R) requise de 10,0% (entre 8,0% et 10,0% selon le domaine et la taille de l'hôpital) – dans le cadre des affaires courantes de chaque établissement et en vue des nombreux projets d'investissement qui se profilent (nouveaux bâtiments, nouvelles technologies, numérisation, etc.). Cela permettrait de prendre les mesures qui s'imposent le plus tôt possible et donc de limiter l'érosion du capital. Selon la société PwC, les risques financiers sont limités aux rapports de participation – aucune clarification juridique n'a été réalisée, notamment en ce qui concerne les garanties implicites de l'Etat ou les cautionnements envers les entreprises hospitalières. Outre les possibles corrections de valeur de la participation cantonale, d'autres risques peuvent se présenter à long terme, liés à la couverture, à l'égalité d'accès aux soins sur l'ensemble du territoire cantonal ou encore à la qualité. La société PwC les juge toutefois globalement faibles.

Dans une perspective globale et compte tenu des tendances de fond, le paysage hospitalier bernois ne court pas de risques majeurs qui nuiraient à la couverture en soins. Même si plusieurs sociétés hospitalières venaient à disparaître, la prise en charge de la population serait probablement garantie, puisque les établissements sont nombreux – surtout dans les régions densément peuplées – et que les réseaux sont suffisants même dans les zones plus rurales. En cas de faillite d'un hôpital, son offre serait probablement répartie entre différents établissements ou son activité reprise par une autre entreprise (privée ou publique) sans que la couverture connaisse de baisse significative en termes de qualité. Dans le contexte actuel, il est néanmoins indispensable de passer par une phase de transformation profonde pour tendre vers un système échelonné, ceci afin d'adapter, dans le canton, les soins de santé aux exigences de demain.

2. Recommandations

Les principales recommandations visant à améliorer les soins de santé sont destinées au canton de Berne.

Recommandation 1 au canton : fixer un objectif clair sous la forme d'un modèle *Hub and spoke*

Pour que les soins hospitaliers bernois fonctionnent et soient rentables, le canton doit fixer un objectif clair en matière de structures de soins. Cet objectif doit être formulé de manière concrète et ancré comme composante fondamentale dans les stratégies partielles « Soins somatiques et psychiatriques, réadaptation (ambulatoires et hospitaliers) », « Soins de longue durée (ambulatoires et résidentiels) », « Promotion de la santé et prévention », « Sauvetage » et surtout « Gestion intégrée des soins » qui s'inscrivent dans la Stratégie de la santé du canton de Berne 2020-2030. Il servirait ainsi de fil rouge aux sociétés hospitalières pour participer au façonnement du système de prise en charge.

De plus, le canton doit définir un scénario qui rende compte des approches intégrées / intersectorielles de la prise en charge (p. ex. les campus) et des flux de patients. Le canton doit encourager la poursuite et, le cas échéant, la réalisation de cet objectif en utilisant les mécanismes de pilotage décrits précédemment. Le choix de l'objectif à poursuivre dans un modèle *Hub and spoke* revient au canton, tandis que la mise en œuvre concrète revient aux entreprises hospitalières en vertu de leur liberté entrepreneuriale. Néanmoins, il est possible d'influer sur les hôpitaux avec participation cantonale par le biais de la stratégie de propriétaire.

La société PwC recommande au canton de Berne de fixer un objectif clair pour le futur système de santé.

Recommandation 2 au canton : réorganiser les régions de soins en un modèle 4+

D'un point de vue externe, passer d'un modèle 6+ à un modèle 4+ améliorera le pilotage des soins et sera plus représentatif des flux réels de patientes et patients. Cela permettra également de mieux encourager les collaborations et coopérations, qui pourront aller jusqu'à une participation mutuelle au capital, voire jusqu'à une fusion de sociétés d'exploitation.

La société PwC recommande au canton de réorganiser les régions de soins en un modèle 4+.

Recommandation 3 au canton : élaborer des bases légales claires pour les instruments de pilotage

S'agissant des mesures concrètes pour développer les mécanismes de pilotage cantonaux (listes de traitements en ambulatoire, attribution de mandats de prestations liée à des obligations en matière de coopération, etc.), des bases légales claires doivent être élaborées pour réaliser les objectifs.

La société PwC recommande au canton d'ancrer les mécanismes de pilotage dans la loi.

Recommandation 4 au canton : étoffer et appliquer de manière cohérente le système d'indicateurs pour le contrôle des participations

Le système d'indicateurs utilisé pour le contrôle des participations gagnerait à être quelque peu étoffé. Il est important de surveiller activement si les objectifs sont réalisés et les valeurs seuils atteintes ; le cas échéant, il s'agit de discuter avec l'organe de direction stratégique (conseil d'administration) des solutions pour y parvenir, afin de définir des priorités.

La société PwC recommande au canton de prendre et d'imposer des mesures en cas d'écart avec les objectifs et valeurs ayant été fixés.

Recommandation 5 au canton : aligner ses objectifs de propriétaire sur le modèle *Hub and spoke* défini

Les objectifs de propriétaire du canton doivent être alignés sur le modèle *Hub and spoke* et évalués en conséquence. Il peut s'agir de fournir des prestations en coopération, de spécialiser l'offre ou de la consolider, etc. De fait, il est essentiel que la direction et le conseil d'administration rendent des comptes sur la réalisation (ou non) des objectifs de propriétaire.

La société PwC recommande au canton d'ancrer le modèle* Hub and spoke *dans sa stratégie et ses objectifs de propriétaire.

Les hôpitaux doivent eux aussi contribuer à la mise en œuvre des directives cantonales.

Recommandation 1 aux hôpitaux répertoriés : poursuivre l'objectif fixé

Avoir un objectif clair en matière de structures de soins guidera les hôpitaux du canton de Berne dans leurs décisions entrepreneuriales, lesquelles s'inscriront dans une perspective commune sur tout le territoire cantonal – qu'il s'agisse du virage ambulatoire, d'accords de coopération avec d'autres fournisseurs (privés ou publics), de la création de nouvelles structures de soins intersectorielles, etc. Il importe toutefois de ne pas chercher à tout prix à préserver les structurelles actuelles mais plutôt de repenser l'organisation, par exemple selon le modèle 4+.

La société PwC recommande aux hôpitaux d'agir en vue de réaliser l'objectif fixé dans le cadre de leur décisions entrepreneuriales.

Recommandation 2 aux hôpitaux répertoriés : promouvoir des modèles d'affaires axés sur l'ambulatoire et saisir le train de la numérisation du système de soins

Les hôpitaux répertoriés doivent explicitement promouvoir de nouveaux modèles d'affaires, en particulier dans le secteur ambulatoire, et encourager la progression de la numérisation. Il leur faut porter un regard critique sur les investissements à long terme dédiés aux infrastructures, les examiner sous l'angle de leur durabilité et de leur adéquation avec l'objectif fixé par le canton, et envisager sérieusement la réduction des capacités hospitalières comme solution alternative. Pour les hôpitaux avec participation cantonale, cela doit être défini dans les stratégies de propriétaire (mécanismes de sanction y compris) et déterminé sur le marché des capitaux sans fausser la concurrence (p. ex. via des garanties d'Etat implicites). Les investissements peuvent en outre être mutualisés (plusieurs hôpitaux peuvent par exemple coordonner leurs investissements dans les technologies numériques).

La société PwC recommande aux hôpitaux de repenser leur modèle d'affaires par le biais de réorientations et d'investissements stratégiques.

8. Annexe

Index des illustrations

Illustration 1 : méthodologie et structure du rapport 2
Illustration 2 : répartition des hôpitaux de soins aigus somatiques disposant d'un mandat de prestations (découpage schématique des régions de soins du système actuel) 4
Illustration 3 : répartition des établissements de réadaptation hospitalière et de psychiatrie dans le canton de Berne (les régions de soins ne sont pas indiquées pour des raisons de lisibilité) 6
Illustration 4 : évolution démographique par tranche d'âge dans le canton de Berne (2020-2035) 7
Illustration 5 : analyse des flux de patients hospitalisés (colonne de gauche) et admis aux urgences (colonne de droite) 8
Illustration 6 : analyse des flux de patientes et patients en consultation ambulatoire par région de domicile 9
Illustration 7 : marges EBITDAR 2017-2019 10
Illustration 8 : marges bénéficiaires nettes 2017-2019 11
Illustration 9 : ratios de fonds propres 2017-2019 13
Illustration 10 : taux d'endettement 2017-2019 14
Illustration 11 : degré de liquidité 1, 2017-2019 15
Illustration 12 : degré de liquidité 2, 2017-2019 16
Illustration 13 : degré de liquidité 3, 2017-2019 16
Illustration 14 : tendances de fond à l'œuvre dans le système de santé suisse 19
Illustration 15 : évolution de la demande en prestations hospitalières (patients d'autres cantons inclus) à l'horizon 2035 22
Illustration 16 : analyse du risque de surendettement (gauche) et du risque de manque de liquidités (droite) 30
Illustration 17 : analyse VaR – valeur minimale des fonds propres 30
Illustration 18 : analyse VaR – probabilité de surendettement des hôpitaux avec participation cantonale 31
Illustration 19 : analyse VaR – endettement net maximal par rapport à l'EBITDA 31
Illustration 20 : analyse VaR – taux d'endettement maximal 32
Illustration 21 : schéma du modèle *Hub and spoke* 37
Illustration 22 : représentation géographique schématisée du paysage hospitalier bernois en sept (gauche) et quatre (droite) régions de soins 40
Illustration 23 : analyse des flux de patients (cas hospitaliers) dans les sept (gauche) et quatre (droite) régions de soins 40
Illustration 24 : aperçu des différents scénarios de soins (trois modèles) 41
Illustration 25 : organisation et indicateurs d'un centre de santé ambulatoire 59
Illustration 26 : organisation et indicateurs d'un centre de santé et de chirurgie 60
Illustration 27 : organisation et indicateurs d'un campus de santé 61
Illustration 28 : organisation et indicateurs d'un fournisseur de prestations de base intégré 63

Index des tableaux

Tableau 1 : vue d'ensemble du risque financier global encouru par le canton de Berne (référence : rapports annuels 2019 des sociétés hospitalières et du canton) 28
Tableau 2 : grille d'évaluation des scénarios (échelle allant de 4 = rempli à 0 = non rempli) 43
Tableau 3 : système d'indicateurs actuel de la DSSI pour les soins aigus somatiques et la psychiatrie 50
Tableau 4 : étoffement du système d'indicateurs recommandé par la société PwC 51
Tableau 5 : analyse des flux de patients (cas hospitaliers) dans les sept régions de soins du canton de Berne 57
Tableau 6 : analyse des flux de patients (urgences) dans les sept régions de soins du canton de Berne 57
Tableau 7 : analyse des flux de patients (consultations ambulatoires) dans les sept régions de soins du canton de Berne 58
Tableau 8 : analyse des flux de patients (cas hospitaliers) dans les 4+ régions de soins 58
Tableau 9 : analyse des flux de patients (urgences) dans les 4+ régions de soins 58

1. Autres analyses liées aux soins de santé dans le canton de Berne

A.1 Analyse qualitative des structures libérales (point 1.4)

En raison du manque de données publiques sur les structures libérales de soins (médecins de famille, spécialistes, psychiatres établis en cabinets privés) en Suisse, l'analyse de ces structures ne peut être que qualitative. Il va sans dire que les praticiennes et praticiens libéraux jouent un rôle central dans le système global de prise en charge et que leur interaction avec les infrastructures hospitalières est de première importance, en particulier dans les zones plus reculées.

Les structures libérales, surtout celles relevant des soins de base (médecine de premier recours), sont en recul dans toutes les zones rurales du pays[72]. En effet, elles sont caractérisées par une moyenne d'âge élevée chez les praticiennes et praticiens et par des taux importants de départs à la retraite. Les soins d'urgence sont de plus en plus souvent dispensés par les hôpitaux, car les médecins de famille ne sont plus à même de les assurer intégralement[73].

Les structures libérales qui dispensent des soins spécialisés sont concentrées dans les centres urbains, engendrant parfois une situation de surcapacité. Les critères décisifs dans le choix de la localisation sont un nombre important de patientes et patients, un accès facilité et un site attractif. En outre, les nouvelles générations de praticiennes et praticiens souhaitent bien souvent travailler en tant que salariés ou à temps partiel, ce qui n'est pas particulièrement compatible avec une activité en libéral.

Corollaire de cette carence en infrastructures libérales, les hôpitaux sont contraints d'assurer les soins de base en ambulatoire, notamment la nuit. Le nombre croissant de consultations ambulatoires enregistrées dans les hôpitaux du canton de Berne en est un indice manifeste[74]. Ces derniers doivent ainsi prendre en compte de multiples paramètres liés aux rapport avec les personnes qui leur adressent la patientèle, à la nécessité de fournir des prestations, à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et aux tarifs ambulatoires ne couvrant la plupart du temps pas les coûts.

[72] BASS (2006) : *Etude sur la « Médecine de premier recours » en Suisse*
[73] IQVIA (2018) : *Entwicklung der Hausärzte- und Apothekenlandschaft in der Schweiz* (en allemand uniquement)
Office fédéral de la santé publique (2011) : Stratégie pour lutter contre la pénurie de médecins et encourager la médecine de premier recours
[74] Rapports de gestion des hôpitaux avec participation cantonale (de 2016 à 2018)

2. Paysage hospitalier bernois : état des lieux

A.2.1 Flux de patients détaillé (point 2.2)

Origine de la patientèle

Région de soins	Berne	Jura bernois	Oberland bernois est	Oberland bernois ouest	Bienne Seeland	Emmental	Haute-Argovie
Berne	**71 810 *92%***	1 295 *17%*	2 915 *24%*	8 687 *32%*	6 928 *31%*	7 681 *44%*	3 979 *32%*
dont groupe de l'Ile	20 766 *27%*	910 *12%*	1 970 *16%*	4 304 *16%*	2 728 *12%*	3 275 *19%*	2 293 *18%*
Jura bernois	30 0%	3 806 49%	1 0%	3 0%	298 1%	3 0%	1 0%
Oberland bernois est	907 *1%*	9 *0%*	**8 310 *69%***	1 762 *6%*	159 *1%*	172 *1%*	144 *1%*
Oberland bernois ouest	3 024 *4%*	46 *1%*	815 *7%*	**16 577 *61%***	468 *2%*	637 *4%*	347 *3%*
Bienne Seeland	1 198 *2%*	2 499 *30%*	8 *0%*	24 *0%*	**14 249 *64%***	22 *0%*	40 *0%*
Emmental	987 *1%*	7 *0%*	23 *0%*	65 *0%*	46 *0%*	**8 916 *51%***	484 *4%*
Haute-Argovie	129 *0%*	15 *0%*	19 *0%*	39 *0%*	34 *0%*	172 *1%*	**7 473 *60%***
Autre[75]	227 *0%*	67 *1%*	20 *0%*	53 *0%*	108 *0%*	35 *0%*	23 *0%*
Σ	**78 312**	**7 744**	**12 111**	**27 210**	**22 290**	**17 638**	**12 491**

Tableau 5 : analyse des flux de patients (cas hospitaliers) dans les sept régions de soins du canton de Berne (mis en évidence = taux de couverture des besoins)

Origine de la patientèle

Région de soins	Berne	Jura bernois	Oberland bernois est	Oberland bernois ouest	Bienne Seeland	Emmental	Haute-Argovie
Berne	**27 848 *94%***	276 *7%*	721 *12%*	2 727 *23%*	2 105 *21%*	2 068 *28%*	1 014 *18%*
dont groupe de l'Ile	10 601 *36%*	225 *6%*	583 *10%*	1 596 *13%*	756 *8%*	1 255 *17%*	686 *12%*
Jura bernois	15 *0%*	**2 283 *62%***	1 *0%*	2 *0%*	86 *1%*	3 *0%*	1 *0%*
Oberland bernois est	220 *1%*	7 *0%*	**4 983 *85%***	725 *6%*	43 *0%*	37 *0%*	27 *0%*
Oberland bernois ouest	459 *2%*	3 *0%*	155 *3%*	**8 377 *71%***	28 *0%*	84 *1%*	34 *1%*
Bienne Seeland	465 *2%*	1 123 30%	3 *0%*	13 *0%*	**7 634 *77%***	9 *0%*	24 *0%*
Emmental	475 *2%*	2 *0%*	8 *0%*	19 *0%*	8 *0%*	**5 195 *70 %***	163 *3%*
Haute-Argovie	16 *0%*	3 *0%*	2 *0%*	7 *0%*	4 *0%*	76 *1%*	**4 309 *77%***
Σ	**29 498**	**3 697**	**5 873**	**11 870**	**9 908**	**7 472**	**5 572**

Tableau 6 : analyse des flux de patients (urgences) dans les sept régions de soins du canton de Berne (mis en évidence = taux de couverture des besoins)

[75] Il s'agit de la Clinique Bernoise Montana. Cette clinique de réadaptation se trouve en dehors du canton de Berne mais figure sur la liste des hôpitaux.

Région de soins	Origine de la patientèle						
	Berne	Jura bernois	Oberland bernois est	Oberland bernois ouest	Bienne Seeland	Emmental	Haute-Argovie
Berne	462 095 *95%*	6 095 *8%*	13 825 *21%*	43 463 *28%*	35 775 *29%*	38 735 *41%*	19 603 *25%*
dont groupe de l'Ile	195 837 *40%*	5 310 *7%*	11 453 *17%*	29 070 *18%*	22 996 *18%*	25 395 *27%*	15 587 *20%*
Jura bernois	131 *0%*	55 684 *69%*	3 *0%*	11 *0%*	1 535 *1%*	10 *0%*	13 *0%*
Oberland bernois est	1 308 *0%*	12 *0%*	47 077 *72%*	6 367 *4%*	165 *0%*	211 *0%*	148 *0%*
Oberland bernois ouest	8 391 *2%*	15 *0%*	4 618 *7%*	106 660 *68%*	273 *0%*	1 320 *1%*	184 *0%*
Bienne Seeland	7 790 *2%*	18 298 *12%*	37 *0%*	142 *0%*	87 359 *70%*	194 *0%*	237 *0%*
Emmental	6 327 *1%*	10 *0%*	69 *0%*	403 *0%*	169 *0%*	52 243 *56%*	2 750 *4%*
Haute-Argovie	740 *0%*	91 *0%*	82 *0%*	150 *0%*	196 *0%*	1 382 *1%*	55 589 *71%*
Σ	**486 782**	**80 205**	**65 711**	**157 196**	**125 472**	**94 095**	**78 524**

Tableau 7 : analyse des flux de patients (consultations ambulatoires) dans les sept régions de soins du canton de Berne

A.3.1 Données détaillées : analyse des flux de patients dans les 4+ régions de soins (point 5)

Région de soins	Origine de la patientèle			
	Berne			
Berne	71 810	11 602	8 223	11 660
dont groupe de l'Ile	20 766	6 274	3 638	5 568
Oberland bernois	3 931	27 464	682	1 300
Bienne-Seeland-Jura bernois	1 228	36	20 852	66
Haute-Argovie-Emmental	1 116	146	102	17 045
Autre*	227	73	175	58
Σ	**78 312**	**39 321**	**30 034**	**30 129**

Tableau 8 : analyse des flux de patients (cas hospitaliers) dans les 4+ régions de soins

Nombre de patientes et patients admis aux urgences

Région de soins	Origine de la patientèle			
	Berne	Oberland bernois	Bienne-Seeland-Jura bernois	Emmental / Haute-Argovie
Berne	27 848	3 448	2 381	3 082
dont groupe de l'Ile	10 601	2 179	981	1 941
Oberland bernois	679	14 240	81	182
Bienne-Seeland-Jura bernois	480	19	11 126	37
Haute-Argovie-Emmental	491	36	17	9 743
Σ	**29 498**	**17 743**	**13 605**	**13 044**

Tableau 9 : analyse des flux de patients (urgences) dans les 4+ régions de soins

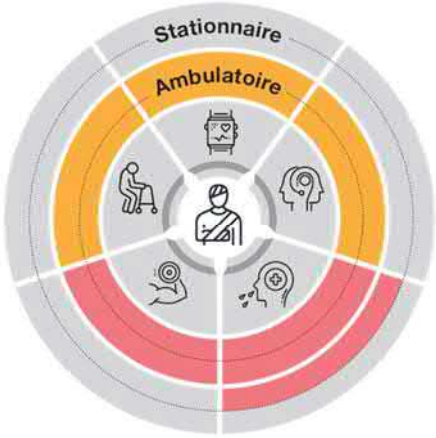
3. Complément : changements possibles pour les structures de soins du canton

L'offre en structures de soins multidimensionnelles est fortement orientée vers la demande de la population. Conçue de manière modulaire, la gamme de prestations peut être modifiée ou étoffée en fonction de la demande afin de créer un système de soins optimal. Ci-après sont décrits quatre types de structure qui pourraient s'inscrire dans ce réseau d'un nouveau genre. L'accent est mis sur les soins aigus somatiques, car ils représentent la plus grosse partie des soins de santé dispensés dans le canton de Berne. Ils sont la base d'un éventuel modèle *Hub and spoke*. Les structures décrites tiennent compte des grandes tendances médicales et sociologiques et peuvent servir d'exemple pour de futures structures de soins. Elles peuvent être adaptées et intégrées au paysage hospitalier actuel.

A.3.2 Centre de santé ambulatoire (point 5.1)

Les centres de santé ambulatoires proposent une large offre de médecine de premier recours, un service de réadaptation ambulatoire et un service d'urgence ouvert aux mêmes horaires que le centre de santé. Les urgences graves nécessitant une prise en charge aux soins intensifs sont transférées au centre hospitalier par les services de sauvetage. Ces centres assurent la couverture en soins de base de proximité. Leur offre est complétée par celle des petits cabinets libéraux de médecins généralistes et spécialistes installés dans tout le canton – une grande maison de la santé présentant les caractéristiques détaillées ci-après est tout aussi envisageable, surtout dans les régions rurales. Dans le canton de Berne, ce modèle semble particulièrement indiqué en zone rurale, en complément des *hubs* décentralisés.

L'illustration 25 donne un aperçu des principales caractéristiques (indicateurs et domaines de prestations) des centres de santé ambulatoires.



Ressources			
8-10	Médecins	14-18	Autres effectifs médicaux (y c. ANP)
✔	Diagnostics de base	5-7	Salles d'examen
✘	Salles d'opération	✘	Lits stationnaires
✘	Intermediate Care (IMC)	✘	Soins intensifs

Chiffres-clés en matière de prestations et finances			
0	Cas stationnaires, en milliers	6-8	Produits, en CHF mio
12-16	Consultations ambulatoires, en milliers	12-15	Objectif de marge EBITDAR, en %

Illustration 25 : organisation et indicateurs d'un centre de santé ambulatoire

Dans un modèle *Hub and spoke*, les centres de santé ambulatoires conviennent aux régions aussi bien rurales qu'urbaines ou suburbaines, indépendamment de la demande et de la localisation des autres sites. Ils doivent desservir un bassin de population d'au moins 25 000 personnes[76] pour que l'exploitation soit pérenne. Cela suppose toutefois qu'aucun autre concurrent direct n'opère dans la même zone (seulement des médecins installés en libéral). Chaque centre de santé ambulatoire compte plusieurs médecins internistes, quelques médecins spécialistes agréés par exemple en gynécologie ou en cardiologie ainsi que quelques IPA qui appuient les médecins et jouent un rôle clé dans la prise en charge.

Leur offre de médecine de premier recours est complétée par un service de réadaptation ambulatoire qui couvre un large spectre en termes de prévention, de diagnostic et de thérapie. Les centres sont ouverts cinq jours par semaine, de 7 heures à 20 heures. Si les conditions sont réunies, il est possible de dégager une marge EBITDAR de 12% à 15%, voire plus dans certains cas. La viabilité financière de ces centres repose sur

[76] Déduction basée sur les structures hospitalières existantes (analyse PwC)

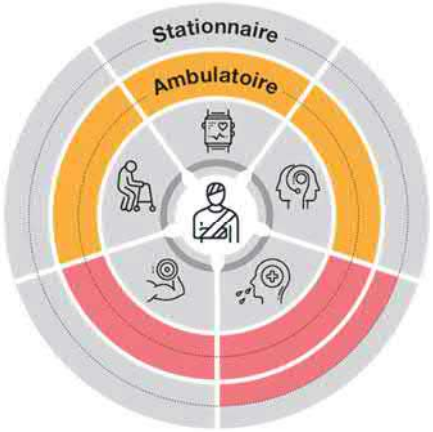
le fait qu'ils sont dotés de structures bien plus légères que celles des hôpitaux ordinaires. La couverture en soins de base est donc plus efficace et plus économique.

Les centres de santé ambulatoires sont caractérisés par trois facteurs d'innovation :

- **Intégration de la réadaptation ambulatoire** : le fait que la réadaptation soit intégrée aux soins de premier recours réduit le parcours de la patientèle et permet d'adapter l'offre à la demande. Physiothérapeutes et ergothérapeutes peuvent suivre des patientes et patients dans le centre de santé ambulatoire une partie de la semaine et exercer au *hub* le reste du temps. Les infrastructures (accueil, toilettes, salles de consultation) sont alors relativement réduites. D'un point de vue financier, la marge de contribution pour les infrastructures partagées et le potentiel de synergies est légèrement moindre que pour d'autres prestations.
- **Intégration institutionnelle au sein du réseau** : parce qu'ils sont intégrés à un réseau *Hub and spoke,* les centres de santé ambulatoires peuvent se concentrer sur la prise en charge simple de soins médicaux. Les cas complexes sont transférés vers un autre *spoke* ou vers le *hub*, comme c'est parfois déjà le cas aujourd'hui. Ainsi, les collaboratrices et collaborateurs bénéficient de conditions de travail mieux encadrées. En outre, la logistique, les finances, la planification du personnel ou l'informatique peuvent être mutualisées entre différents établissements.
- **Infirmières ou infirmiers de pratique avancée (IPA)** : les IPA doivent être titulaires d'un *Master of Science in Nursing* avec spécialisation IPA, et avoir une solide expérience professionnelle. Dans la hiérarchie, ils se situent entre les médecins et le personnel soignant. Ils déchargent les médecins pour l'anamnèse et les examens cliniques et s'occupent du traitement des plaies, des perfusions, des visites à domicile, du conseil et de la gestion des cas.

A.3.3 Centre de santé et de chirurgie (point 5.1)

Les centres de santé et de chirurgie prennent en charge des opérations en ambulatoire et sont détachés de toute infrastructure hospitalière. Ils sont généralement situés dans des zones (sub)urbaines, car ils doivent desservir un bassin de population d'au moins 100 000 personnes, et à proximité d'un *hub* de sorte à y transférer rapidement les patientes et patients en cas de complication. Pour atteindre ce volume de patientèle, les interventions et opérations sont regroupées et réalisées de manière centralisée. Il est aussi possible de faire appel à des médecins agréés. Dans le canton de Berne, on pourrait envisager d'établir de tels centres plutôt dans l'agglomération bernoise et dans les autres grandes villes. Cela dit, il serait probablement nécessaire de mettre en place une collaboration entre différents opérateurs pour y atteindre la taille critique. L'illustration 26 donne un aperçu des principales caractéristiques (indicateurs et domaines de prestations) des centres de santé et de chirurgie.



Ressources			
20-30	Médecins	65-75	Autres effectifs médicaux (y c. ANP)
✔	Diagnostic étendu	8-12	Salles d'examen
2	Salles d'opération	0-5	Lits stationnaires
✖	Intermediate Care (IMC)	✖	Soins intensifs

Chiffres-clés en matière de prestations et finances			
0,1-0,3	Cas stationnaires, en milliers	18-22	Produits, en CHF mio
18-22	Consultations ambulatoires, en milliers	9-11	Objectif de marge EBITDAR, en %

Illustration 26 : organisation et indicateurs d'un centre de santé et de chirurgie

Les centres de santé et de chirurgie comptent en moyenne deux salles d'opération, dans lesquelles 3000 interventions simples sont réalisées chaque année. La durée maximale de séjour y est de 24 heures ; quelques places en mode hospitalier permettent de rallonger les horaires d'exploitation. Une patiente ou un

patient qui est opéré l'après-midi ressort dès le lendemain matin. Au besoin, la prise en charge hospitalière peut être assurée par du personnel sur appel. De nouveaux modèles tarifaires, à l'instar du Zero night DRG, pourraient même rendre toute prise en charge en mode hospitalier superflue[77].

Les soins d'urgence sont soumis aux mêmes règles que celles s'appliquant aux centres de santé ambulatoires : un cabinet d'urgence intégré aiguille la patientèle durant les heures d'ouverture du centre. Le service d'urgence ne fonctionne pas en continu. Les urgences complexes sont transférées vers le *hub* ou vers le centre hospitalier le plus proche. Les centres de santé et de chirurgie sont bien reliés aux services de sauvetage et sont accessibles par voie aussi bien terrestre qu'aérienne.

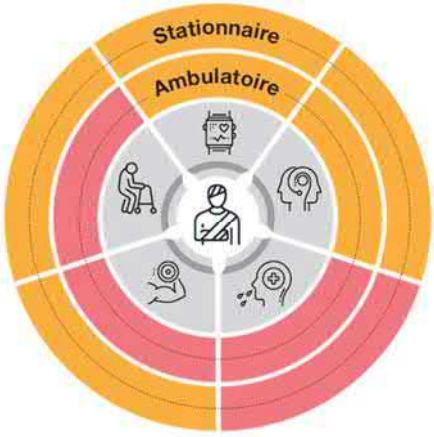
Les centres de santé et de chirurgie assurent la couverture intégrale en soins de base ambulatoires à proximité immédiate du domicile. Si les conditions sont réunies et que les processus sont efficaces, il est possible de dégager une marge EBITDAR de 9,0% à 11,0%, suffisante pour une exploitation autonome avec des investissements modérés.

Les centres de santé et de chirurgie sont caractérisés par trois facteurs d'innovation :

- **Processus, méthodes et culture efficaces** : la séparation des opérations en mode ambulatoire et hospitalier permet d'équiper les salles de manière conforme aux besoins et d'adapter les processus de travail. La salle d'opération ambulatoire étant utilisée en continu, l'exploitation peut couvrir les coûts.
- **Lien avec d'autres offres** : pour que les centres de santé et de chirurgie soient aussi exploités pendant les heures creuses, il peut être opportun de prévoir quelques places en mode hospitalier. En outre, intégrer un centre de santé et d'urgence fera émerger des synergies et augmentera l'efficacité (grâce aux infrastructures partagées).
- **Mutualisation des volumes au sein du réseau** : il est impératif d'atteindre un certain volume pour garantir une exploitation efficace et couvrir les prestations de base fixes. Les opérations ambulatoires peuvent être regroupées par région ; le recours à des médecins agréés permet d'assurer une exploitation suffisante des infrastructures.

A.3.4 Campus de santé régional (point 5.1)

Les campus de santé régionaux proposent des traitements électifs en mode hospitalier auxquels viennent se greffer une réadaptation ambulatoire et un service d'aide et de soins à domicile, couvrant ainsi un large spectre de soins de base dans les zones rurales et les villes de petite taille. La couverture ambulatoire et hospitalière de proximité est assurée. Les cas qui requièrent des infrastructures importantes sont transférés vers le *hub*. L'illustration 27 donne un aperçu des principales caractéristiques (indicateurs et domaines de prestations) des campus de santé régionaux.



Ressources			
40-50	Médecins	150-200	Autres effectifs médicaux
✔	Diagnostic étendu	20-25	Salles d'examen
3	Salles d'opération	25-35	Lits stationnaires
✔	Intermediate Care (IMC)	✘	Soins intensifs

Chiffres-clés en matière de prestations et finances			
1,5-2,5	Cas stationnaires, en milliers	35-50	Produits, en CHF mio
35-45	Consultations ambulatoires, en milliers	8-10	Objectif de marge EBITDAR, en %

Illustration 27 : organisation et indicateurs d'un campus de santé

[77] PwC (2016) : *Ambulatoire avant stationnaire. Ou comment économiser un milliard de francs chaque année*.

Les campus de santé régionaux intégrés doivent desservir un bassin de population d'au moins 40 000 personnes pour que l'exploitation soit pérenne, à condition qu'aucun concurrent direct n'opère dans la même zone. En regroupant différents fournisseurs sur un même site, il est possible de créer des synergies et d'optimiser l'utilisation des locaux. Selon le plan régional de prise en charge des urgences, les campus sont dotés soit d'un médecin généraliste urgentiste, soit d'une permanence avec des heures d'ouverture réduites[78]. Par contre, aucun lit de soins intermédiaires (IMC) n'est prévu. Grâce au service de médecine de sauvetage, les patientes et patients présentant un état critique peuvent être transférés rapidement vers une structure mieux adaptée.

Les campus de santé régionaux peuvent proposer des services spécialisés, par exemple en obstétrique. Cela étant, il faut impérativement regrouper les interventions spécialisées afin d'atteindre un nombre minimal de cas (taille critique) et de garantir une exploitation efficace.

Ce type de structure, qui regroupe diverses spécialisations en un seul endroit, revêt un caractère innovant. Malgré les conditions actuelles, la marge EBITDAR se situerait, si l'on veut être réaliste, entre 8,0% et 10,0% seulement. La couverture des besoins ne saurait être assurée sans prestations complémentaires d'intérêt général versées par le canton.

Les campus de santé régionaux sont caractérisés par trois facteurs d'innovation :

- **Combinaison avec la réadaptation et l'aide et les soins à domicile** : intégrer une offre d'aide et de soins à domicile permet de couvrir le parcours de la patientèle senior, qui va de la prévention au suivi postcure, et d'assurer la prise en charge à domicile. La coordination entre les infrastructures résidentielles et l'offre d'aide et de soins à domicile est améliorée grâce à cette proximité. Le parcours de la patientèle des soins aigus somatiques à la réadaptation est lui aussi renforcé : parce que les différents sites de prise en charge sont proches géographiquement, les patientes et patients peuvent être aisément transférés vers le service de réadaptation précoce pour une transition immédiate.
- **Synergies du campus** : malgré le partage d'infrastructures et de personnel, les campus de santé régionaux ne peuvent guère couvrir leurs coûts de fonctionnement, et cela en raison des prestations de base fixes et des importantes fluctuations de la demande. Ce *spoke* reste tout de même judicieux et nécessaire pour assurer la couverture en soins de proximité.
- **Horaires adaptés à la demande** : les campus ne doivent pas nécessairement être ouverts en continu ; cela dépend de la demande locale et de l'existence ou non d'un service d'urgence. Une fermeture partielle le week-end ou à certaines saisons est envisageable, selon la localisation du campus et les impératifs qui en découlent. La planification du personnel doit se faire en prenant en compte l'ensemble du réseau, afin de solliciter les collaboratrices et collaborateurs sur différents sites en fonction des heures d'ouverture.

A.3.5 Fournisseur de prestations de base intégré / *hub* régional (point 5.1)

Parce qu'ils proposent une offre ambulatoire et hospitalière en soins aigus somatiques, les fournisseurs de prestations de base intégrés assurent la couverture régionale en soins de base et d'urgence. Ils peuvent également prévoir un service de réadaptation (gériatrique), un service d'aide et de soins à domicile et des thérapies. Ce type de structure, qui se prête aussi bien aux agglomérations qu'aux régions urbaines plus petites, doit desservir un bassin de population allant de 70 000 à 100 000 personnes. Comme dans les autres *spokes*, les cas les plus complexes sont transférés vers le *hub*. On peut par ailleurs décider de transférer des patientes et des patients à l'intérieur du réseau, en fonction notamment des spécialisations. En outre, un service d'urgence complet est proposé et sert de point de contact pour les *spokes* plus petits situés dans les environs.

Les offres hospitalières doivent être regroupées pour atteindre une taille critique qui justifie les prestations de base fixes. La taille de l'hôpital légitime l'exploitation d'une cuisine ou de services d'hôtellerie. Les structures intégrées ne pouvant assurer la prise en charge dans tous les domaines de spécialisation, les transferts de capacités sont limités pour des raisons de qualité ; on peut par exemple envisager une externalisation de

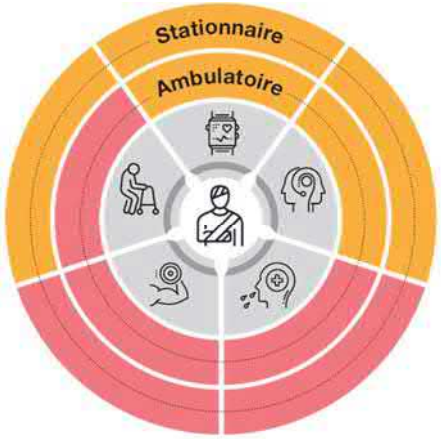
[78] Fermeture les nuits et les week-ends

l'unité de réadaptation. Si les conditions sont réunies et que les processus sont efficaces, il est réaliste de tabler sur une marge EBITDAR de 8,0% à 10,0%.

Les fournisseurs de prestations de base intégrés sont caractérisés par trois facteurs d'innovation :

- **Pilotage du système en tant que *hub* régional** : les fournisseurs de prestations de base intégrés font office de *hub* régional. A côté des soins d'urgence mis en place dans la région, on peut prévoir un pilotage des soins de base à l'échelle de cette dernière par l'intégration de médecins libéraux, d'infrastructures ambulatoires et hospitalières, d'installations de soins et d'autres acteurs.
- **Mutualisation des compétences et des ressources** : il n'est guère possible d'exploiter efficacement un hôpital de soins aigus somatiques avec moins de 100 000 cas[79]. Y associer un service de réadaptation en mode hospitalier permet d'assurer une prise en charge continue de la patientèle. En outre, l'efficacité peut être augmentée par la mutualisation des ressources en personnel soignant et l'exploitation commune des fonctions support (cuisine, hôtellerie, etc.). Les EMS et la psychiatrie sont également porteurs d'un potentiel de synergie.
- **Modèle de soins échelonné** : comparativement au *hub*, les fournisseurs de prestations de base intégrés prennent en charge les cas plus simples ; ils peuvent éventuellement proposer une spécialisation, pour autant qu'elle revête un caractère interdisciplinaire limité. Les cas plus complexes et plus rares sont concentrés dans le *hub* de sorte à atteindre les nombres minimaux de cas fixés par le canton.

L'illustration 28 donne un aperçu des principales caractéristiques (indicateurs et domaines de prestations) des fournisseurs de prestations de base intégrés.



Ressources			
150-200	Médecins	500-600	Autres effectifs médicaux
✔	Diagnostic étendu	60-70	Salles d'examen
5	Salles d'opération	150-200	Lits stationnaires
✔	Intermediate Care (IMC)	✔	Soins intensifs

Chiffres-clés en matière de prestations et finances			
8-12	Cas stationnaires, en milliers	150-200	Produits, en CHF mio
100-300	Consultations ambulatoires, en milliers	8-10	Objectif de marge EBITDAR, en %

Illustration 28 : organisation et indicateurs d'un fournisseur de prestations de base intégré

4. Evaluation des scénarios

Situation en 2020 (point 5.3)

La situation en 2020 (statu quo) démontre l'efficacité du système : les soins sont assurés sans restriction. Le paysage hospitalier compte différents fournisseurs de prestations qui garantissent les soins de base. Toutefois, ceux-ci sont en partie menacés à long terme par la baisse du nombre de médecins installés en libéral, ce qui risque d'engendrer des lacunes dans la couverture.

La géographie du canton de Berne est telle que les infrastructures de santé sont réparties entre les régions de soins et accessibles à toute la population. Des fournisseurs de prestations de tous les domaines[80] sont disséminés sur l'ensemble du territoire, mais il existe un potentiel d'amélioration en termes d'efficacité. En effet, de nombreux fournisseurs sont installés dans la région de Berne-Mittelland et leurs offres se chevauchent. L'agglomération bernoise, et en particulier la ville de Berne, sont en situation de surcapacité.

[79] Déduction basée sur les structures hospitalières existantes en Suisse (analyse PwC)
[80] Soins aigus somatiques, réadaptation et psychiatrie

Par contre, le Jura bernois, l'Oberland bernois est, l'Oberland bernois ouest et la Haute-Argovie ne comptent que peu de CHR et de fournisseurs de prestations ; or sans eux, la couverture des besoins ne peut être assurée. Améliorer la coordination et la coopération entre fournisseurs (privés ou publics) au sein du canton permettra d'accroître la rentabilité.

Dans l'ensemble, les organismes responsables satisfont au critère d'adéquation. Une forte concentration de fournisseurs dans les régions peut entraîner une surcapacité, qui n'est pas toujours exploitée au mieux. Par conséquent, la rentabilité du système dans les régions décentralisées – loin de Berne-Mittelland – en pâtit.

A.4.1 Scénario I : modèle *Hub and spoke* décentralisé (point 5.3)

(a) Degré de centralisation

Le scénario I reflète un degré moyen de centralisation et de consolidation des structures de soins, bien que légèrement plus élevé comparativement à la situation actuelle. La centralisation est moins marquée et les *hubs* régionaux sont plus sollicités que dans le modèle *Hub and spoke* centralisé. Ce scénario correspond aux tendances de fond et à l'évolution du système de santé suisse. Un renforcement du réseau des médecins (généralistes et spécialisés) installés en libéral et des centres de soins et de suivi conféreraient au canton de Berne un rôle précurseur dans la transformation globale et cohérente de son système de soins.

(b) Niveaux de soins (prestations incluses)

Ce scénario prévoit quatre types d'établissements distincts. Le groupe de l'Ile, *hub* central offrant des traitements de médecine (hautement) spécialisée, est secondé par des *hubs* décentralisés (trois ou quatre CHR) ; ensemble, ils assurent la couverture en soins de base pour toute la région. Les CHR d'aujourd'hui, qui ne seront plus des *hubs* centraux, doivent être transformés en campus de santé (pour les plus grands) ou en centres de santé (pour les plus petits), et ne plus proposer que des traitements électifs.

(c) Rôle des prestations périphériques

Les prestations périphériques sont associées aux *hubs* régionaux qui continuent d'être exploités. L'organisation des centres de santé ambulatoires est calquée sur les structures libérales des environs. On peut également envisager un centre de santé avec un système de location ou une exploitation commune (p. ex. remplacement pendant les congés). Les disciplines spécialisées englobent surtout les soins de base relevant de la médecine de premier recours, la gynécologie, l'urologie, la dermatologie, etc. ; on peut éventuellement imaginer que des prestations relevant de ces domaines ne soient proposées que certains jours, selon la demande.

(d) Rôle des coopérations

Les coopérations entre entreprises jouent un rôle de moindre importance à l'échelle du canton. En revanche, elles sont beaucoup plus marquées dans les régions de soins et comprennent, outre les soins aigus somatiques, la coordination avec les centres de soins, la réadaptation et la psychiatrie. D'autres coopérations peuvent être envisagées entre hôpitaux proposant les mêmes prestations.

(e) Impact sur le recrutement de main-d'œuvre qualifiée

Le modèle *Hub and spoke* est une solution intéressante s'agissant du recrutement de main-d'oeuvre qualifiée. En effet, il n'est pas nécessaire d'engager autant de collaboratrices et collaborateurs pour assurer la couverture en soins de base. Certains d'entre eux peuvent même se voir confier des tâches spécifiques auprès de la patientèle. Ce scénario améliore l'attractivité des conditions de travail. On ne peut toutefois exclure des temps de trajet rallongés ou des difficultés liées aux offres de formation et de perfectionnement.

(f) Défis lors de la concrétisation

La réalisation et la concrétisation de ce système ne présentent pas de défis particuliers, car ce dernier est relativement similaire à la situation actuelle et ne requiert pas de transformation majeure.

Evaluation du scénario I

Le modèle *Hub and spoke* décentralisé est très similaire au modèle de soins actuel. S'agissant de l'efficacité et de l'adéquation, aucun changement majeur n'est à prévoir.

Ici aussi, la couverture en soins de base est assurée de manière efficace dans toute la région. Si l'offre répond aux besoins de la population, elle est encore mieux adaptée à la demande. La répartition des structures libérales régionales garantit une couverture en soins de base sur l'ensemble du territoire, alors facilement accessibles. Les interventions et traitements spécialisés sont regroupés dans les *hubs* de plus ou moins grande taille, afin de garantir les processus de traitement. En adaptant l'offre à la demande, la rentabilité augmente par rapport à la situation actuelle. Les fournisseurs de prestations se coordonnent et coopèrent selon leurs domaines de compétence – en premier lieu avec le *hub*.

A.4.2 Scénario II : système dynamique intégré (point 5.3)

(a) Degré de centralisation

Le degré de centralisation est adapté à l'offre et se distingue des spécialisations liées aux différentes pathologies, ce qui représente un avantage certain pour le pilotage et la garantie de la qualité. A la différence du scénario III, la centralisation n'est pas particulièrement marquée. Elle répond ainsi très bien à la situation actuelle. En revanche, il est nécessaire que le paysage hospitalier public se focalise sur les fournisseurs de prestations spécialisés.

(b) Niveaux de soins (prestations incluses)

Ce scénario prévoit entre quatre et cinq niveaux de soins (voir scénario I). Selon le propriétaire, il convient de distinguer entre les prestations de base et les prestations spéciales, ce qui se traduit par une répartition claire des obligations contractuelles des fournisseurs. Certaines prestations devraient également être dispensées par des fournisseurs privés (qui, dans le modèle actuel, décident le plus souvent eux-mêmes de l'admission des patientes et patients).

(c) Rôle des prestations périphériques

Dans l'ensemble, les soins sont organisés davantage selon une structure axée sur les besoins et moins selon les entreprises à proprement parler. La planification des soins et le parcours des patients chez tous les fournisseurs affectent les structures centralisées et les fournisseurs de prestations périphériques.

(d) Rôle des coopérations

La coopération et la collaboration entre l'ensemble des fournisseurs du canton sont primordiales. Il est impératif de mettre en place des structures de soins globales dans ce nouveau réseau de prise en charge. L'objectif est que les fournisseurs soient aussi indépendants que possible de leur propriétaire et qu'ils choisissent leur spécialité dans un intérêt commercial. La collaboration avec les acteurs privés doit être globalement renforcée, en vertu de quoi des prestations devront leur être cédées. Celle-ci peut aussi prendre la forme d'une participation mutuelle au capital ou d'une fusion de sociétés d'exploitation.

(e) Impact sur le recrutement de main-d'œuvre qualifiée

En coopérant, les différents fournisseurs peuvent mutualiser leur main-d'œuvre qualifiée. Pour les collaboratrices et collaborateurs déjà formés et spécialisés, la réorganisation des régions de soins impliquera d'effectuer de plus longs trajets pour pouvoir travailler dans leur domaine de spécialité. Des rotations ne peuvent pas être exclues. Dans l'ensemble, la qualité des soins et des formations (continues) augmente grâce aux spécialisations. Il convient d'agir de manière ciblée et précoce si l'on constate que certaines formations ne sont pas assez interdisciplinaires. De nouveaux rôles et possibilités de carrière s'offrent aux collaboratrices et collaborateurs dans les différentes structures de soins.

(f) Défis lors de la concrétisation

Pour concrétiser ce scénario, les acteurs privés devront se conformer aux obligations de formation et de perfectionnement ainsi qu'à toute autre obligation énoncée dans les mandats de prestations, et mettre en œuvre les initiatives ad hoc. Tous les fournisseurs doivent impérativement être placés sur un pied d'égalité, quel que soit leur organisme responsable – la question des financements supplémentaires décentralisés ne

faisant pas exception (p. ex. prestations d'intérêt général). Autre défi : la pensée en silo encore largement répandue parmi les entreprises hospitalières, qui réfléchissent peu en termes de réseau voire s'en distancient sciemment.

Evaluation du scénario II

Mettre en place un système dynamique permettrait d'optimiser les trois critères principaux par rapport à la situation actuelle. Un paysage hospitalier parfaitement adapté, avec des interactions dynamiques au sein des structures de prise en charge, permet d'assurer la couverture en soins de base. De plus, l'adéquation est renforcée grâce à une meilleure coordination des fournisseurs de prestations. En effet, elle permet d'optimiser l'offre et de réduire les prestations excédentaires ou redondantes d'une part, et de mieux prendre en compte les besoins de la population d'autre part. Et si l'offre répond à la demande, la rentabilité augmente elle aussi. Enfin, en mutualisant les offres et en améliorant la coopération entre les fournisseurs de prestations, la qualité peut être garantie, voire améliorée.

Si ce scénario est le plus progressiste des trois, il est aussi le plus difficile à piloter. En outre, la mise en œuvre présente un niveau de complexité tel qu'elle semble peu réaliste.

A.4.3 Scénario III : modèle *Hub and spoke* centralisé (point 5.3)

(a) Degré de centralisation

Le scénario III prévoit une centralisation maximale au groupe de l'Ile et une consolidation des structures de soins. Les prestations relevant de la prise en charge de base seront systématiquement transférées vers les campus de santé, l'idée étant d'offrir des soins de base à proximité du domicile. La couverture est assurée dans les zones périphériques grâce aux centres de santé.

(b) Niveaux de soins (prestations incluses)

Ce scénario prévoit trois types d'établissements distincts : un centre hospitalier, des campus de santé qui proposent des soins hospitaliers et ambulatoires et des centres de santé périphériques qui assurent la couverture en soins de santé à proximité du domicile.

(c) Rôle des prestations périphériques

Les prestations périphériques sont une composante essentielle du scénario III, puisqu'elles participent de l'admission des patientes et patients à proximité de leur domicile et des soins de base ambulatoires. La gamme de prestations périphériques dépend du réseau des infrastructures libérales. En principe, elle peut inclure de la médecine de premier recours, de la gynécologie, etc. (selon les besoins) et est gérée comme un site externe par le personnel de la région hospitalière. Des coopérations ou des systèmes de location par des praticiennes et praticiens libéraux (notamment pour assurer les soins d'urgence pendant la nuit) peuvent être envisagés. Si possible, le service n'est pas assuré en continu et les horaires d'ouverture sont fixés selon la demande (à définir plus précisément dans chaque région).

(d) Rôle des coopérations

Il sera nécessaire d'instaurer des coopérations entre les fournisseurs, surtout dans le cadre de l'aiguillage. Pour réduire les coûts fixes, il s'agira surtout d'examiner d'éventuelles coopérations dans les domaines du soutien et des services. Ces coopérations seront probablement aussi nécessaires pour renforcer l'efficacité des prestations et éviter des tailles insignifiantes.

(e) Impact sur le recrutement de main-d'œuvre qualifiée

Si la main-d'œuvre nécessaire peut être réduite grâce au modèle *Hub and spoke*, la nécessité de développer de nouveaux profils n'en sera que plus forte et de nouvelles possibilités de carrière plus attrayantes émergeront. Les plans de carrière individualisés offrent la possibilité de travailler dans des environnements professionnels variés. Les conditions de travail gagnent en attractivité, puisque la diminution des prestations de base fixes entraînera une réduction des horaires (p. ex. la nuit ou le week-end). Mettre sur pied un système centralisé signifie également que les collaboratrices et collaborateurs devront effectuer des trajets plus longs.

Les possibilités de formation et de perfectionnement seront maintenues mais impliqueront des rotations au sein du système.

Pendant une phrase transitoire, il sera attendu des collaboratrices et collaborateurs qu'ils fassent preuve d'une plus grande flexibilité. Cela risque néanmoins d'engendrer une hausse de la fluctuation du personnel et, à long terme, une « fuite » des cerveaux. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée étant particulièrement marquée dans les zones rurales, le recrutement doit y être d'autant plus encouragé.

(f) Défis lors de la concrétisation

Pour mettre en œuvre de manière globale et cohérente un modèle *Hub and spoke* centralisé, un important travail de transformation sera nécessaire, qui n'est pas sans risque. Procéder à une centralisation importante en une période de programmation réduite n'est guère possible et n'est probablement pas dans l'intérêt des patientes et des patients. Des nombreux hôpitaux devront procéder à des changements majeurs pour s'adapter au nouveau système, notamment en adaptant leurs prestations. Cela étant, il faut s'attendre à l'amortissement de certaines infrastructures existantes, dont une partie doivent être rénovées.

Evaluation du scénario III

Le modèle *Hub and spoke* centralisé prévoit une concentration des offres de prestations actuelles. Contrairement à la situation actuelle, la prise en charge (hautement) spécialisée passera uniquement par le centre hospitalier. Les *spokes* (centres de santé et hôpitaux régionaux) assureront la couverture en soins de base. Grâce à leur répartition sur l'ensemble du canton, les *spokes* – et donc les soins de santé – seront accessibles à toutes et tous. Par contre, la patientèle devra accepter de parcourir de plus longues distances pour bénéficier de traitements spécialisés. La centralisation de ces derniers se traduira par une amélioration de la qualité dans l'ensemble de la région de soins, puisque le centre hospitalier pourra se spécialiser dans un domaine.

A.4.4 Présentation des critères principaux et des critères d'évaluation (point 5.4)

Critères principaux

- **Efficacité** : décrit la qualité des soins de santé dans le canton de Berne.
- **Adéquation** : décrit dans quelle mesure le scénario permet de satisfaire aux attentes.
- **Caractère économique** : décrit l'efficacité économique du scénario et met en évidence la capacité de survie économique au sein du système.

Critères d'évaluation

- **Qualité des soins et qualité médicale** : décrit l'impact du scénario sur la qualité des prestations médicales.
- **Accessibilité** : décrit l'impact du scénario sur la proximité et sur la demande. L'évaluation repose sur la distance et l'accès aux différents établissements.
- **Obstacles limités et aiguillage optimal** : évalue la facilité d'accès aux soins (p. ex. remplacement du médecin de famille) et dans quelle mesure l'aiguillage peut être effectué de manière optimale (avec un niveau de qualité identique).
- **Orientation main-d'œuvre** : décrit dans quelle mesure la main-d'œuvre peut se former et se spécialiser au sein de la structure.
- **Continuité et faisabilité :** évalue les scénarios en lien avec la situation actuelle. Il s'agit avant tout d'évaluer les infrastructures existantes, notamment sur le plan financier.

“Le paysage hospitalier bernois est en mutation. Façonnez-le.”

Secteur de la santé, PwC Suisse

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	575/2021
Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire :	2019.GEF.1320
Classification :	Non classifié

Le paysage hospitalier bernois en mutation* : rapport de la société PwC en réponse à la motion 192-2019 (CGes, Siegenthaler) *Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux

Le Conseil-exécutif, sur proposition de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration, arrête :

1. Le rapport *Le paysage hospitalier bernois en mutation* de la société PwC (rapport PwC) est approuvé.
2. Vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

02|03|F|v02

Rapport

Date de la séance du CE :	12 mai 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire :	2019.GEF.1320
Classification :	Non classifié

Le paysage hospitalier bernois en mutation
Rapport final en réponse à la motion 192-2019 (CGes, Siegenthaler)
Approbation du rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Situation initiale 3

3. Résultats du rapport PwC 4
3.1 Point 1 du rapport PwC : Introduction 4
3.2 Point 2 : Paysage hospitalier bernois : situation actuelle 5
3.3 Point 3 : Changements imminents dans les structures de prise en charge 7
3.4 Point 4 : Chances et risques principaux 8
3.5 Point 5 : Des scénarios de soins et un modèle 4+ pour optimiser les structures de soins 10
3.6 Point 6 : Améliorer les outils de planification et de pilotage : mesures envisageables 10
3.7 Point 7 : Le paysage hospitalier bernois en mutation : bilan et recommandations 11

4. Correspondances entre le rapport PwC et le Programme gouvernemental de législature ainsi que d'autres planifications importantes 12

5. Possibilités d'action pour le canton 13
5.1 Remarques préliminaires 13
5.2 Bases juridiques et bases de planification existantes 14
5.3 Champs d'action du Conseil-exécutif 15
5.4 Mesures proposées 17

6. Feuille de route pour la mise en pratique des mesures et recommandations du rapport PwC 18

7. Proposition du Conseil-exécutif 20

1. Synthèse

Au vu de la législation en vigueur en matière d'assurance-maladie, les hôpitaux suisses se trouvent dans une situation de concurrence qui, associée à l'évolution des tarifs, aux besoins en investissement, aux progrès de la médecine et à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, accentue la pression économique sur les hôpitaux publics du canton de Berne. La motion 192-2019 *Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux*, adoptée pendant la session d'hiver 2019, charge le Conseil-exécutif d'analyser la situation actuelle de manière systématique, en évaluant les risques, et d'examiner les effets à court, moyen et long termes des tendances dominantes dans le système de la santé.

Sur mandat de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), la société PwC a rédigé un rapport (ci-après rapport PwC) qui examine la situation actuelle et l'évolution possible du paysage hospitalier bernois jusqu'en 2035.

PwC conclut que les hôpitaux publics présentent une solide base financière mais que leur rentabilité actuellement insuffisante entraîne des risques.

Le rapport PwC constitue un document de base qui met en évidence des domaines d'action possibles en proposant des mesures et des recommandations. L'idée de favoriser des structures en réseau solides et d'opérer des transformations au niveau des fournisseurs de prestations y occupe une place prépondérante. Selon la société PwC, le canton devrait donner un nouvel élan au domaine de la santé en dressant un ensemble d'objectifs clairement définis quant à un réseau de soins hospitaliers et en modifiant les conditions actuelles du secteur (*Stratégie de la santé du canton de Berne 2020-2030*, ci-après Stratégie de la santé, et stratégies partielles, régions et modèles de soins, planification des soins et listes d'hôpitaux, stratégies de propriétaire). Sous l'impulsion cantonale, les hôpitaux doivent parvenir à déterminer plus facilement et plus rapidement les rôles qu'ils seront amenés à jouer dans le futur, s'acheminer vers des structures en réseau solides et, le cas échéant, déclencher des processus de transformation.

Le Conseil-exécutif met à contribution les conclusions du rapport PwC pour développer les stratégies partielles issues de la Stratégie de la santé, qui se répercuteront à leur tour sur le remaniement de la prochaine planification des soins. En outre, le rapport PwC s'avère utile pour le travail continu d'adaptation et d'optimisation qu'exige la gouvernance d'entreprise dans le cadre du contrôle cantonal des participations ; en effet, le document porte un regard prospectif sur les développements et objectifs futurs dans la stratégie de surveillance selon les nouvelles *Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques*[1] (ci-après Lignes directrices), dans le développement des stratégies de propriétaire et dans la conduite des entretiens stratégiques. Enfin, le rapport offre un instantané de la situation avant le déclenchement de la pandémie de COVID-19 et constitue dès lors un précieux point de repère pour l'analyse des effets de la crise sanitaire sur les hôpitaux bernois.

Concrètement, le Conseil-exécutif souhaite s'appuyer sur le rapport PwC pour étendre les régions de soins et développer des objectifs conformes au modèle *Hub and spoke*. En outre, la promotion des coopérations et des alliances stratégiques doit être renforcée, et il s'agit également d'évaluer en continu et de modifier, si besoin est, les conditions de propriété en fonction des participations cantonales dans le domaine de la santé.

Le point 2 du présent document, intitulé *Situation initiale*, explique les circonstances qui ont conduit au dépôt de l'intervention parlementaire ainsi que sur quels fondements le rapport PwC a été élaboré. Les principaux résultats et conclusions de l'étude figurent au point 3. Les points 4 et 5 montrent en quoi ce bilan concerne la politique gouvernementale et décrivent les possibilités d'action du Conseil-exécutif pour ce qui touche aux mesures proposées et aux recommandations formulées dans le rapport PwC. La feuille de route au point 6 présente les modalités de mise en œuvre de ces mesures dans le cadre de projets cantonaux existants ou à venir. La proposition du Conseil-exécutif au Grand Conseil se trouve au point 7. Enfin, quelques annexes (graphiques et tableau) viennent améliorer la lisibilité du document.

[1] La stratégie de surveillance est basée sur les *Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques* (*Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques* ; ACE 1523/2020 du 16 décembre 2020). Entrée en vigueur : 1er janvier 2021. Délai d'exécution : deux ans.

2. Situation initiale

La pression économique exercée sur les hôpitaux suisses augmente de façon continue depuis la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10), qui s'est accompagnée en 2012 du nouveau système de financement hospitalier ainsi que des structures tarifaires nationales telles que SwissDRG, TARMED, TARPSY et ST Reha, qui sont régulièrement adaptées. Avec l'introduction de normes de présentation des comptes reconnues en Suisse et à l'étranger (Swiss GAAP FER), les hôpitaux présentent leurs comptes annuels selon le principe *true and fair view*, c'est-à-dire conformément à leur situation réelle. L'évaluation de la santé financière des établissements se fonde de plus en plus sur de nouveaux indicateurs (p. ex. l'EBITDA ou l'EBITDAR[2]). Or bon nombre d'hôpitaux bernois atteignent une marge EBITDA située en dessous de la valeur minimale recommandée par la société PwC pour la gestion durable d'un hôpital[3]. Ce constat, ainsi que d'autres champs de tension comme par exemple la question des structures de soins optimales (densité des hôpitaux, type de prestations, etc.), la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et le besoin d'assurer au mieux la surveillance des hôpitaux appartenant au canton ont conduit au dépôt d'une intervention parlementaire.

Le 22 août 2019, la Commission de gestion (CGes) a déposé la motion urgente 192-2019 *Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux* (CGes, Siegenthaler). Dans sa réponse, le gouvernement s'attache principalement à la notion d'un pilotage et d'un contrôle assurés par le propriétaire. La motion, adoptée par le Conseil-exécutif, charge ce dernier de présenter au Grand Conseil un rapport dans lequel il expose en détail les risques financiers encourus par le secteur hospitalier bernois (rapport PwC). Pour le canton, il résulte de l'obligation légale d'assurer les soins hospitaliers à la fois des opportunités et des risques financiers en rapport avec tous les fournisseurs de prestations et le rôle de propriétaire qu'il joue auprès des hôpitaux publics. C'est principalement au Conseil-exécutif que revient la tâche d'exercer les droits et d'assumer les obligations du canton relatifs aux soins hospitaliers et à sa fonction de propriétaire.

La DSSI a chargé la société PwC de rédiger, en tant qu'instance externe, un rapport d'expertise sur la base d'analyses et de simulations. En raison de la complexité des questions qui en résultent, le rapport PwC constitue un document de base qui offre une vue d'ensemble de la situation. Vu l'importance financière des domaines et des aspects traités, ainsi que leur quantité, l'accent a été mis sur certains axes spécifiques.

Le canton recourt en premier lieu aux instruments prescrits dans la loi sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11) et dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10) pour assurer le pilotage des soins et n'intervient que subsidiairement en qualité de propriétaire des organismes responsables. Le rapport PwC se concentre sur les soins liés à des prestations de type hospitalier (soins aigus somatiques, psychiatrie et réadaptation) et sur le rôle de propriétaire dans le cas d'hôpitaux publics. La formation médicale universitaires et non universitaires ainsi que les thèmes particuliers, comme par exemple la médecine translationnelle[4], ne font pas l'objet du rapport.

Le rapport PwC offre un socle pour l'élaboration des stratégies partielles « Soins somatiques et psychiatriques, réadaptation (domaines ambulatoire et hospitalier) » et « Gestion intégrée des soins » contenues dans la Stratégie de la santé. Les principes et les objectifs des stratégies partielles se répercutent ensuite sur les planifications cantonales, comme la prochaine planification des soins selon la LSH. De plus, les importantes conclusions systémiques et financières du rapport trouvent un écho direct dans la nouvelle organisation du contrôle des participations du canton (Lignes directrices). A cet effet, la

[2] Marge EBITDA : *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*, autrement dit le bénéfice avant intérêts, impôts et amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles. L'indicateur EBITDAR tient également compte des loyers (R = Rent). En principe, la société PwC utilise l'EBITDAR comme indicateur de rentabilité opérationnelle dans le secteur de la santé. Cependant, vu le faible impact des loyers, le contrôle des participations du canton ne comprend pas de valeur cible pour la marge EBITDAR, raison pour laquelle c'est l'objectif de marge EBITDA qui a été retenu ici.

[3] La société PwC recommande des marges EBITDA ou EBITDAR de 10% pour les soins aigus somatiques et de 8% pour le domaine psychiatrique. Le groupe de l'Ile table sur une marge EBITDA optimale de 8 à 9%.

[4] Le concept de médecine translationnelle englobe les activités interdisciplinaires qui s'occupent de la mise en pratique rapide et efficace de la recherche préclinique dans le développement clinique.

feuille de route présentée au point 6 donne les mesures et recommandations de la société PwC qu'il s'agit de suivre aux yeux du Conseil-exécutif.

3. Résultats du rapport PwC

Pour une meilleure lisibilité, vous trouverez ci-dessous le numéro ainsi que le titre de chacune des sections du rapport PwC auxquelles nous faisons référence (point 1, point 1.3, etc.). Le point 3 du présent document livre un résumé des conclusions auxquelles parvient la société PwC. A partir du point 5, le Conseil-exécutif tient compte des nouveaux éclairages ainsi recueillis et décrit des champs d'action et des mesures concrets.

3.1 Point 1 du rapport PwC : Introduction

Comme évoqué ci-dessus, le déclencheur du rapport PwC est la motion 192-2019 *Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux* (CGes, Siegenthaler), qui demande une analyse du système des soins du canton de Berne à la lumière des opportunités et des risques (financiers).

Point 1.3 : Structure du rapport et méthodologie

Structure

Le rapport PwC porte sur une période étendue : il part de la situation actuelle du système hospitalier bernois et réalise des projections quant aux changements auxquels on peut s'attendre dans le domaine des soins aigus somatiques, de la psychiatrie et de la réadaptation en tenant compte des chances et des risques que cela peut engendrer. En s'appuyant sur ces éléments, il formule dans un second temps des mesures possibles et des recommandations à l'attention du canton pour que celui-ci puisse, en temps voulu, influer sur les événements[5] de manière à préserver un système de soins hospitaliers de haut niveau, aussi bien du point de vue économique que qualitatif.

Fondements

Pour réaliser son rapport, la société PwC a tenu compte de la Stratégie de la santé[6] et de la planification des soins 2016 selon la LSH[7]. Aucune collecte de données n'a été nécessaire pour effectuer les analyses et les simulations utiles. Le rapport mobilise systématiquement la situation effective du canton et va toujours puiser dans les sources disponibles les plus récentes au moment de l'étude.

Méthodologie

Le début du rapport présente une analyse étendue de la situation actuelle dans le domaine des soins aigus somatiques (centres hospitaliers régionaux, groupe de l'Ile et, ponctuellement, autres hôpitaux établis dans le canton de Berne), en psychiatrie (services psychiatriques régionaux) et en réadaptation (cliniques de réadaptation dans le canton de Berne). L'étude de la *situation actuelle* montre les forces et les faiblesses observables dans le paysage hospitalier bernois.

L'analyse des changements qui s'amorcent et des tendances à l'œuvre a permis l'élaboration de scénarios de soins et l'identification des chances et des risques encourus (analyse de la *situation visée*).

[5] Par exemple la création de conditions-cadre ou le pilotage de l'achat de prestations (liste d'hôpitaux, nombres minimaux de cas)
[6] Cf. https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheit/gesundheit/politik.html
[7] Cf. https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheit/gesundheit/spitalversorgung/Versorgungsplanunggemaessspvg/projekt_versorgungsplanung2016.html

Les éléments ainsi glanés conduisent à des recommandations pour l'application de mesures efficaces dans le but de mieux contourner les risques et tirer parti des opportunités qui se présentent.

Point 1.4 : Limites du rapport

Les modèles utilisés[8] ont été élaborés par la société PwC d'une part grâce à l'expertise acquise dans le cadre de plusieurs projets liés à l'environnement hospitalier suisse et bernois, d'autre part en puisant dans les données publiques. L'étude met l'accent sur les soins aigus somatiques, étant donné que plus de 80 pour cent des prestations hospitalières non ambulatoires et, par conséquent, une partie importante des contributions cantonales sont fournies dans ce secteur. Le rapport s'attarde quelque peu sur les domaines de la psychiatrie et de la réadaptation en les traitant sous l'angle du système de soins intégrés.

L'étude n'a pas tenu compte du contexte de la pandémie de COVID-19 et n'aborde donc pas ce thème de manière explicite[9]. Dans le rapport, la crise sanitaire est considérée seulement comme un prisme permettant d'observer la situation, voire comme un catalyseur venant accélérer le développement du paysage hospitalier d'ici à 2035.

3.2 Point 2 : Paysage hospitalier bernois : situation actuelle

Organisation du système de soins et évolution de la demande

Actuellement, dans le canton de Berne, le domaine des soins aigus somatiques est divisé en sept régions de soins[10] ; la psychiatrie, en quatre[11]. Dans le domaine de la réadaptation, la planification se fait pour l'ensemble du canton : il n'y a pas de régions de planification de petite taille. La concentration des fournisseurs de soins diffère d'une région à l'autre, mais elle est forte en région urbaine.

L'évolution démographique du canton de Berne se caractérise par une augmentation de la population des plus de 65 ans, et il faut donc compter sur une hausse des pathologies multimorbides et chroniques qui, à son tour, entraînera une augmentation de la demande en soins intégrés et en traitements de médecine interne, par exemple en gériatrie et en neurologie. Il y a lieu de penser que cette évolution touchera particulièrement les soins aigus somatiques et la réadaptation, puisque, dans ces domaines, la part des patientes et patients de plus de 65 ans est nettement plus importante que dans le secteur psychiatrique.

Compte tenu des différents facteurs, la société PwC SA table sur un léger recul des besoins nets en prestations hospitalières d'ici à 2035.

[8] Certains résultats de simulations, réalisées à partir de postulats et de prévisions, sont représentés de manière anonyme dans les graphiques. En effet, la société PwC souhaite éviter que son étude ne fasse subir un désavantage concurrentiel à un hôpital.
[9] Notons que, dans son rapport *Hôpitaux suisses : santé financière 2019 – Status quo avant la pandémie de COVID-19 et estimations pour 2020+*, PwC aborde de manière détaillée les répercussions possibles de la pandémie de COVID-19 sur l'ensemble des hôpitaux suisses.
[10] Dans le canton de Berne, il existe six régions de soins pourvues d'hôpitaux offrant toute la palette des soins de base. La septième région de soins possède un hôpital dont les prestations relèvent des soins de base (mais pas de soins intensifs).
[11] Les régions de soins servent de base à l'organisation du système de la santé et sont donc définies dans la planification des soins. Il s'agit d'identifier, pour un territoire donné, les besoins de la population résidente. On examine ensuite, au moyen d'une analyse du flux de patientes et de patients, la mesure dans laquelle ces derniers ont recours aux prestations à l'intérieur et à l'extérieur du canton. Le modèle échelonné de prise en charge se fonde lui aussi sur l'agencement spatial des régions de soins et permet, dans les listes d'hôpitaux, de traiter les mandats de prestations par paquets.

Situation financière des hôpitaux publics (soins aigus somatiques et psychiatrie)[12]

Le rapport PwC utilise plusieurs instruments d'analyse[13] pour déterminer les différents chiffres clés : étude des flux de patientes et patients[14], marge EBITDAR (point de vue financier), marge bénéficiaire nette[15], ratio de fonds propres[16], taux d'endettement[17] et degré de liquidité 1-3[18].

L'évaluation globale des chiffres par la société PwC révèle que, du point de vue financier, les hôpitaux bernois avec participation cantonale occupent une excellente position en comparaison nationale. Plusieurs facteurs expliquent cette stabilité financière caractérisée par un taux de fonds propres très élevé et un taux d'endettement bas (à l'exception de la société Regionalspital Emmental AG[19]) : premièrement, au moment de la création des sociétés anonymes de droit privé, les hôpitaux ont été dotés de suffisamment de capital (notamment grâce aux transferts à titre gratuit des immeubles hospitaliers au bénéfice des sociétés anonymes) ; deuxièmement, en règle générale, la rénovation complète des biens immobiliers a été majoritairement prise en charge par le Fonds d'investissements hospitaliers**,** c'est-à-dire par le canton (à l'exception de la société Regionalspital Emmental AG[20]) ; troisièmement, avec l'introduction des normes comptables Swiss GAAP FER (principe *true and fair view*), les hôpitaux ont profité de la valorisation des bâtiments hospitaliers, qui s'est accompagnée d'une augmentation des bénéfices reportés (fonds propres).

Les établissements publics (ou hôpitaux avec participation cantonale) ne sont pas des sociétés axées sur l'investissement et le rendement. Toutefois, depuis l'introduction du nouveau financement hospitalier (effectif au 1er janvier 2012), les hôpitaux avec participation cantonale doivent eux-mêmes dégager les moyens nécessaires à leurs investissements. Ils courent ainsi le risque, si leur rentabilité devait se révéler insuffisante, de devoir se procurer un supplément de capitaux empruntés, ce qui entraînerait une détérioration du taux de fonds propres. Les conditions d'emprunt de fonds dépendent des garanties que les hôpitaux sont en mesure de fournir : par exemple des bâtiments hospitaliers, des garanties (implicites) de l'Etat, etc. Leur accès au marché des capitaux pourrait donc s'en trouver limité.

Pour la période analysée (2017-2019), on observe de manière constante un niveau de liquidités allant de bon à très bon.

Point 2.4 : Objectifs et tâches du canton

Pour la mise en œuvre des mesures prévues dans la planification des soins en rapport avec les mandats de prestations cantonaux figurant sur les listes des hôpitaux relatives aux soins aigus somatiques, à la réadaptation et à la psychiatrie, il s'agit, conformément à la LAMal et à l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal)[21] ainsi qu'à la LSH et à l'ordonnance sur les soins hospitaliers (OSH)[22], de contrôler systématiquement plusieurs critères : les besoins de la population, l'adéquation des fournisseurs de prestations avec les tâches qu'ils assument ainsi que la qualité, l'efficacité économique et l'accessibilité de leur offre.

[12] Les résultats sont représentés dans des graphiques disponibles en annexe (rapport PwC, illustrations 7-10 et 12).
[13] La collecte de données se rapporte à la période 2017-2019.
[14] L'analyse des flux de patientes et patients consiste à identifier le lieu où les habitants d'une région déterminée se font traiter de préférence. PwC parvient à la conclusion que la majorité des patientes et patients sont traités près de chez eux, dans leur région de soins.
[15] Marge bénéficiaire nette : gains après déduction de tous les coûts ou toutes les charges par rapport au chiffre d'affaires
[16] Ratio de fonds propres : part de fonds propres par rapport au capital total. L'utilisation de fonds propres correspond à une consommation indirecte de fonds publics du fait de la participation cantonale. Le contrôle cantonal des participations définit dans sa stratégie de surveillance la valeur minimale de 30% de fonds propres. La valeur cible est de 50% au minimum.
[17] Taux d'endettement : rapport entre la dette productive d'intérêts et les fonds propres. Dans la pratique, la valeur cible se situe entre 20% et 60% au maximum. Les valeurs supérieures ne devraient être observées que de manière exceptionnelle et pendant peu de temps, par exemple après conclusion d'un nouveau financement.
[18] Degré de liquidité 1 : ratio des liquidités (actifs circulants à l'exception des stocks) par rapport aux fonds étrangers à court terme. En pratique, on considère que la valeur doit toujours être supérieure à 25%. Degré de liquidité 2 : couverture des dettes à court terme par les liquidités et les créances. Pour les hôpitaux avec participation cantonale, c'est le degré de liquidité 2 qui représente l'instrument de mesure le plus pertinent. Il est toutefois recommandé, du point de vue du risque, de ne pas passer en deçà de la valeur seuil de 100%. Dès 150%, la valeur est considérée comme excellente. Degré de liquidité 3 : totalité des actifs circulants par rapport aux dettes à court terme.
[19] Selon la société PwC, la société Regionalspital Emmental AG n'atteint pas la valeur suisse moyenne de 47,6%.
[20] Cette information ne concerne que les projets ayant été approuvés jusqu'en 2012.
[21] RS 832.102
[22] RSB 812.112)

Forces et faiblesses

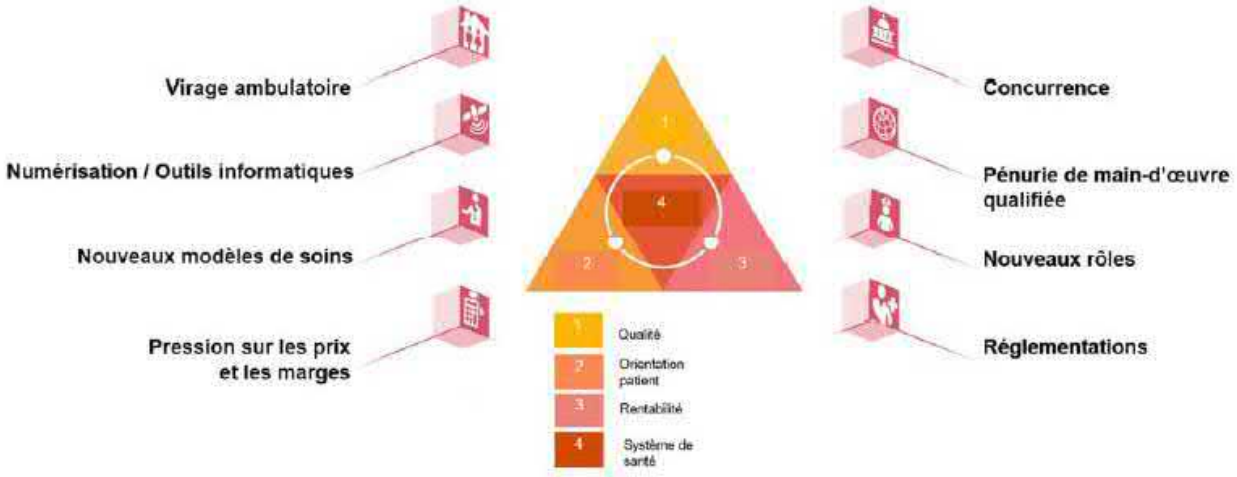
Aux yeux de PwC, l'impact qu'exercent les forces et les faiblesses du paysage hospitalier bernois sur le canton peut être qualifié de faible (★), moyen (★★) ou fort (★★★) selon les répercussions plus ou moins marquées sur l'évolution probable du secteur de la santé d'ici 2035.

Forces du paysage hospitalier bernois pour le canton	Faiblesses du paysage hospitalier bernois pour le canton
Nombre et taille des fournisseurs de prestations	
★★★ Nombreux hôpitaux présentant une offre de prestations importante dans leurs régions de soins respectives.	★★ Doublons en raison du grand nombre de fournisseurs de prestations, y compris dans le domaine des soins spécialisés
★★★ Soins aigus somatiques (en particulier les soins de base) implantés au plus proche des bassins d'habitation ; critères d'accessibilité remplis	★★ Concentration trop forte de fournisseurs en ville de Berne[23]
	★★★ Importante superficie et faible densité de population dans les zones périphériques : habitants parfois trop peu nombreux pour justifier l'exploitation d'un hôpital offrant des soins de base et au minimum deux spécialités
Coopérations	
	★★ Fonctionnement en réseau assuré dans une certaine mesure, mais pourrait être élargi ; possibilité de développer des projets communs

★★★ impact fort ; ★★ impact moyen ; ★ impact faible

3.3 Point 3 : Changements imminents dans les structures de prise en charge

Selon la société PwC, voici les tendances de fond du système de santé suisse :



Rapport PwC, page 19, illustration 14 : Tendances de fond à l'œuvre dans le système de santé suisse

[23] Se référer au tableau *Offre en lits d'hôpital dans le domaine des soins aigus somatiques par catégorie d'hôpitaux ; population permanente du canton de Berne* établi par la DSSI et figurant dans l'appendice du présent document. Il s'agit notamment de tenir compte de l'hôpital de l'Ile qui, en tant qu'hôpital universitaire, jouit d'un rayonnement cantonal, national et international.

Tout comme la croissance démographique, les tendances représentées dans l'illustration ci-dessus influenceront, selon les pronostics, l'évolution de la demande ainsi que les durées d'hospitalisation[24] par séjour jusqu'en 2035. La pandémie actuelle de COVID-19 fait ressortir les tendances les plus marquées et contribuera probablement à les accélérer (rôles de prisme et de catalyseur évoqué ci-dessus). Toutefois, si l'on veut bien saisir le propos du rapport PwC, il importe d'établir une distinction entre paysage hospitalier en temps normal et planification des soins en temps de pandémie.

3.4 Point 4 : Chances et risques principaux

Différents rôles du canton

Le canton de Berne assume vis-à-vis des hôpitaux publics différentes fonctions : il assure la couverture des soins de la population, il détient le contrôle des entreprises du secteur de la santé, il finance des prestations et il est le propriétaire des hôpitaux publics[25].

Les tendances esquissées dans le dernier point permettent de déduire les risques et les opportunités pour le canton dans ses différents rôles, tout comme pour les fournisseurs de prestations.

Risques et opportunités

Ici encore, PwC a réparti en trois catégories les risques et les opportunités du paysage hospitalier bernois pour le canton en tenant compte du degré d'impact de divers éléments sur l'évolution du secteur de la santé jusqu'en 2035 : impact faible (★), moyen (★★) ou fort (★★★).

Opportunités pour le canton	Risques pour le canton
Virage ambulatoire : ★ Réduction des coûts de traitement ★ Pas de contribution cantonale	★★★ En cas de rentabilité insuffisante : danger pour le propriétaire (perte de valeur intrinsèque, fermeture d'hôpital)
Numérisation / technologie : ★★ Réduction des coûts de la santé et amélioration des traitements grâce à de nouvelles formes de prise en charge s'appuyant sur les technologies numériques (médecine de précision, etc.) **Numérisation / technologie (suite) :** ★ Simplification du décompte des coûts de traitement incombant au canton et création d'une base de données pour la planification des soins ★★ Prise en charge intégrée favorisée et réduction du risque de traitements redondants[26]	★★ Variabilité de la rapidité des processus de transition numérique (systèmes informatiques pour les comptes cantonaux et pour les cliniques, solutions numériques rapides, etc.)
Nouveaux modèles de soins : ★★★ Mise en réseau et soins adaptés aux besoins de la population ; plus grande mobilité des patientes et patients et du personnel médical	★★ Dans la phase de transition entre l'ancien et le nouveau modèle de soins : travail de coordination plus conséquent et davantage de redondances ou d'offres excédentaires
Pression sur les prix et sur les marges : ★ Réduction des coûts de traitement grâce à une plus grande efficacité	★★★ En cas de rentabilité insuffisante prolongée : danger accru d'amortissements extraordinaires (solvabilité) et de manque de liquidités

[24] Durée d'hospitalisation : période totale pendant laquelle une patiente ou un patient demeure dans une institution pour y être traité (durée du séjour)
[25] Pour évaluer les risques financiers, il est très important de prendre en compte les rôles de planificateur et de propriétaire du canton. L'octroi de mandats et de contrats de prestations repose sur la planification. Dans son rôle de propriétaire, le canton assume le risque découlant de l'exploitation de ses propres entreprises hospitalières.
[26] Par exemple, promouvoir l'intégration et la coordination des fournisseurs de prestations au moyen d'une plateforme numérique

Opportunités pour le canton	Risques pour le canton
Concurrence : ★★★ Offre et demande déterminés par le marché[27] ★★ Concurrence favorisée par les collaborations et fusions	★★★ En l'absence de surcapacité, pas de concurrence ; concurrence entravée par les interventions étatiques (Confédération, cantons)
Réglementation : ★★★ Possibilité d'éviter les dérives en s'appuyant sur une planification et un pilotage anticipatifs ★★★ Transformation en un modèle de prise en charge échelonné et interconnecté favorisée par des nombres minimaux de cas et des exigences de qualité	★★★ Incitations négatives et nécessité d'adapter les nouvelles réglementations au rythme des transformations
Pénurie de main-d'œuvre qualifiée : ★★ Pilotage de l'offre en formation (capacités, nouvelles formations) et admission de personnel spécialisé en provenance de l'étranger ; projets pilotes en vue d'établir de nouveaux rôles, comme par exemple les infirmières de pratique avancée[28], ★ Création de 300 nouvelles places d'études pour la main-d'œuvre médicale qualifiée	★★ Augmentation des coûts de formation

★★★ impact fort ; ★★ impact moyen ; ★ impact faible

Le rapport utilise deux méthodes pour estimer l'évolution des opportunités et des risques financiers des hôpitaux publics dans le système de santé bernois jusqu'en 2035 : d'une part la méthode dite de valeur à risque (VaR), qui permet de simuler les risques de surendettement pour la période observée et d'autre part, l'analyse des liquidités, qui sert à envisager les risques d'un manque de liquidités dans le futur. L'analyse VaR indique que la probabilité d'un surendettement des hôpitaux examinés est à considérer comme faible. Le système des feux tricolores du contrôle cantonal des participations constitue un moyen de repérer un tel danger, prendre des mesures et intervenir. L'analyse du risque de surendettement montre également qu'il existe des différences significatives entre les hôpitaux avec participation cantonale : certains établissements seront en mesure de s'autofinancer de manière quasiment indépendante tandis que d'autres seront presque exclusivement financés par des capitaux étrangers. Une part élevée de financement étranger entraîne des coûts de capital plus élevés, des exigences plus strictes de la part des investisseurs et un risque accru de faillite des hôpitaux. Le canton de Berne risquerait alors de devoir verser des aides financières supplémentaires pour opérer un redressement financier. Au lieu de mobiliser des moyens financiers, le canton peut vendre une partie des actions à des tiers et, ce faisant, générer un capital supplémentaire. La vente d'actions permet de répartir le risque entrepreneurial entre plusieurs propriétaires. Vu l'importance des moyens nécessaires, chaque mesure d'économie nécessite une forte adhésion au niveau politique[29].

Analyse des liquidités

Le degré de liquidité 2, le plus pertinent pour les hôpitaux bernois, a tendance à se situer à un niveau légèrement inférieur à la moyenne suisse, mais il se trouve toutefois dans une fourchette confortable.

Point 4.3 : Risques pour le secteur des soins en cas de disparition de fournisseurs

Le rapport PwC évalue également dans quelle mesure l'insolvabilité d'un fournisseur de prestations représente un risque pour la couverture en soins du canton de Berne. Le document examine s'il peut être attractif pour d'autres sociétés de reprendre l'entreprise en position critique et de poursuivre avec un nouveau concept entrepreneurial. Selon la localisation de l'établissement et le bassin de population

[27] Les entreprises les mieux adaptées ont, sur le plan économique, les meilleures chances de survie.
[28] La pratique infirmière avancée (PIA) est une post-formation universitaire pour les professionnels appartenant aux métiers de la santé. En tant qu'infirmières et infirmiers de type avancé, ces personnes sont habilitées à exercer une activité, aussi bien de type pratique que dans la recherche scientifique, dans un domaine spécifique des soins aux patients ou de la prévention. Ils peuvent également assumer des fonctions de responsable.
[29] Autorisation de dépenses par l'organe des finances compétent

concerné, le niveau d'attractivité est différent. Des reprises ou des fermetures d'hôpitaux, aussi bien dans des zones périphériques que centrales, sont envisageables sans que cela nuise au système des soins dans le canton de Berne. La faillite d'un fournisseur de prestations dans une région périphérique ou d'un établissement situé en zone urbaine pourrait être compensée par les autres hôpitaux. Dans le but de maintenir l'accessibilité au sens de la LSH, il faudrait déterminer la pertinence d'exploiter, à proximité de l'hôpital fermé, un autre établissement de santé disposant d'un service d'urgence, et à la rigueur d'une offre réduite. Il s'agirait aussi de déterminer si les délais de sauvetage selon la LSH pourraient encore être tenus.

3.5 Point 5 : Des scénarios de soins et un modèle 4⁺ pour optimiser les structures de soins

Le canton de Berne assure une couverture en soins adaptée aux besoins des patientes et patients. Il pilote le paysage hospitalier en premier lieu à l'aide des instruments prévus dans la LAMal et la LSH, c'est-à-dire au moyen de la planification des soins et des listes d'hôpitaux (octroi de mandats de prestations). De plus, il pilote l'achat de prestations nécessaires au système de soins au travers de contrats de prestations (prestations d'intérêt général).

La planification des soins prévoit actuellement sept régions de prise en charge. Avec une consolidation vers un modèle 4⁺[30], la pratique consistant à se faire traiter dans sa propre région de domicile devient plus courante dans chaque région de soins. En parallèle d'un objectif relatif aux structures de soins, établi sur la base du modèle *Hub and spoke*[31] et élaboré en collaboration avec les fournisseurs de prestations, une prise en charge mieux coordonnée à l'intérieur de la région devient envisageable. En outre, les coopérations peuvent s'en retrouver favorisées (ou resserrées pour celles qui existent déjà). Il devient ainsi possible de poursuivre les efforts en vue de développer, aussi bien sur le plan régional que cantonal, une structure intégrée et échelonnée des soins qui s'organise autour d'un réseau.

Le modèle 4⁺ et les attentes basées sur le modèle *Hub and spoke* rendent plus facilement atteignable l'objectif de concentrer les mandats et les contrats de prestations spécialisés. Par la même occasion, les soins de base, la qualité des traitements (mutualisation des cas[32]) et la rentabilité (économies d'échelle) s'améliorent. Dans l'ensemble, selon la société PwC, le risque financier s'amenuise pour le canton au travers d'une meilleure répartition des offres de prestations entre fournisseurs.

Pour parvenir à la situation idéale évoquée ci-dessus, PwC estime que la centrale d'appels sanitaires urgents et les services de sauvetage cantonaux jouent un rôle capital. Ils peuvent en effet assurer les transferts de patientes et patients de manière optimale, conformément aux objectifs et aux mandats de prestations. De plus, la compétence et le matériel des services de sauvetage sont nécessaires pour les transferts très délicats. Quant aux autres types de déplacements de patientes et de patients, PwC considère que des entreprises privées peuvent aussi s'en charger à des prix plus bas.

3.6 Point 6 : Améliorer les outils de planification et de pilotage : mesures envisageables

Le canton est responsable de la planification d'un système de soins adapté aux besoins de la population bernoise, de bonne qualité, rentable et universellement accessible. Il doit également se charger de mettre en pratique la planification des soins en sollicitant des fournisseurs de prestations qualifiés. En poursuivant des objectifs clairement établis[33], en fonction d'un système de soins échelonné et intégré, dans le cadre

[30] Il s'agit des quatre régions de soins suivantes : 1. Mitelland bernois, 2. Oberland bernois, 3. Bienne-Seeland-Jura bernois, 4. Haute-Argovie-Emmental. Le signe + fait référence à la prise en compte du bilinguisme dans le calcul.
[31] Selon le système *Hub and spoke*, c'est un centre hospitalier qui fait fonction de *hub*. Les *spokes* sont établis autour de ce dernier, en qualité de fournisseurs de soins (décentralisés). Il peut s'agir d'un hôpital, d'un centre de santé (ambulatoire), d'un campus de santé régional ou d'un quelconque autre fournisseur de soins intégré. Le modèle de soins élaboré sur la base du système *Hub and spoke* peut influencer les structures de soins actuelles et conduire à des transformations chez certains fournisseurs de soins.
[32] La responsabilité politique du canton consiste à fixer les nombres minimaux de cas et à veiller à ce qu'ils soient respectés.
[33] Cf. point 3.5 du présent document

d'un réseau et en impliquant tous les fournisseurs de prestations de la région, le canton peut réagir suffisamment tôt aux tendances[34]. Il lui est par exemple possible, s'il octroie les mandats de prestations de manière plus restrictive ou, le cas échéant, en retire certains, d'assurer plusieurs tâches à la fois : piloter le système de soins, faire appel aux nombres minimaux de cas par région pour établir des pôles de spécialisation conformes aux diverses catégories de soins et, indirectement, influencer tout le domaine ambulatoire (par exemple les médecins de famille libéraux).

Dans sa fonction de surveillant des entreprises du secteur de la santé, et en tant que garant des soins pour la population, le canton de Berne se situe dans un champ de tension. Il doit systématiquement évaluer l'avantage d'interventions étatiques planifiées face à la liberté entrepreneuriale des établissements. A cet effet, il est important de veiller à créer un climat de transparence. D'autres moyens de régulation sont possibles, comme par exemple la modification des listes cantonales de prestations ambulatoires[35] ou les obligations en matière de coopération.

En sa qualité de propriétaire, le canton doit encourager les établissements à assurer leur financement de manière rentable et indépendante. Pour y parvenir, il peut notamment avoir recours aux privatisations (dans le but de réduire les risques). Le rôle du propriétaire se limite d'une part à assurer la stratégie cantonale de propriétaire et le contrôle des participations, d'autre part à veiller à ce que les exigences cantonales[36] soient respectées ou à ce que certains chiffres clés soient atteints. En cas d'écarts de la part des établissements, le canton doit, en sa qualité de propriétaire, intervenir en imposant des mesures.

Dans sa fonction de financeur, le canton prend en compte les critères d'efficacité, d'adéquation et de caractère économique (critères dits EAE). Il garde un œil sur l'évolution des dépenses cantonales. Il assume au minimum 55 pour cent des coûts des prestations hospitalières ; les assureurs, de leur côté, les prennent en charge à hauteur de 45 pour cent au maximum. Dans le domaine ambulatoire, le canton n'assume pour ainsi dire aucun coût. Si toutefois les tarifs prévus par la LAMal pour les prestations hospitalières ambulatoires ne couvrent pas les coûts, le canton peut fournir une offre supplémentaire par le biais de contrats de prestations, à condition que ces dernières soient souhaitées sur le plan de la politique des soins et qu'elles s'avèrent rentables.

3.7 Point 7 : Le paysage hospitalier bernois en mutation : bilan et recommandations

Le point 7 du rapport PwC répond aux questions posées dans la motion 192-2019 (CGes, Siegenthaler) : les risques financiers pour le canton concernant les hôpitaux bernois peuvent actuellement être considérés comme faibles, mais la situation peut empirer si les fonds propres des établissements continuent d'être mobilisés de manière constante[37]. Pour ce qui touche à la prise en charge des soins de la population, là encore, aucun souci n'est à signaler pour l'instant ; en effet, les traitements sont très largement garantis dans la région. Les questions qui peuvent se poser sont celles de savoir si cela est préjudiciable à la rentabilité et si les coûts en sont globalement accrus[38].

Le rapport PwC formule les suivantes recommandations à l'attention du canton de Berne :

Les bases juridiques pour les mesures recommandées sont disponibles dans la LSH et la LAMal[39]. Avec la consolidation des régions de soins en un modèle qui passe de 7 à 4^{+}, la société PwC considère que la condition préalable pour la réalisation d'un nouveau modèle de soins est satisfaite. Ce dernier doit être

[34] Cf. point 3.3 du présent document
[35] Le canton peut activement encourager le virage ambulatoire en stipulant que les interventions et les traitements doivent se faire selon ce régime. A ce titre, il faut faire attention au fait que le projet EFAS (Financement uniforme des prestations ambulatoires et hospitalières) peut influencer l'évolution du virage ambulatoire au niveau national.
[36] Ces exigences relèvent de plusieurs notions : le concept de surveillance inhérent au contrôle cantonal des participations, les objectifs en matière de soins, de finances et de politique du personnel liés à la stratégie de propriétaire du canton de Berne pour les centres hospitaliers régionaux (CHR) et les services psychiatriques régionaux (SPR), etc. Par exemple : assurer que les objectifs de marge EBITDAR soient atteints dans les domaines des soins aigus somatiques et de la psychiatrie pour garantir une exploitation rentable. Si nécessaire, PwC estime que le canton pourrait compléter les systèmes d'indicateurs (exigences minimales en termes de taux d'endettement et de fonds propres).
[37] Cf. point 3.4 du présent document
[38] Cf. points 3.4 et 3.5 du présent document
[39] Cf. point 5.2 du présent document

ainsi conçu qu'il constitue un objectif clairement établi pour le paysage hospitalier bernois[40]. Il est possible de renforcer le caractère obligatoire de l'objectif en l'intégrant dans la stratégie cantonale de propriétaire.

Vu le recours de plus en plus marqué aux emprunts de capitaux, PwC recommande également au canton d'élargir le système d'indicateurs dans le cadre du contrôle des participations, de l'appliquer de manière cohérente en particulier pour ce qui touche à la rentabilité et d'intervenir en cas d'écart par rapport aux objectifs établis.

4. Correspondances entre le rapport PwC et le Programme gouvernemental de législature ainsi que d'autres planifications importantes

Le Conseil-exécutif aborde dans ses objectifs de législature (*Programme gouvernemental de législature 2019 à 2022*[41]) la question du secteur de la santé et définit d'important projets cantonaux dans le domaine des soins qui auront une incidence directe sur l'environnement hospitalier.

La Stratégie de la santé servira de ligne directrice aux décisions relatives au secteur des soins adoptées ces dix prochaines années par les autorités du canton de Berne.

Dans le canton de Berne, c'est au Conseil-exécutif qu'il revient de décider de la planification des soins et d'édicter la liste des hôpitaux. Il a adopté la planification des soins 2016 selon la LSH le 14 décembre 2016[42]. Ce document définit les modalités de la prise en charge hospitalière de la population bernoise pour ces prochaines années, prise en charge qui répond aux critères suivants : elle est adaptée aux besoins, d'excellente qualité, universellement accessible et finançable à long terme. La planification fournit la base des nouvelles listes cantonales des hôpitaux (soins aigus somatiques 2019[43], psychiatrie 2020[44] et réadaptation 2021[45]), qui mettent en œuvre les objectifs de prise en charge et les principes de planification des soins 2016. Enfin, elle formule des pronostics en matière de besoins qui composent une importante base statistique de la planification hospitalière pour les soins aigus somatiques, la réadaptation et la psychiatrie. Les pronostics concernant les besoins ont été publiés en 2016 et mis à jour en 2020. L'horizon des pronostics actualisés concernant les besoins de la planification des soins 2016 couvre une période allant jusqu'en 2030[46].

Le Conseil-exécutif exerce les droits et assume les obligations incombant au canton en sa qualité d'actionnaire. Il doit édicter, dans le cadre de la stratégie de propriétaire cantonale pour les centres hospitaliers régionaux (CHR) et les services psychiatriques régionaux (SPR) selon la LSH, des directives pour assumer son rôle de propriétaire. En outre, la stratégie de propriétaire contient des statuts types, définit un profil d'exigences pour les conseils d'administration et leurs membres et fixe le montant maximal de leur indemnisation. La stratégie de propriétaire est un outil moderne de gouvernance d'entreprise qui a largement fait ses preuves ces dernières années comme instrument de pilotage. Elle favorise la professionnalisation des conseils d'administration, de plus en plus requise de nos jours. Par ailleurs, elle constitue un complément indispensable à la planification des soins sur les plans politique, stratégique et entrepreneurial. Avec la mise en œuvre des Lignes directrices, approuvées en décembre 2020 par le Conseil-exécutif, la stratégie de propriétaire est remaniée et élargie selon un modèle nouvellement défini pour l'ensemble du canton.

Dans l'ensemble, les recommandations formulées dans le rapport PwC concordent avec les directives et planifications cantonales évoquées.

[40] Cf. point 3.5 du présent document : explications relatives au modèle *Hub and spoke*
[41] Cf. https://www.rr.be.ch/rr/fr/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat/regierungsrichtlinien.html
[42] Cf. ACE 1380/2016 du 14 décembre 2016
[43] Cf. ACE relatifs à la nouvelle liste des hôpitaux bernois pour les soins aigus somatiques du 8 mai 2019
[44] Cf. ACE relatifs à la nouvelle liste des hôpitaux bernois pour les soins psychiatriques du 6 novembre 2019
[45] Cf. ACE relatifs à la nouvelle liste des hôpitaux bernois pour les soins de réadaptation du 2 novembre 2020
[46] Cf. https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheit/gesundheit/spitalversorgung/Versorgungsplanunggemaessspvg/projekt_versorgungsplanung2016.html

5. Possibilités d'action pour le canton

5.1 Remarques préliminaires

Bon nombre des recommandations de la société PwC correspondent à la pratique actuelle du Conseil-exécutif en matière de gestion cantonale des soins. En même temps, il est aussi exigé au canton de garantir les soins hospitaliers dans toutes les régions à long terme. Les recommandations de la société PwC esquissent ainsi les potentiels d'optimisation pour un système cantonal de la santé qui suive une stratégie directrice globale.

Le rapport PwC montre très clairement les opportunités et les risques (financiers) que représentaient les soins hospitaliers pour le canton de Berne avant le déclenchement de la pandémie de COVID-19. Il offre ainsi un point de repère inestimable : d'une part, il s'en dégage des mesures et des recommandations applicables et ciblées pour non seulement mieux planifier les soins et, mais aussi pour accomplir le rôle de propriétaire ; d'autre part, ses conclusions peuvent servir à l'avenir à évaluer plus précisément les conséquences de la pandémie sur les hôpitaux du canton de Berne.

Le Conseil-exécutif partage l'avis de PwC tel qu'il est formulé dans le rapport : vu sa solide base financière, le secteur des soins hospitalier du canton de Berne n'est pas en danger dans les années à venir. Toutefois, le risque existe que les hôpitaux publics en viennent à fonctionner de manière trop peu rentable et que, partant, leur valeur entrepreneuriale se réduise peu à peu. Il revient au canton, par ses rôles de planificateur des soins, d'autorité de surveillance, de financeur et de propriétaire, de lutter contre ce risque à l'aide de mesures appropriées. Les éventuels conflits d'intérêts qui pourraient découler de la pluralité de ces rôles sont à minimiser.

L'avis du Conseil-exécutif diffère de celui exprimé dans le rapport PwC pour ce qui touche par exemple à l'étendue du rôle de pilote que doit endosser le canton. Ce dernier, aux yeux du gouvernement, ne doit intervenir que là où la concurrence ne fonctionne pas et où des mesures planifiées permettraient soit de faire baisser les coûts, soit d'augmenter la qualité des soins médicaux. Un exemple récent d'intervention étatique pertinente est la création d'une liste bernoise pour définir les interventions qui doivent se faire en ambulatoire (liste bernoise). Le gouvernement perçoit l'introduction de cette liste comme une assez bonne opportunité. Cela dit, la concentration décentralisée des soins de base, la concentration des soins hospitaliers spécialisés et de pointe ainsi que les nombres minimaux de cas peuvent présenter des inconvénients, car s'il est vrai qu'ils offrent de nombreuses opportunités, ils engendrent aussi des risques pour l'étendue de l'offre dans les zones périphériques.

Point sur lequel le Conseil-exécutif coïncide avec les conclusions de la société PwC et où il voit donc une opportunité :

- Le Conseil-exécutif est favorable au virage ambulatoire, qui encourage les prestations en mode ambulatoire dans l'intérêt des patientes et des patients et doit contribuer à freiner la hausse des coûts dans le domaine de la santé. En même temps, il est conscient des défis que cela représente pour les hôpitaux bernois répertoriés, contraints d'adapter leurs processus et de réduire leurs capacités. Malgré cela, le Conseil-exécutif propose de continuer à appliquer comme prévu le principe du virage ambulatoire.

Point sur lequel le Conseil-exécutif porte un regard nuancé :

- Le Conseil-exécutif soutient l'adoption des nombres minimaux de cas et la concentration décentralisée des soins de base ainsi que la concentration des soins hospitaliers spécialisés et de la médecine de pointe. Un tel système de soins échelonné favorise la qualité des traitements des Bernoises et des Bernois qui reçoivent des soins non ambulatoires. Par ailleurs, il tient compte des exigences relatives à une réduction significative des coûts de la santé par des mesures concrètes. La planification des soins 2016 et les listes cantonales d'hôpitaux offrent au Conseil-exécutif les bases nécessaires pour y parvenir. Toutefois, ce dernier ne peut pas exclure l'éventualité d'effets

indésirables dans certains domaines. Par exemple, la prise en compte des nombres minimaux de cas pourrait avoir un effet incitatif sur la population et, par conséquent, conduire à une augmentation excessive du volume de patientes et de patients. Pour les habitantes et habitants de régions rurales, les nombres minimaux de cas peuvent entraîner une réduction de la palette de prestations à proximité directe du lieu de domicile en raison d'un nombre insuffisant de patientes et de patients non issus de la région pouvant y être traités. Toutefois, ces potentiels effets indésirables concernent exclusivement les soins avec des prestations planifiables ou spécialisées. En jouant la carte de la spécialisation ou en coopérant avec les autres établissements du canton de Berne, les hôpitaux plus petits pourront eux aussi continuer de proposer des soins spécialisés. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'utiliser les nombres minimaux de cas malgré les risques qu'ils représentent.

Point sur lequel le Conseil-exécutif porte un regard neutre :

- Les fournisseurs de prestations attirent sans cesse l'attention sur le fait que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée représente un risque toujours plus grand. Après avoir évalué la situation, le Conseil-exécutif parvient à deux conclusions : d'une part, ce manque de personnel ne constitue un problème à prendre vraiment au sérieux que dans certains domaines ; d'autre part, si le personnel qualifié en mesure de facturer devient plus nombreux, cela peut entraîner une augmentation des coûts de la santé. En considérant tous les groupes de professions médicales ainsi que la part relativement élevée de personnes étrangères dans ces métiers, le gouvernement ne décèle pas les signes typiques de problèmes dus au manque de main-d'œuvre, comme une forte augmentation des salaires (et par conséquent des prix). Il estime par conséquent que la pénurie peut être contrôlée par des mesures adéquates, par exemple une réglementation adaptée visant à aplanir les différences régionales, ou encore le cofinancement des places de formation. Un autre élément revêt de l'importance : l'application de l'obligation de formation pour les métiers de la santé non universitaires. En conclusion, le Conseil-exécutif ne considère la pénurie de main-d'œuvre ni comme un risque, ni comme une opportunité.

Les conclusions du rapport PwC et l'examen du Conseil-exécutif mènent à l'élaboration des stratégies partielles contenues dans la Stratégie de la santé, à la conception de la prochaine planification des soins et à des modifications de la stratégie de propriétaire et d'autres mesures conformes aux prescriptions des Lignes directrices. Une feuille de route présente les mesures à prendre au point 6 du présent document.

5.2 Bases juridiques et bases de planification existantes

Le Conseil-exécutif considère que le socle juridique et les éléments de planification nécessaires à l'accomplissement des tâches liées au système de santé cantonal[47] sont déjà disponibles :

- Conformément au droit fédéral, les cantons sont tenus de garantir la couverture des besoins en soins hospitaliers de la population cantonale au moyen d'une planification coordonnée au niveau intercantonal et d'émettre une liste fixant les catégories d'hôpitaux en fonction de leurs mandats de prestations (art. 39, al. 1, lit. d et e, et al. 2 LAMal). Pour ce faire, le Conseil fédéral, s'appuyant sur l'art. 39, al. 2ter LAMal, en relation avec l'art. 58*a* ss. OAMal, a en outre édicté des critères de planification uniformes. Dans leur évaluation des besoins, les cantons ne peuvent prévoir ni offre excédentaire ni offre insuffisante (art. 58a et 58b OAMal).
- Le canton de Berne, avec la LSH et l'OSH, a créé les bases cantonales pour l'exécution des dispositions de droit fédéral relatives à la planification des soins et aux listes des hôpitaux (l'art. 3, al. 1 LSH fixe les principes directeurs des soins hospitaliers, l'art. 6 LSH établit le contenu de la planification des soins, l'art. 7, al. 2 LSH précise la périodicité de la planification des soins, l'art. 11, lit. a à d OSH définit les critères d'attribution des mandats de prestations aux hôpitaux).
- En outre, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les cantons bénéficient d'une marge d'appréciation dans l'octroi des mandats de prestations (aucune disposition juridique ne garantit le

[47] Ces tâches consistent à assurer la couverture en soins et surveiller l'évolution des coûts de la santé.

droit à être répertorié dans la liste des hôpitaux). Le canton de Berne a eu recours à cette prérogative par le passé (aux points 7 et 9 de la planification des soins 2016 selon la LSH, il concrétise les objectifs pour le secteur de la santé ainsi que d'autres principes de planification liés à l'octroi de mandats de prestations).

- Pour chaque groupe de prestations, le canton définit des exigences qui garantissent une prise en charge hospitalière de même niveau de qualité dans toutes les régions. Les exigences touchent par exemple aux compétences du personnel qualifié ou à la nécessité, pour un établissement, d'être équipé d'une station de soins intensifs. Les nombres minimaux de cas et la possibilité d'offrir des prestations en coopération relèvent aussi de ce type de contraintes et peuvent être définis par le canton (exigences liées aux listes des hôpitaux).
- La révision de la LSH entre en vigueur au 1er janvier 2022. Elle prévoit entre autres la modification des dispositions relatives à la périodicité de la planification des soins. A l'avenir, celle-ci ne devra plus être révisée « en principe tous les quatre ans », mais « périodiquement, après quatre ans au plus tôt et après dix ans au plus tard ». Cela permet au canton d'intégrer suffisamment tôt les conclusions du rapport PwC et les enseignements tirés des stratégies partielles de la Stratégie de la santé à la prochaine planification des soins.
- Le Conseil-exécutif du canton de Berne exerce les droits lui incombant en sa qualité d'actionnaire des hôpitaux publics (art. 19 à 33, 40 et 86 LSH, art. 12 et 13 OSH et art. 660 ss. du droit des obligations[48]). Il s'agit également pour lui d'observer les prescriptions relatives au contrôle cantonal des participations (Lignes directrices).

De son côté, la DSSI est habilitée à préparer les directives nécessaires aux niveaux des offices, des directions, du gouvernement et du Grand Conseil, conformément aux exigences et en y consacrant le temps et le personnel adéquats. De fait, pour y parvenir, il s'agira jusqu'en 2035 de déceler suffisamment tôt les développements du paysage hospitalier. Le rapport PwC analyse de manière systématique les tendances à l'œuvre dans le secteur et conçoit des scénarios possibles à l'aide de simulations. Les conclusions auxquelles il parvient constituent une boîte à outils dans laquelle on peut puiser pour la mise en pratique des projets stratégiques et opérationnels du canton et de la DSSI.

5.3 Champs d'action du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif joue régulièrement ses divers rôles relatifs à la planification des soins de la population bernoise : assurer la prise en charge, surveiller les entreprises du domaine de la santé, financer des prestations et agir en sa qualité de propriétaire des hôpitaux publics. Il est conscient que cette pluralité de casquettes entraîne des conflits d'intérêts. Il arrive par exemple qu'un retrait de mandat ou de contrat de prestations provoque une baisse de la valeur de l'entreprise ou une inadéquation de l'offre. Dans ses fonctions d'autorité du secteur de la santé, de surveillant et de financeur, le gouvernement doit s'efforcer de traiter tous les hôpitaux répertoriés sur un pied d'égalité. Comme propriétaire, il garde à l'esprit les objectifs spécifiques liés aux soins, aux finances et à la politique du personnel pour ce qui touche aux hôpitaux publics.

Le Conseil-exécutif salue le travail de PwC, qui fait dans son rapport une analyse systématique des opportunités à saisir et des risques à prendre en compte sur le plan financier pour les hôpitaux bernois en cette période de mutation.

Il est important pour le Conseil-exécutif que les soins hospitaliers soient organisés de telle manière que la population bernoise puisse profiter de prestations de santé à long terme, en conformité avec ses besoins.

En mettant à contribution les différents rôles évoqués ci-dessus (autorité de planification des soins et de surveillance, financeur et propriétaire), le Conseil-exécutif peut influer concrètement sur l'évolution du paysage hospitalier d'ici à 2035 :

[48] RS 220

Le Conseil-exécutif peut :

- observer le paysage hospitalier ainsi que les prestations disponibles à l'heure actuelle, définir des objectifs et des champs d'action (autorité de planification des soins et de surveillance, financeur),
- planifier des prestations et garantir qu'elles figurent dans les listes d'hôpitaux (autorité de planification des soins et de surveillance, financeur) ;
- contraindre les fournisseurs à offrir des prestations de caractère non économique qui soient nécessaires pour le secteur des soins, ce qui entraîne toutefois des conséquences au niveau des coûts (autorité de planification des soins et de surveillance, financeur) ;
- évaluer les éventuels besoins ainsi que leurs coûts (autorité de planification des soins, financeur) ;
- garder un œil sur l'ensemble du secteur des soins hospitaliers, surveiller les rapports entre les acteurs et les zones d'interface, par exemple les soins intégrés, les soins gériatriques et les soins palliatifs (autorité de planification des soins, financeur) ;
- à l'aide d'entretiens de contrôle stratégiques, accompagner de près les hôpitaux publics, les sensibiliser et les motiver pour ce qui touche à la réalisation des objectifs de propriétaire (propriétaire) ;
- organiser des élections aux assemblées générales ordinaires et extraordinaires en vue de composer les conseils d'administration de manière optimale, c'est-à-dire en tenant compte des coopérations et des alliances stratégiques (propriétaire).

Le Conseil-exécutif ne peut pas :

- planifier des structures hospitalières de manière détaillée (sites des hôpitaux, infrastructures)[49] ; la position du Conseil-exécutif, découlant de l'intérêt prioritaire qu'il porte à la population, ne doit pas nécessairement coïncider avec l'approche économique des entreprises ou des fournisseurs de prestations (autorité de planification des soins et de surveillance) ;
- se charger des aspects opérationnels, par exemple le choix des méthodes et des concepts liés aux traitements médicaux, dont la responsabilité revient aux hôpitaux eux-mêmes en tant qu'entreprises (autorité de planification des soins et de surveillance) ;
- procéder différemment avec les hôpitaux publics et privés ; s'appuyant sur le droit fédéral, le Conseil-exécutif est tenu de traiter de façon équitable tous les hôpitaux répertoriés, indépendamment de leur caractère public ou privé (autorité de planification des soins et de surveillance, financeur) ;
- planifier des prestations et piloter des tarifs, domaines qui ne relèvent pas de la LSH ; citons par exemple les prestations ambulatoires dans les hôpitaux et les cabinets médicaux[50] ainsi que les tarifs hospitaliers et ambulatoires[51] (autorité de planification des soins, financeur) ;
- s'il arrive avec fréquence que les objectifs de propriétaire ne soient pas atteints, seules des sanctions portant sur le personnel sont possibles – concrètement, on peut uniquement changer la composition du conseil d'administration – ; de plus amples mesures conformes au droit des obligations peuvent être mobilisées exclusivement en cas de crise (propriétaire) ;
- seuls les cas exceptionnels justifient la vente de la majorité des actions à un CHR ou à un SPR selon la LSH et la stratégie de propriétaire (propriétaire).

Notons encore que ce sont les fournisseurs de prestations qui, par leurs décisions entrepreneuriales, sont en mesure d'agir avec le plus d'efficacité en vue de garantir un système de santé qui fonctionne bien. Toutefois, cet aspect n'occupe pas une place centrale dans l'intervention parlementaire, ni par conséquent dans le rapport PwC.

[49] Le canton ne se charge pas de la planification des offres et des lits.
[50] Elles sont pilotées par l'intermédiaire d'autres mécanismes de la LAMal.
[51] Ils sont fixés entre les partenaires commerciaux au niveau national.

5.4 Mesures proposées

Le Conseil-exécutif a examiné les mesures proposées dans le rapport PwC ainsi que les recommandations que celui-ci formule quant aux actions à mener. Pour les évaluer, il s'est concentré sur leur applicabilité et leur efficacité.

Le gouvernement est conscient que les hôpitaux bernois se trouvent dans une situation de concurrence, que le canton doit endosser une pluralité de rôles dans le secteur de la santé (autorité de planification des soins et de surveillance, financeur et propriétaire) et qu'il en découle des conflits d'intérêts. Au vu de ces éléments, il décide de mettre en application les suivantes recommandations émises dans le rapport PwC.

Rôle d'autorité de la planification des soins :

- De plus grands espaces de prise en charge permettent de mieux garantir les conditions nécessaires à des coopérations et des réseaux de fournisseurs de prestations. Il ne s'agit pas prioritairement de supprimer des sites, mais d'optimiser l'organisation hospitalière dans l'optique d'offrir des soins globaux et de se démarquer par une décentralisation des prestations (soins de base+). Le Conseil-exécutif charge la DSSI, dans le cadre de l'élaboration des stratégies partielles concernées et / ou de la prochaine planification des soins, d'introduire le modèle 4^+ proposé par PwC.
- Si les milieux politiques appuient l'idée d'un objectif centré sur la multiplicité des rôles du canton, le développement des institutions, les négociations de coopération ainsi que la création de réseaux plus solides en seront facilités. Les objectifs du canton de Berne en matière de soins doivent se fonder sur le modèle *Hub and spoke*, le rôle de hub central situé en fin de chaîne de traitement revenant à l'hôpital universitaire du groupe de l'Ile. Il est demandé aux fournisseurs de prestations, par égard pour les objectifs établis, de trouver leur(s) propre(s) rôle(s) au plus vite et, si nécessaire, de déclencher un processus de transformation (par exemple : fusion d'hôpitaux, transformation d'établissements en centres de santé ou en centres ambulatoires, fermeture d'hôpitaux). Le Conseil-exécutif charge la DSSI, dans le cadre de l'élaboration des stratégies partielles contenues dans la Stratégie de la santé et / ou de la prochaine planification des soins, de développer des objectifs concrets pour le canton de Berne selon le modèle *Hub and spoke* proposé par PwC.
- L'établissement d'un objectif global quant au modèle de soins constitue un complément idéal aux mesures d'agrandissement des espaces de prise en charge. Cette mesure peut donner une forte impulsion aux équipes stratégiques de direction des hôpitaux, qui sont encouragées à prendre des décisions créatives dans le cadre de leur liberté entrepreneuriale. Le développement de structures destinées à durer longtemps revêt aussi une grande importance du point de vue de la sécurité des sites. Pour une mise en œuvre satisfaisante de nouveaux objectifs évolutifs dans le paysage hospitalier bernois jusqu'en 2035, il faut sensibiliser à ces préoccupations les fournisseurs de prestations concernés. Il s'agit donc d'informer les directions d'hôpitaux et de provoquer les soutiens politiques nécessaires. Le Conseil-exécutif charge la DSSI, après conclusion des travaux de contrôle du modèle *Hub and spoke* et du modèle de régions de soins 4^+, dans la mesure où ceux-ci s'avèrent concluants, d'intégrer les résultats obtenus aux stratégies partielles contenues dans la Stratégie de la santé et / ou à la prochaine planification des soins. Des réseaux solides diminuent les risques encourus par le canton de Berne pour ce qui touche aux soins et à la politique financière. La décentralisation des prestations (approche dite de diversification) permet elle aussi, tout en respectant le modèle de soins, d'éviter les surcapacités et les investissements excessifs. Elle favorise également la durabilité de l'offre en soins régionaux (hôpitaux comme épine dorsale d'un système régional global). Pour entretenir des réseaux stables, il faut une base juridique et un cadre de planification. Le Conseil-exécutif charge donc la DSSI de continuer à étoffer le socle existant pour favoriser les coopérations entre tous les fournisseurs de prestations de la chaîne des soins (soins aigus somatiques, psychiatrie, réadaptation, EMS, service d'aide et de soins à domicile, médecins établis, etc.).

Rôle de propriétaire :

- De la même manière, autoriser davantage les participations privées (cf. par exemple la participation de Swiss Medical Network Hospitals SA à Hôpital du Jura bernois SA) permet de mieux répartir les risques financiers du propriétaire. Il faut en revanche veiller à ce que cette participation privée, en plus de générer un capital supplémentaire, favorise l'accès à de nouveaux savoir-faire (compétences de direction, modèles commerciaux, savoirs médicaux, etc.) et à un bassin de personnel nettement plus vaste (location de services). Ce type de mécanisme de participation peut bien sûr s'avérer problématique s'il tend à amplifier le phénomène de dépendance (services partagés, moyens financiers, etc.). Quoi qu'il en soit, en raison de préoccupations liées aux risques techniques à la politique financière, le Conseil-exécutif reste ouvert à des partenariats public-privé. Il est prêt à assurer un contrôle à long terme des conditions de propriété relatives aux participations du canton dans le secteur de la santé, et si nécessaire à les modifier.
- Dans le cadre de sa stratégie de propriétaire actuelle, le Conseil-exécutif s'est prononcé, dans le paragraphe A.2.2 *Objectifs de politique financière*, en faveur du maintien de la valeur des investissements cantonaux dans les institutions. En outre, les avoirs des titres de participation cantonaux doivent être protégés. Vu ce qui précède, le Conseil-exécutif est favorable à ce que la DSSI, dans le cadre des mesures esquissées dans la feuille de route, s'emploie à la réalisation des objectifs en matière de soins, de finances et de politique du personnel.

6. Feuille de route pour la mise en pratique des mesures et recommandations du rapport PwC

Bon nombre des recommandations de la société PwC font écho à la pratique actuelle du Conseil-exécutif en matière de soins hospitaliers cantonaux. Toutefois, puisque le canton a l'obligation de garantir à long terme la prise en charge hospitalière dans toutes les régions, les recommandations de la société PwC offrent un potentiel d'optimisation pour un système hospitalier cantonal axé sur une stratégie globale. Le rapport PwC fournit par conséquent un point de départ pour différents projets cantonaux de portée globale et stratégique. La feuille de route explicite les recommandations de PwC qu'il s'agit de prendre en compte. Le Conseil-exécutif accompagne la mise en œuvre de ces mesures par le contrôle de projets stratégiques. L'application de ces directives est confiée à la ligne hiérarchique. Dans le document de gestion du portefeuille de projets de la DSSI, les différents projets et activités sont résumés dans la rubrique *Überprüfung und Anpassung der Spitallandschaft im Kanton Bern*[52] en vue du Rapport annuel d'activités adressé au Conseil-exécutif.

Champs d'action / feuille de route	**court terme : zéro à trois an(s)**	**moyen terme : quatre à sept ans**	**long terme : à partir de huit ans**
Stratégie de la santé	Application des conclusions liées aux stratégies partielles de la Stratégie de la santé	Mise en œuvre des stratégies partielles	Examen / consolidation des objectifs
Régions de soins	Objectif 4^{+} - régions de soins dans les stratégies partielles de la Stratégie de la santé	Mise en œuvre du modèle 4^{+} - régions de soins dans la prochaine planification des soins et application / transformation dans le cadre du renouvellement global des listes d'hôpitaux	

[52] *Contrôle et modifications du paysage hospitalier dans le canton de Berne* (en allemand uniquement)

Champs d'action / feuille de route	court terme : zéro à trois an(s)	moyen terme : quatre à sept ans	long terme : à partir de huit ans
Modèle de soins	Objectif selon le modèle *Hub and spoke*[53] dans les stratégies partielles de la Stratégie de la santé en tenant compte de toute la chaîne de soins, y compris les services d'aide à domicile, les EMS, etc.	Mise en œuvre du modèle *Hub and spoke* dans la prochaine planification des soins et application / transformation dans le cadre du renouvellement global des listes d'hôpitaux	Suite de la mise en œuvre selon les objectifs ; contrôle / consolidation[54]
Planification des soins et listes d'hôpitaux	Modifications et contrôle réguliers de la liste cantonale des prestations ambulatoires		
	Modifications et contrôle réguliers des exigences liées aux listes des hôpitaux[55]		
	Listes des hôpitaux de soins (pour éviter les traitements inadéquats) sur la base de la Planification des soins 2016	Prochaine planification des soins sur la base des stratégies partielles de la Stratégie de la santé ; renouvellement global des listes des hôpitaux sur la base de la nouvelle planification des soins et des exigences liées aux nouvelles listes d'hôpitaux	Suite de la mise en œuvre selon les objectifs : contrôle / consolidation
	Optimisation dans les services de sauvetage : suite du développement des rôles, alerte, régions, bases des services de sauvetage, contingents		Contrôle / consolidation
Financement	Prestations hospitalières ambulatoires : modifications et contrôle réguliers des financements cantonaux complémentaires		
Surveillance	Application et contrôle réguliers de la surveillance des institutions de santé		
Rôle de propriétaire	modification de la stratégie de propriétaire selon les prescriptions des Lignes directrices[56], création de plus de transparence dans la présentation des indemnités	Modification du système d'indicateurs axé sur le développement Mise en œuvre de modèles de surveillance liés aux Lignes directrices et à la nouvelle stratégie de propriétaire Application du nouveau type de rapport lié aux Lignes directrices (notamment publication d'informations sur toutes	Consolidation des structures de réseau et de coopération jusqu'au changement des rapports de propriété

[53] Le modèle *Hub and spoke* doit faire l'objet d'un projet qui permettra de le concrétiser. Le but est d'établir un objectif général de caractère obligatoire. Il faut veiller à ce que la marge de manœuvre entrepreneuriale des fournisseurs de prestations leur reste acquise malgré cet objectif.
[54] Par exemple, il convient d'examiner dans quelle mesure une meilleure intégration a permis de simplifier le modèle *Hub and spoke*, notamment en regroupant les soins aigus somatiques, la psychiatrie et la réadaptation dans des palettes d'offres communes.
[55] Pour précision : effectuer de petits ajustements au niveau des mandats de prestations permet automatiquement d'actualiser les exigences de classification liées aux listes des hôpitaux (par exemple : reprise des codes de classification de la CIM et de la CHOP). Les modifications conséquentes (p. ex. nouveaux groupes de prestations – GPPH – et/ou autres exigences) sont fixées par le Conseil-exécutif dans le cadre de la procédure de listage des hôpitaux.
[56] La mise en œuvre de ces lignes directrices se base sur un paquet de mesures. Celles-ci concernent les concepts de surveillance, les stratégies de propriétaire, les lignes directrices pour la rémunération des directions stratégiques, le reporting financier avec l'introduction d'un modèle à trois cercles et la publication d'indicateurs.

Champs d'action / feuille de route	court terme : zéro à trois an(s)	moyen terme : quatre à sept ans	long terme : à partir de huit ans
		les participations du canton)	
	Promotion des coopérations par l'élection des membres des organes de direction stratégique		
	Surveillance permanente et, si nécessaire, modification des conditions de propriété relatives aux participations cantonales dans le domaine de la santé		

7. Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre acte du rapport au sens de l'article 51, alinéa 1, lettre c, de la loi sur le Grand Conseil (loi sur le Grand Conseil ; LGC).

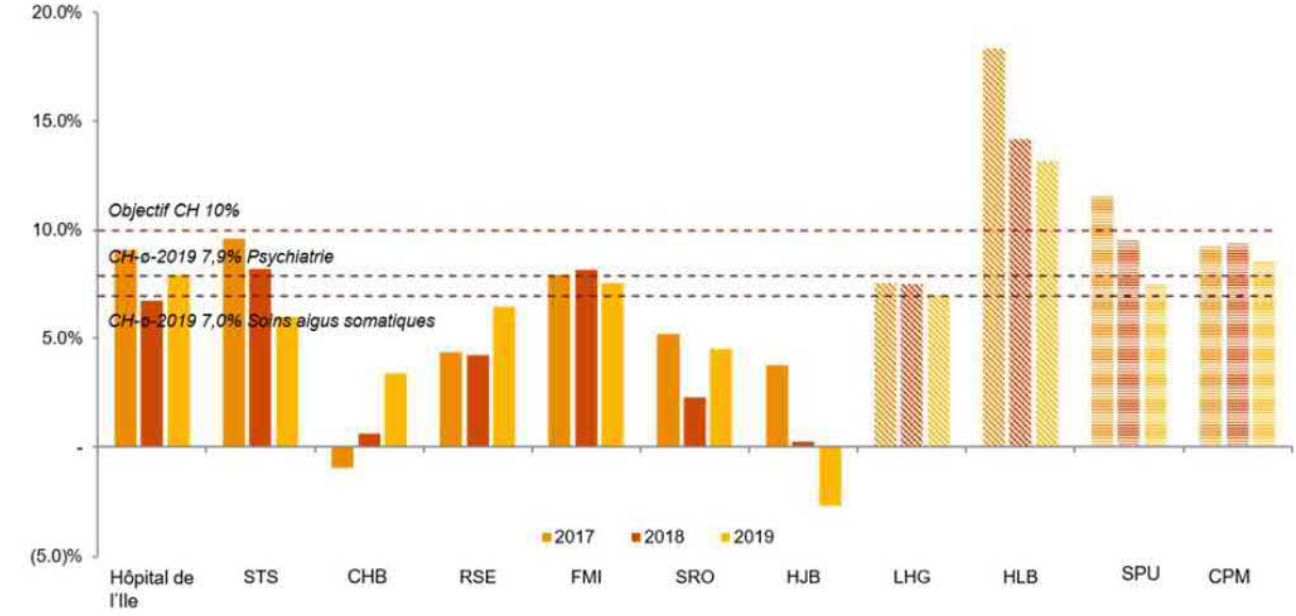
Annexe :

– *Le paysage hospitalier bernois en mutation* (rapport PwC)

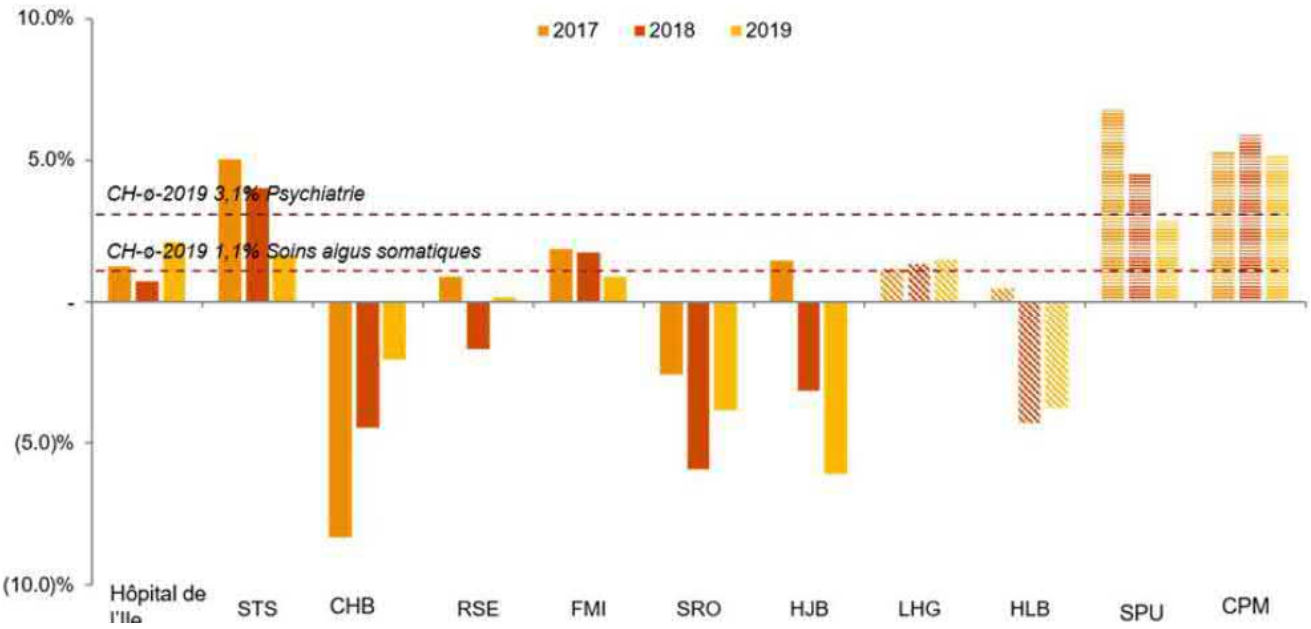
Appendice :

Sélection de graphiques issus du rapport PwC :

Rentabilité



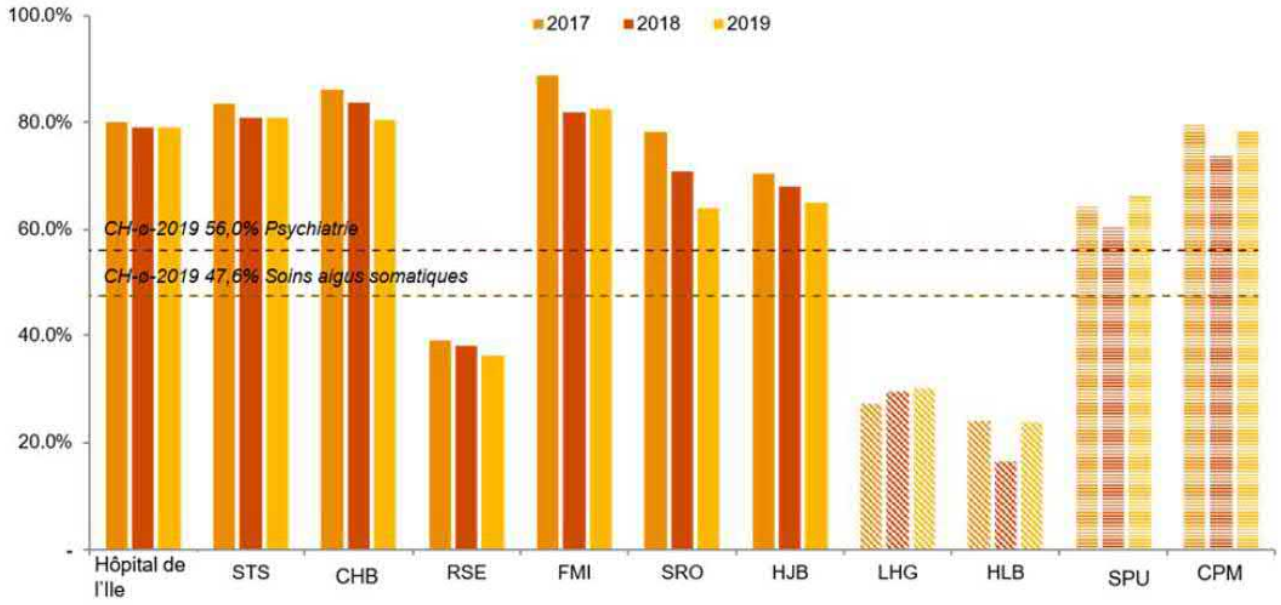
Rapport PwC, page 10, illustration 7 : marges EBITDAR 2017-2019



Rapport PwC, page 11, illustration 8 : marges bénéficiaires nettes 2017-2019

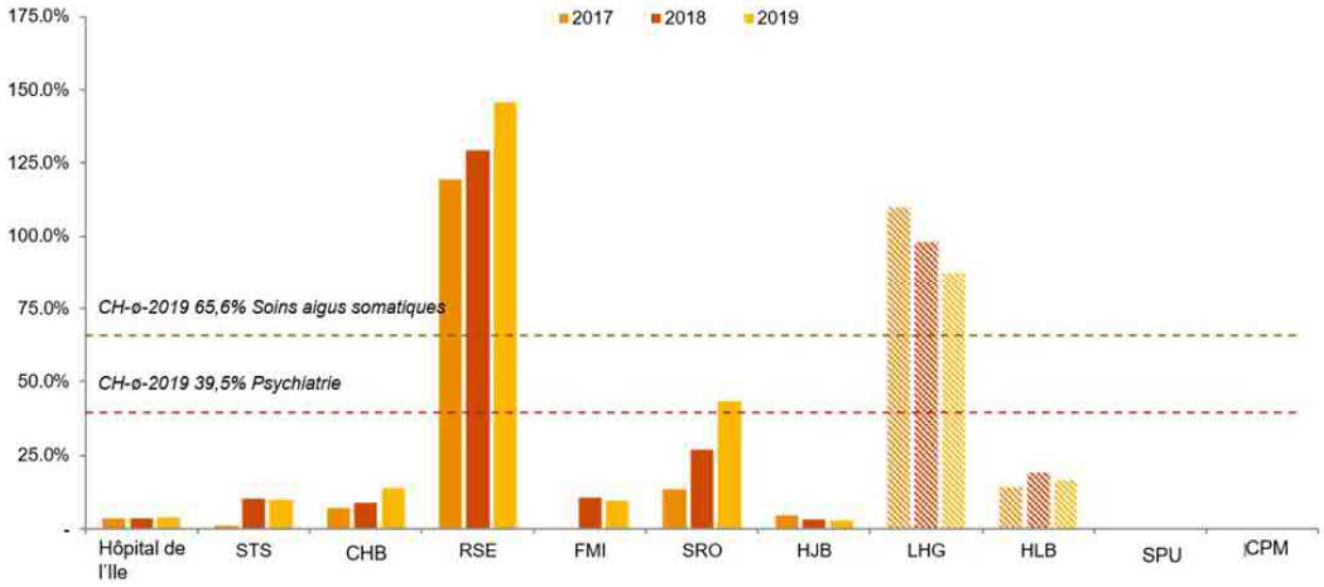
Stabilité financière :

Ratios de fonds propres



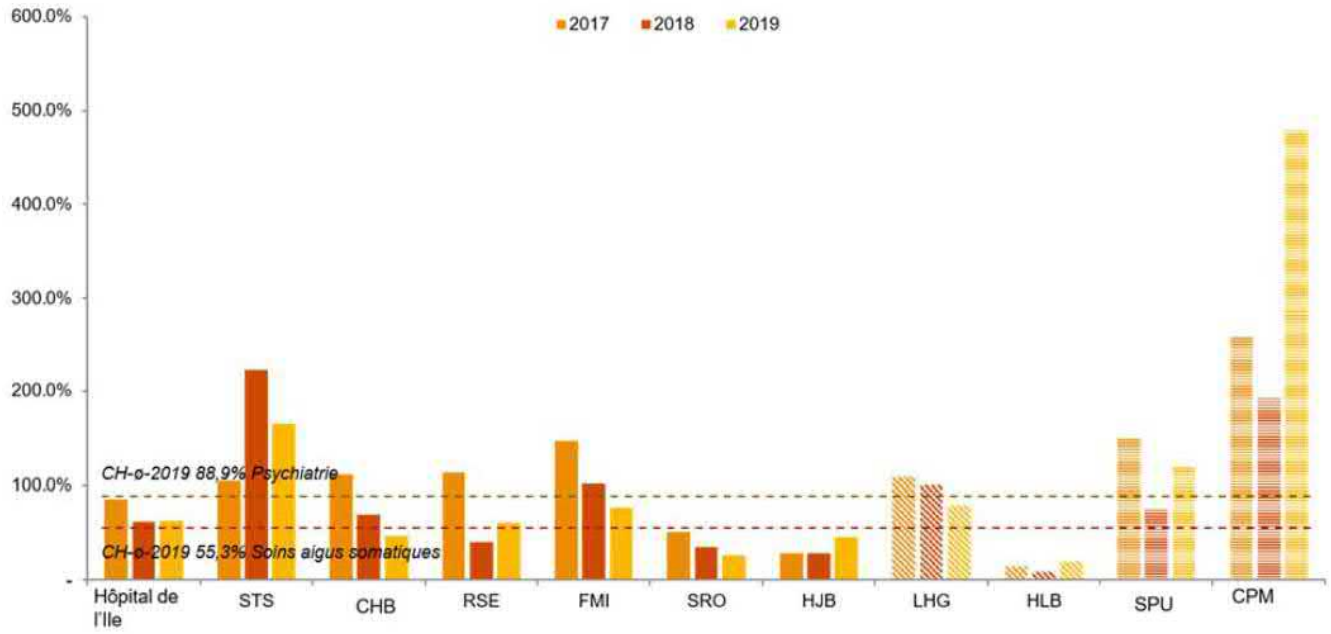
Rapport PwC, page 13, illustration 9 : ratios de fonds propres 2017-2019

Taux d'endettement



Rapport PwC, page 14, illustration 10 : taux d'endettement 2017-2019

Analyse des liquidités (extrait)



Rapport PwC, page 15, illustration 12 : degré de liquidité 2, 2017-2019

Tableau du canton

Offre en lits d'hôpital dans le domaine des soins aigus somatiques par catégorie d'hôpitaux ; population permanente du canton de Berne

	Lits disponibles dans les hôpitaux de soins aigus somatiques[57] au 17.02.2021		Population résidante permanente[58] au 31.12.2019	
Arrondissement administratif de Berne-Mittelland	1450 (groupe de l'Ile[59]) 891 (hôpitaux privés)	40% 25%	416 469	40%
Autres arrondissements administratifs	1073 (centres hospitaliers régionaux) 177 (hôpitaux privés)	30% 5%	623 005	60%
Total	**3591**	**100%**	**1 039 747**	**100%**

Tableau de l'offre en lits d'hôpital dans le domaine des soins aigus somatiques par catégorie d'hôpitaux ; population permanente du canton de Berne[60]

[57] *Erhebung Spitalbetten Akutsomatik der GSI im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie* (enquête sur le nombre de lits en soins aigus somatiques par la DSSI en rapport avec la gestion de la pandémie de COVID-19 ; en allemand uniquement, état au 17.02.2021).
[58] www.fin.be.ch > Finances > Publications > Population résidante > *Population résidante des communes, arrondissements administratifs et régions administratives au 31.12.2019 : statistique de la population [série A], cahier 69* (état au 31.12.2019)
[59] Berne est un site médical de premier plan en Suisse. Le campus de l'Ile joue à cet égard un rôle clé au niveau intercantonal, national et international. En tant que centre hospitalier, le groupe de l'Ile, moteur pour la couverture en soins de toute la région bernoise, regroupe actuellement les hôpitaux universitaires ainsi que les grands hôpitaux cantonaux.
[60] Dans l'arrondissement administratif de Berne-Mitelland tout comme dans les autres, le taux de patientes et de patients qui se font traiter dans leur propre région de domicile se situe en dessous de 100%.

Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Date de la séance du CE :	10 mars 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire :	2018.GEF.1607
Classification :	Interne

Centre hospitalier Bienne SA : construction d'un nouvel hôpital
Crédit d'objet

1. Objet

Le Centre hospitalier Bienne SA (CHB SA) demande une contribution aux restructurations de la part du canton sous forme d'une indemnité de 78 millions de francs en vue de la construction d'un nouvel hôpital. Du fait que la loi sur les soins hospitaliers (art. 78) prévoit une obligation de rembourser sous conditions, il s'agit là d'une subvention d'investissement en faveur de CHB SA.

2. Classe(s) d'immobilisations et durée usuelle d'utilisation (durée d'amortissement)

Classe d'immobilisations	Montant en CHF	Durée d'utilisation
135008101 Subventions d'investissement à redistribuer aux entreprises publiques	78 000 000	16,6 ans
(durée d'utilisation découlant du délai prévu pour l'obligation de remboursement sous condition)		

3. Investissements destinés à maintenir ou à accroître la valeur

Total des investissements	Inv. générant une plus-value	Inv. préservant la valeur	Réserve en %
CHF 78 mio.	CHF 78 mio.		

Précision sur le montant

Le montant relève entièrement des investissements générant une plus-value.

4. Ecart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII)

Dépenses d'investissement par année

En mio. de CHF	Total	Exercices précédents	2023	2024	Exercices suivants
Selon le présent arrêté	78	--	40	38	
Selon le PII 2022 – 2031	78	-	40	38	

Le montant n'est pas encore inscrit dans le PII 2021 – 2030. Dans le cadre du processus de planification 2021, il sera intégré au PII 2022 – 2031 (cf. rapport, chiffre 5.1).

5. Incidence sur le compte de résultats

Charges d'amortissement annuelles (sur toute la durée d'utilisation)

Classe d'immobilisations	Montant en CHF
135008101 Subventions d'investissement à redistribuer aux entreprises publiques	4 680 000

Coûts induits à la charge du compte de résultats, découlant des dépenses d'investissement

Description	Exercice	Montants en CHF
Cf. ci-dessus	2023	0
	2024	0
	Depuis 2025	4 680 000
Total en CHF	2025-41	78 000 000

6. Explications / commentaires

Le point de départ des amortissements dépendra tant du déroulement du projet que de la mise en exploitation (partielle) du nouveau bâtiment.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	305/2021
Date de la séance du CE :	10 mars 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire :	2018.GEF.1607
Classification :	Non classifié

Centre hospitalier Bienne SA : construction d'un nouvel hôpital
Crédit d'objet

1. Objet

Le Centre hospitalier Bienne SA (CHB SA) demande une contribution du canton aux restructurations sous forme d'une indemnité de 78 millions de francs en vue de la construction d'un nouvel hôpital. Du fait que la loi sur les soins hospitaliers (art. 78) prévoit que ladite contribution peut être sujette à une obligation de remboursement, il s'agit d'une subvention d'investissement en faveur de CHB SA.

2. Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre c et 76, lettre e
- Loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11), articles 70, 71, 72, alinéa 1, lettre c, et 78
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 46, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), article 148

3. Nature et qualification juridique de la dépense

Dépense nouvelle unique, articles 46 et 48, alinéa 1, lettre a LFP.

4. Montant déterminant du crédit

Le montant déterminant du crédit s'élève à 78 000 000 francs et correspond aux moyens accordés en faveur du projet de rénovation complète du CHB SA, à la charge du Fonds d'investissements hospitaliers (AGC 1479 du 1er décembre 2011), lesquels n'ont toutefois pas encore été utilisés.

5. Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Nature du crédit : crédit d'engagement (crédit d'objet)
Compte : 564000 (Subventions d'investissement accordées aux entreprises publiques)
Produit : 910501 (Soins aigus somatiques)
Exercices comptables : il est prévu de verser ce crédit d'objet par tranches.

2023 : CHF 40 millions
2024 : CHF 38 millions

Le versement interviendra en fonction de l'avancement du projet. Les montants ne sont pas budgétés, mais la planification du budget 2022 et du plan intégré mission-financement 2023-2025 en tiendront compte.

6. Arrêté du Grand Conseil n° 1479 du 1er décembre 2011

L'arrêté du Grand Conseil n° 1479 du 1er décembre 2011 (Centre hospitalier Bienne SA ; rénovation complète ; crédit d'engagement nouveau pluriannuel) sera abrogé dès l'entrée en vigueur du présent arrêté. Partant, la part de crédit non encore versée de CHF 78 millions ne sera plus à la charge du Fonds d'investissements hospitaliers.

7. Informations sur les investissements préservant la valeur et sur ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les coûts induits

Le crédit vise à financer des investissements générant une plus-value (nouvel hôpital).
Conformément à l'article 78 LSH, la présente subvention peut être soumise à une obligation de rembourser. Un éventuel remboursement est calculé selon le cycle de vie de l'infrastructure (art. 79 LSH).
Avec la présente demande de contribution aux restructurations, des amortissements annuels moyens de CHF 4,68 millions grèveront le compte de résultats du canton (par analogie avec l'article 154, alinéa 2 LSH, la durée d'utilisation supposée est de 16,6 ans).

8. Référendum financier

La présente autorisation de dépenses est soumise à la votation populaire facultative et doit être publiée dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE:	10 mars 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
N° d'affaire:	2018.GEF.1607
Classification :	Non classifié

Centre hospitalier Bienne SA : construction d'un nouvel hôpital

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire 3
3.1 Rappel 3
3.2 Caractéristiques du projet 4
3.2.1 Processus à l'efficacité renforcée 4
3.2.2 Soins de santé fournis dans la région 5
3.2.3 Emplacement 5
3.2.4 Commune de Brügg 7
3.2.5 Caractéristiques du nouveau bâtiment 8
3.2.6 Echéancier 8
3.2.7 Coûts 9
3.2.8 Situation financière actuelle (bilan au 31.12.2019 et compte de résultats 01.01.2019 – 31.12.2019) 9
3.2.9 Planification du capital et planification financière 9
3.2.10 Désinvestissement du site actuel 10
3.2.11 Collaboration avec d'autres fournisseurs de prestations 10
3.3 Matrice des risques du Centre hospitalier Bienne SA 10
3.4 Solutions de rechange 11

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 11

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 12
5.1 Finances 12
5.2 Organisation 12
5.3 Personnel 12
5.4 Informatique 12
5.5 Locaux 12

6. Répercussions sur les communes 13

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 13

8. Remarques du propriétaire 14

9. Résultats de l'examen de la demande 14
9.1 Loi sur les soins hospitaliers 14
9.2 Loi sur les subventions cantonales 16

10. Proposition 17

1. Synthèse

Le Centre hospitalier Bienne (CHB SA) dispense des soins hospitaliers à une grande partie de la population du grand Bienne, du Seeland et du Jura bernois. C'est aussi un important employeur pour la région. En 2011, le Grand Conseil a accordé une subvention cantonale émargeant au Fonds d'investissements hospitaliers (FIH) d'un montant de 84,7 millions de francs en vue d'une rénovation globale. Ce projet a depuis lors été remanié à plusieurs reprises.
En 2018, le conseil d'administration du Centre hospitalier Bienne SA a mandaté une étude de faisabilité. Il en est ressorti qu'un changement de site, avec construction d'un nouvel hôpital, était plus durable pour l'exploitation et pour la région Bienne-Seeland-Jura bernois que la rénovation globale, sur le site actuel de Chante-Merle.
En conséquence, le Centre hospitalier Bienne SA demande au canton de Berne l'octroi d'une contribution de restructuration de 78 millions de francs sous la forme d'une indemnité prévue aux articles 70 ss de la loi sur les soins hospitaliers (LSH) en vue de construire un nouvel hôpital qui, selon la planification actuelle, se situerait à Brügg.
Si l'arrêté dont il est question ici est approuvé, le compte de la subvention affectée en vertu de l'arrêté du Grand Conseil au projet de rénovation globale se bouclera sur un solde de 78 millions de francs. Ce solde reste ainsi acquis au FIH et sera, en vertu de la disposition en vigueur, crédité au compte de résultats du canton au moment de la dissolution du FIH, de sorte que ses charges seront réduites lors d'un seul exercice. En revanche, la contribution de restructuration demandée grèvera le compte de résultats du canton au titre d'amortissements annuels moyens de 4,68 millions de francs (par analogie avec l'article 154, alinéa 2 LSH, la durée d'utilisation supposée est de 16,6 ans). Dès lors, sur toute la durée d'utilisation prévue, charges supplémentaires et diminutions de charges s'équilibrent.
Le nouveau site envisagé, à Brügg, sera bien mieux placé pour ce qui est des transports. De nouvelles structures et des processus optimaux permettront de mettre en œuvre à moindres frais que sur le site actuel les améliorations que demande un paysage hospitalier en rapide mutation, avec notamment le virage ambulatoire. Si la commune de Brügg refusait l'emplacement du nouvel hôpital en votation populaire en 2022, nous reprendrions, avec la commune municipale de Bienne, l'étude de la réalisation du projet sur un terrain des Champs-de-Boujean ou sur un autre site. Dès lors, le projet ne dépend en principe pas de son emplacement.
Si le Grand Conseil n'approuvait pas le versement d'une contribution cantonale de restructuration au sens des articles 70 ss LSH, le financement du nouvel hôpital ne serait pas garanti à long terme. Il faudrait alors renoncer au projet de nouvel hôpital pour des raisons de financement et reprendre la démarche de rénovation globale sur le site actuel, qui n'offre pas des conditions optimales. Or, il ne serait plus possible, sur le site actuel de Beaumont, de garantir à la région biennoise des soins hospitaliers répondant aux exigences actuelles ni d'y apporter une réponse satisfaisante aux nécessités actuelles, telles que le virage ambulatoire.

2. Bases légales

– Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre c, et 76, lettre e
– Loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11), articles 70, 71, 72, alinéa 1, lettre c, et 78
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 46, 48, alinéa 1, lettre a, 50 et 52

– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), article 148

3. Description de l'affaire

Le Centre hospitalier Bienne SA demande au canton de Berne, sur la base de l'article 70 de la loi sur les soins hospitaliers, l'octroi d'une contribution de restructuration sous la forme d'une indemnité se montant à 78 millions de francs afin de cofinancer la construction d'un hôpital sur un nouveau site.

3.1 Rappel

Le Centre hospitalier Bienne SA traite chaque année environ 13 500 patients et patientes hospitalisés et fournit dès lors une grande partie des soins hospitaliers pour les régions de Bienne, du Jura bernois et du Seeland. Il emploie quelque 1400 collaborateurs et collaboratrices. En 2005, cet établissement a pris la forme juridique d'une société anonyme dont le canton de Berne est l'actionnaire majoritaire.
En 2006, le Centre hospitalier Bienne SA s'est doté d'un plan directeur pour sa rénovation globale[1], qui abordait déjà les difficultés liées à l'accessibilité du site de Chante-Merle. Informé du projet de construction d'un accès nord via les gorges de la Suze, le Grand Conseil a approuvé le 1er décembre 2011 une subvention cantonale de 84,7 millions de francs émargeant au Fonds d'investissements hospitaliers. Cet accès, qui dépend notamment de décisions de la Confédération, n'a cependant pas encore été construit et ne le sera pas à moyen terme du moins. De 2012 à 2017, le projet de rénovation globale a été validé et revu à plusieurs reprises, également en raison de l'évolution rapide du paysage hospitalier. S'il apparaît que ce projet peut certes se réaliser sur l'emplacement et dans les structures actuels, il ne constitue néanmoins pas une solution idéale, et cela pour les raisons suivantes :

- L'accès via les zones résidentielles environnantes est de plus en plus difficile et la ville de Bienne limite le nombre de trajets. Quant à l'accès nord, il se réalisera au mieux à moyen terme.
- La structure des bâtiments est le fruit d'une évolution sur plusieurs décennies, de sorte que les déplacements intérieurs, tant pour les patients que pour les marchandises, sont complexes et souvent trop longs. Dans de nombreuses parties, cette structure, qui requiert un personnel nombreux, ne répond plus aux conditions d'exploitation auxquelles devrait satisfaire un grand hôpital.
- La mise en œuvre du projet de rénovation globale a pris beaucoup de retard par rapport au calendrier prévu à l'origine, notamment parce que l'autorisation de construire s'est fait attendre. Dans l'intervalle, les investissements requis n'ayant cessé de s'accumuler, il faudrait rénover maintenant non seulement les services de soins et les services ambulatoires, mais aussi tout le bloc de traitement sud (urgences, soins intensifs, radiologie et salles d'opération). Construits il y a 25 ans, les locaux précités parviennent au terme de leur vie utile. Le plan financier 2020 du Centre hospitalier Bienne SA prévoit pour les dix prochaines années des investissements de l'ordre de 235 millions de francs pour les bâtiments et les équipements (rénovation globale comprise).

[1] *Gesamterneuerung* (GESER)



Emplacement actuel de Chante-Merle, avec le complexe de bâtiments issu des agrandissements progressifs qui oblige à des déplacements complexes et onéreux.

Dans ces conditions, il est pratiquement impossible d'exploiter sur le site actuel un hôpital en respectant le principe d'économicité.
Au vu de ce qui précède, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) et le conseil d'administration du Centre hospitalier Bienne SA se sont interrogés à la fin 2017 sur l'opportunité de réexaminer la question du site avant d'entamer la réalisation effective du projet de rénovation globale. Le Centre hospitalier Bienne SA a ensuite procédé à une étude de faisabilité concernant un changement de site afin de pouvoir trancher cette question stratégique. Son conseil d'administration a décidé, le 27 juin 2018, de lancer la planification d'un nouveau site. Le 30 octobre 2020, il a déposé une demande d'octroi d'une contribution de restructuration auprès de la DSSI.

3.2 Caractéristiques du projet

La construction d'un nouvel hôpital doit permettre de fournir durablement des soins de santé de qualité sur un site facilement accessible. Son objectif est de fournir ces prestations de manière aussi économique que possible en tenant compte de la stratégie « l'ambulatoire avant le stationnaire » et en diminuant le volume de ressources requises (baisse des coûts et prise en compte de la pénurie de personnel qualifié). Les bâtiments doivent être conçus de sorte à pouvoir satisfaire les besoins futurs avec un maximum de souplesse.

3.2.1 Processus à l'efficacité renforcée

L'optimisation de la structure des bâtiments permettra de rendre divers processus plus efficaces. En ce qui concerne les soins médicaux, elle facilite et améliore la collaboration globale et interdisciplinaire des spécialistes de la médecine et des soins infirmiers. Elle raccourcit les

trajets du personnel vers les patients et les patientes ; par ailleurs, elle simplifie et optimise les processus de prise en charge. L'optimalisation de la structure de base se répercutera en outre favorablement sur la logistique en ce qui concerne les prestations d'hôtellerie, de nettoyage et de fourniture de matériel médical. Les économies en personnel médical et infirmier permettent de combler, du moins ponctuellement, la pénurie de personnel qualifié.

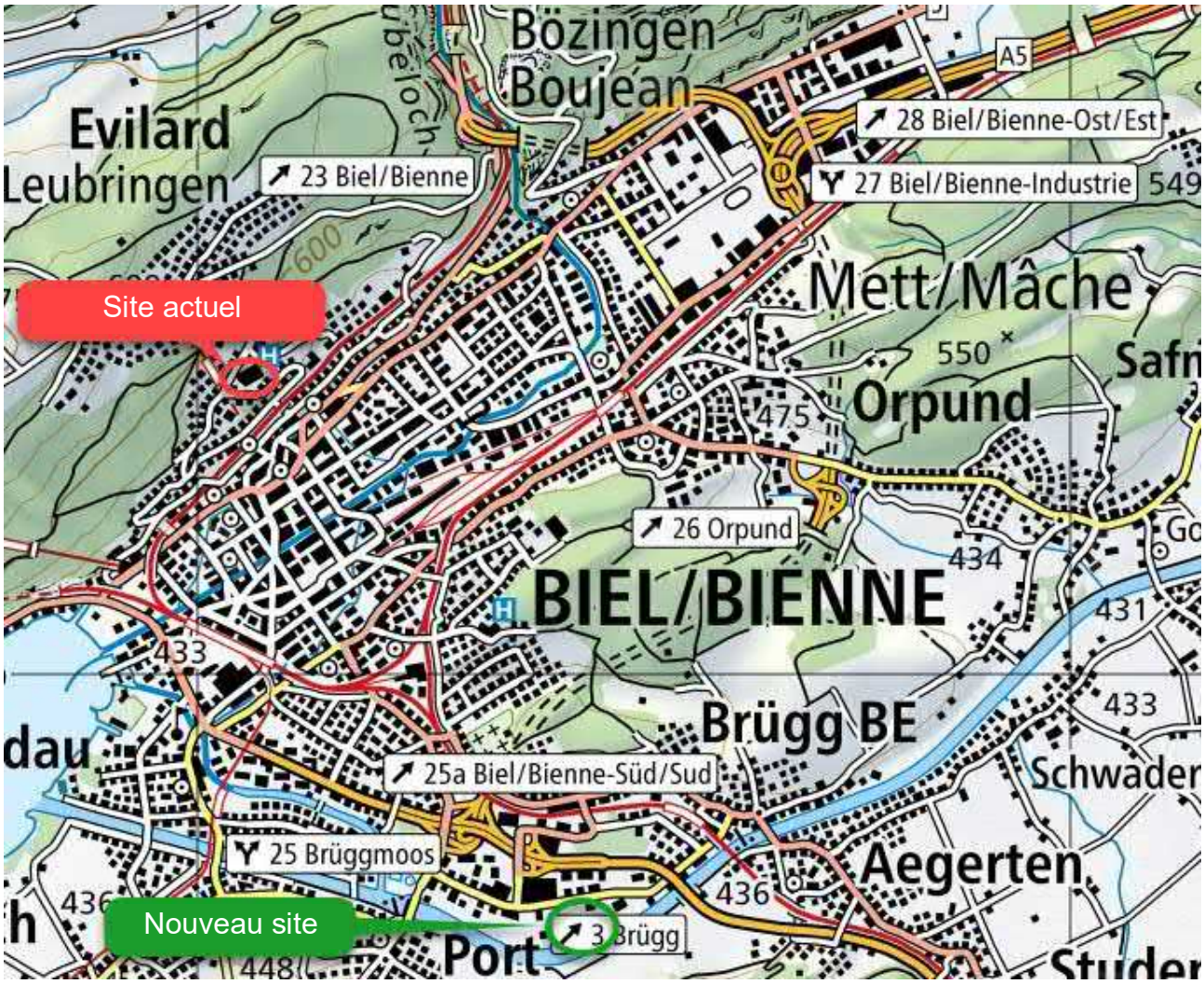
3.2.2 Soins de santé fournis dans la région

Actuellement, le Centre hospitalier Bienne SA assure environ 40 % des prestations résidentielles de la région de soins de Bienne, environ 18 % de celles du Jura bernois et environ 5 % de celles du Seeland. L'étude du projet de nouvel hôpital table sur des pourcentages inchangés.

3.2.3 Emplacement

Différents sites possibles de la région de Bienne ont été évalués en tenant compte de leur taille et de leur forme, des possibilités d'extension de portée stratégique sur les mêmes parcelles, de l'accessibilité, des coûts d'acquisition des terrains, de l'horizon de réalisation (changement d'affectation et autorisation de construire) et des risques propres à chaque site. Celui de Brügg s'est révélé être de loin celui présentant le plus d'avantages.
Les travaux préliminaires et les négociations avec la commune de Brügg sont très avancés. Sous réserve des résultats des votations d'avril 2021 concernant le crédit de planification et de fin 2022 concernant l'approbation d'une zone à planification obligatoire, tout laisse penser que le nouvel hôpital pourra voir le jour à Brügg.
Le site du nouvel hôpital est à proximité immédiate de l'échangeur de Brügg. La sortie « Brügg » est utilisée tant par le trafic sur l'A6 en provenance de Berne que par celui sur la branche est de l'A5 en provenance de Soleure et de Delémont (A16) qui emprunte l'autoroute de contournement de Bienne-Est. Le nouveau site est nettement plus accessible que l'actuel, que ce soit en transport motorisé individuel, à vélo ou en transports publics.
Les résultats pour le site de Brügg sont les suivants :

- L'achat des parcelles nécessaires aux principaux éléments du nouvel hôpital ayant été négocié avec les propriétaires, la disponibilité de celles-ci est garantie contractuellement.
- Les planifications tests, qui ont démarré en février 2019, montrent que la construction de l'hôpital sur ce site devrait pouvoir se réaliser sans problème. Les études géotechniques n'ont pas révélé de résultats inattendus.
- La déclaration d'intention signée le 16 septembre 2020 par la commune de Brügg, le Centre hospitalier Bienne SA et le canton de Berne réaffirme la volonté commune de construire le nouvel hôpital sur le site des Marais-de-Brügg. Tous les obstacles de taille actuellement connus ont pu être surmontés.



Le nouvel emplacement à Brügg est nettement plus facile d'accès que le site actuel.

Le terrain s'étend sur environ 52 000 m^2. Le site peut à terme s'étendre vers l'ouest où il est possible de construire un bâtiment attenant.

Source : étude de faisabilité MBS-Brügg-2020

3.2.4 Commune de Brügg

Centre commercial Centre Brügg

Option accès par le rond-point (pas en projet actuellement)

Mobilité douce

Projets de la commune : installations sportives

En avril 2021, la population de la commune de Brügg devra se prononcer une première fois sur le projet, lorsqu'un crédit de planification sera soumis. Elle sera à nouveau appelée aux urnes à la fin 2022 pour approuver la création d'une zone à planification obligatoire (ZPO). Si la commune de Brügg refuse le projet de nouvel hôpital, les travaux visant la construction d'un nouveau bâtiment hospitalier reprendront avec la commune municipale de Bienne et porteront sur le site des Champs-Jean. C'est en effet le site qui a obtenu la meilleure évaluation après celui des Marais de Brügg.

Zone industrielle actuelle

Terrain constructible zone industrielle

Périmètre de planification Secteur nouveau bâtiment

Lors de leur conférence de presse du 17 décembre 2020, la commune de Brügg, le Centre hospitalier Bienne SA et le canton de Berne ont annoncé leur volonté de construire un nouvel hôpital et fait ainsi passer un message clair.

Projets de la commune : parc des rives, revitalisation, réseau de chemins

3.2.5 Caractéristiques du nouveau bâtiment

Quel que soit le site retenu, les 150 lits de soins aigus et d'accouchées constituent la base de l'étude du projet et du calcul des coûts. Peu de temps avant le début des travaux et en fonction des prévisions concernant les prestations à fournir, les infrastructures suivantes seront définies :

- Nombre de lits en soins intensifs et en soins intermédiaires[2]
- Nombre de salles d'accouchement
- Nombre de places en néonatologie
- Nombre de blocs opératoires pour les soins en résidentiel
- Nombre de blocs opératoires ambulatoires, hôpital de jour compris

La nouvelle construction aura une conception standard, car il est impossible à l'heure actuelle de prévoir les exigences auxquelles un hôpital devra satisfaire dans 20 ans ou davantage. Grâce à une conception de base générique et standardisée, prévoyant des étages suffisamment hauts et des axes de desserte standards pour les personnes, le matériel et les fournitures, la souplesse est garantie d'emblée, aussi bien pendant la phase d'études de projet et de construction que pendant l'exploitation. Cette souplesse laisse la porte ouverte à d'autres options, telles que surélévation, utilisation comme campus, utilisation par d'autres fournisseurs du système de santé et utilisation par des tiers n'appartenant pas à ce système.
Par rapport au site actuel, le Centre hospitalier Bienne SA escompte une diminution marquée des charges d'exploitation – en particulier dans le domaine de la consommation d'énergie et des frais de nettoyage – en raison de la réduction des surfaces de circulation, mais aussi de la standardisation des infrastructures, des installations techniques et de la logistique. En ce qui concerne la fourniture de soins médicaux, le nouveau site doit rendre plus facile et plus efficiente la collaboration globale et interdisciplinaire des spécialistes de la médecine et des soins infirmiers. Il réduit les déplacements du personnel soignant, simplifie et optimise les processus de prise en charge des patients.

3.2.6 Echéancier

La structure du projet est allégée, afin que les responsables puissent décider rapidement et de manière pragmatique. Ainsi, les fonctions importantes sont confiées à des experts et des expertes qui possèdent de solides connaissances tant des processus hospitaliers que de la construction d'hôpitaux.
Le Conseil-exécutif a déclaré prioritaire l'ensemble du projet, y compris les procédures requises d'édiction des plans et d'autorisation.
Les étapes suivantes sont prévues en fonction de l'avancement de la procédure d'édiction des plans :

Avril 2021	Votation de la commune de Brügg : approbation du **crédit de planification**
Juin 2021	Grand Conseil : approbation de la **contribution de restructuration**
Fin 2022	Votation de la commune de Brügg :

[2] Les soins intermédiaires font la transition entre les soins intensifs et les services de soins ordinaires d'un hôpital. Une distinction est opérée, s'agissant des tâches, entre soins intermédiaires interdisciplinaires et soins intermédiaires spécialisés. Le profil de prestations comprend le diagnostic, le traitement, la surveillance et les soins. Source : flexikon.doccheck.com

	approbation d'une **zone à planification obligatoire** (ZPO[3])
Fin 2023	Conseil communal de Brügg : approbation du **plan de quartier**
2023 / 2024	Octroi du **permis de construire**
2024 à 2028	**Construction** du nouveau bâtiment

3.2.7 Coûts

Les coûts de construction du nouvel hôpital ont été estimés dans le cadre de l'étude de faisabilité, puis détaillés dans la planification-test. A ce stade d'un projet, il est normal de ne pas disposer de calculs de coûts fondés sur des données vérifiées. Il sera fait appel à des experts et expertes chevronnés ayant acquis de l'expérience en ce qui concerne le budget, le calendrier et les fonctions d'un tel projet lors de la construction du Centre des paraplégiques de Nottwil, afin qu'ils travaillent selon la méthode de la conception à coût objectif.
Les coûts estimés sont les suivants :

	Investissements en CHF
Frais de construction*	185 000 000
Equipement, y compris les appareils médicaux	23 000 000
Terrain	32 000 000
Total	240 000 000
moins désinvestissement	40 000 000
Total des besoins financiers	**200 000 000**

*Hors TVA, inflation, réserve et sans intégration de la Psychiatrie Biel/Bienne et du Service d'ambulance de Bienne (à la charge du maître d'ouvrage).

3.2.8 Situation financière actuelle (bilan au 31.12.2019 et compte de résultats 01.01.2019 – 31.12.2019)

La dotation en fonds propres est à qualifier de très bonne, compte tenu de fonds propres de 198 millions de francs et d'un degré d'autofinancement de 81 %. Par ailleurs, des prêts à hauteur de 25 millions de francs et des crédits-bails à hauteur de 2 millions de francs sont inscrits aux capitaux de tiers. CHB SA dispose depuis sa constitution de deux cautionnements cantonaux totalisant 16,8 millions de francs (montant des crédits garantis : 14 mio) à titre de sûreté pour des crédits qu'il a demandés (ACE 1973/2006 concernant la dotation en capital des CHR)[4]. Ces cautionnements sont maintenus tels quels. L'impact financier de la pandémie a réduit la dotation en fonds propres, mais la situation de l'entreprise peut encore être qualifiée de saine.

3.2.9 Planification du capital et planification financière

Le projet de nouvel hôpital requiert un financement à long terme à hauteur de 200 à 225 millions de francs, qui sera assuré principalement par un emprunt de 100 à 150 millions de francs et par la contribution de 78 millions de francs dont il est question ici.

[3] Le nouvel hôpital entre dans la catégorie des projets générant une importante fréquentation (PIF). Pour que l'OACOT puisse approuver le futur changement d'affectation (création d'une ZPO), le projet doit auparavant être inscrit à la Conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU).
[4] Source : Dossier de demande de contribution du Centre hospitalier Bienne SA du 30 octobre 2020.

Le flux de trésorerie disponible dégagé de 2020 à 2028 – d'un total de 44 millions de francs – sera affecté à la constitution des liquidités et de la réserve.
Une fois le nouvel hôpital entré en service, la vente du site actuel produira un revenu estimé d'environ 40 millions de francs.

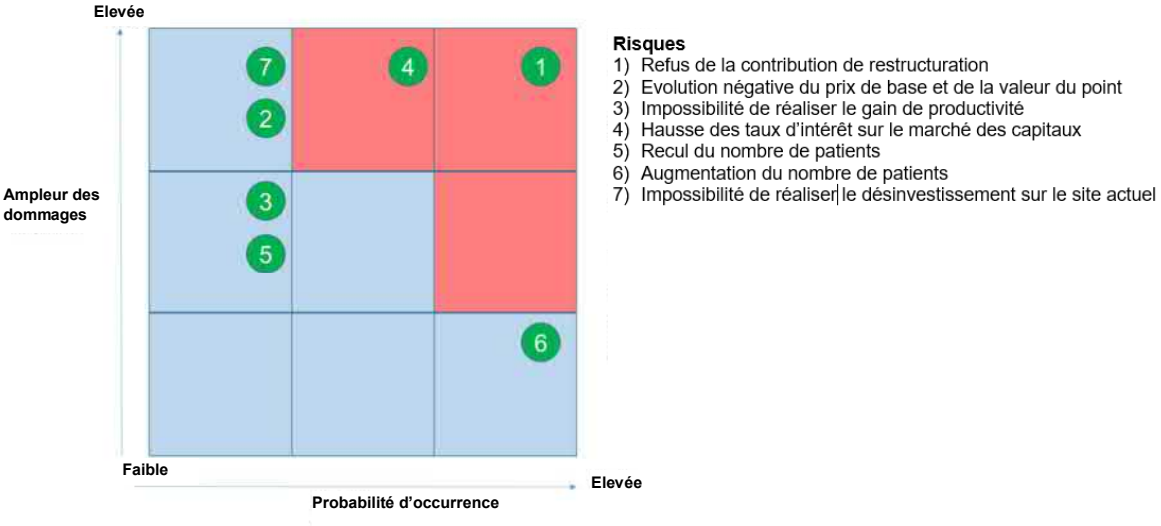
3.2.10 Désinvestissement du site actuel

Situé dans une zone appelée à connaître un fort développement, le site actuel s'étend sur quelque 90 000 m^2 et était inscrit au bilan fin 2017 pour une valeur comptable de 43 millions de francs environ. Ce montant continuera à être amorti jusqu'au moment du déménagement. Le produit de vente net inscrit au plan financier – déduction faite des coûts de remise en état – est d'environ 40 millions de francs, soit approximativement le coût d'acquisition du terrain à Brügg.
Grâce à la convention signée en août 2019 avec la commune municipale de Bienne, il sera possible de procéder à une aliénation financièrement avantageuse de l'ancien site hospitalier.

3.2.11 Collaboration avec d'autres fournisseurs de prestations

Dans sa stratégie, le Centre hospitalier Bienne SA prévoit de jouer un rôle majeur dans les mutations en cours, afin de sortir renforcé de cette phase d'adaptations structurelles. A court et moyen terme, il entend donc créer dans sa région un réseau solide de fournisseurs du secteur de la santé, réseau dont il se veut la plaque tournante.
Ces derniers mois, le Centre hospitalier Bienne SA a mené des entretiens avec un grand nombre de partenaires et de concurrents et réalisé ou lancé divers projets, tant des coopérations peu contraignantes (avec l'Hôpital de l'Ile, par ex.) que des coopérations étroites (Centre psychiatrique de Münsingen SA, zur Rose et Medizentrum Seeland) et des prises de participation (p. ex. Localmed SA, Bienne, Walk-in Lyss AG, Lyss, soignez-moi SA et Ambulance Région Bienne SA).

3.3 Matrice des risques du Centre hospitalier Bienne SA



Voici la description des risques signalés en rouge :
1 Refus de la contribution de restructuration.
Le Grand Conseil refuse la demande de contribution de restructuration.

Conséquences :
En raison de sa dotation insuffisante en fonds propres, le Centre hospitalier Bienne SA ne peut pas, pour des raisons financières, souscrire un prêt supérieur à 180 millions de francs. La viabilité économique n'est pas garantie (seules des pertes seraient enregistrées).
Mesures :
Seul l'actuel projet de restructuration globale peut être poursuivi.

2 Relèvement des taux d'intérêt du marché des capitaux.
Le niveau des intérêts augmente ces prochaines années sur le marché des capitaux. Un relèvement de 0,5 point se traduit par une augmentation des charges d'environ 1,2 million de francs par an.
Conséquences :
La viabilité économique est gravement mise en péril.
Mesures :
Suivi de l'évolution des marchés des capitaux. D'autres mesures envisageables consistent à souscrire rapidement l'emprunt ou à convenir de mesures de couverture du risque d'intérêt avec la banque.

3.4 Solutions de rechange

Si le Grand Conseil n'approuvait pas cette requête, nous serions contraints, au lieu de construire un nouvel hôpital, de poursuivre le projet de restructuration globale du site actuel, qui n'offre pas des conditions optimales.
Si la commune de Brügg refusait d'accueillir le nouvel hôpital, la DSSI poursuivrait l'étude du projet avec la commune municipale de Bienne en vue de sa réalisation sur un terrain des Champs-de-Boujean. La présente demande n'est pas liée à un site précis, c'est-à-dire qu'elle n'est pas uniquement valable pour le site de Brügg, mais également pour celui des Champs-de-Boujean ou pour tout autre site. Quel que soit le site retenu, les exigences et caractéristiques déterminantes sont celles qui valent pour le projet de Brügg. La DSSI veillera à ce que ces consignes soient respectées dans le cadre du crédit dont il est question ici.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

En vertu de la planification des soins datant de 2016, la région Bienne-Seeland doit disposer de prestations hospitalières résidentielles. La construction d'un nouvel hôpital répond à cette exigence. L'offre de prestations prévue dans le nouveau bâtiment est conforme aux objectifs de la planification cantonale des soins, qui vise à garantir des services hospitaliers adaptés aux besoins, accessibles, de qualité et économiquement supportables.

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Finances

Le montant demandé n'a pas encore été inscrit au budget selon la procédure ordinaire, mais devrait être prévu dans la planification 2022 à 2025. Toutefois, en raison du mécanisme décrit ci-dessous, le canton n'aura en principe pas de charges supplémentaires à supporter.
Le 1er décembre 2011, le Grand Conseil a approuvé, en adoptant l'arrêté 1479, l'octroi d'une subvention cantonale de 84,7 millions de francs, émargeant au Fonds d'investissements hospitaliers (FIH), en vue de la rénovation globale du Centre hospitalier Bienne SA. Selon le relevé actuel du compte de construction, le FIH contient encore 78 millions de francs affectés à ce projet. Pour cette raison, CHB SA a demandé d'affecter ce montant à sa restructuration, conformément à l'objet de la présente demande. En raison de l'obligation de remboursement conditionnelle, ce montant est inscrit au débit du compte des investissements, de manière analogue à ce qui se serait fait pour la subvention cantonale autorisée en 2011. Nous renvoyons à l'annexe ci-jointe en ce qui concerne les amortissements rendus nécessaires par la contribution demandée.
Si l'arrêté dont il est question ici est approuvé, le compte de la subvention affectée en vertu de l'arrêté du Grand Conseil au projet de rénovation globale est bouclé sur un solde de 78 millions de francs. Ce solde reste ainsi acquis au FIH et sera, en vertu de la disposition en vigueur, crédité au compte de résultats du canton au moment de la dissolution du FIH, de sorte que ses charges seront réduites en une seule fois. En revanche, la contribution de restructuration demandée grèvera le compte de résultats du canton au titre d'amortissements annuels moyens de 4,68 millions de francs (par analogie avec l'article 154, alinéa 2, LSH, la durée d'utilisation supposée est de 16,6 ans). Dès lors, charges supplémentaires et diminutions de charges s'équilibrent sur toute la durée d'utilisation prévue.

5.2 Organisation

La contribution n'a aucune répercussion sur l'organisation du canton.

5.3 Personnel

La contribution n'a aucune répercussion sur le personnel cantonal.

5.4 Informatique

La contribution n'a aucune répercussion sur l'informatique du canton.

5.5 Locaux

Etant donné qu'il s'agit de locaux appartenant au Centre hospitalier Bienne SA, la contribution n'a aucune répercussion sur les besoins en locaux du canton.

6. Répercussions sur les communes

La réaffectation du site de l'actuel hôpital libère des espaces très attrayants sur le territoire de la ville de Bienne, en particulier pour un usage résidentiel. De plus, le déménagement de l'hôpital diminue le volume de trafic supporté par les zones résidentielles adjacentes, ce qui en améliore la qualité de vie.

Quant à la commune de Brügg, elle peut mettre à la disposition de la collectivité un terrain désaffecté (en zone commerciale). L'établissement sur son territoire d'un employeur important doté d'un mandat public de fourniture de soins de santé peut rendre la commune plus attractive. En outre, la demande accrue en logements pour des collaborateurs et collaboratrices de l'hôpital peut avoir un effet favorable sur les loyers perçus par les propriétaires fonciers et, par conséquent, sur les recettes fiscales.
Le projet général concernant le périmètre élargi prévoit notamment la création de zones vertes, des rives laissées autant que possible à l'état naturel et l'encouragement de la biodiversité, ce qui se traduit par une revalorisation de la nature et des espaces publics de la commune.



Représentation volumétrique du Centre hospitalier, y compris zone d'extension ultérieure possible (sur la base de l'étude de faisabilité, mai 2020)

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le projet a des retombées très positives pour l'économie. Le site médical du canton de Berne s'en trouve revalorisé. Le secteur du bâtiment, mais aussi les fournisseurs, tireront parti de la construction du nouvel hôpital, puis de son exploitation. Le projet préserve les emplois locaux.

La diminution du nombre de trajets sur le site actuel de Chante-Merle réduira fortement les nuisances que ce quartier principalement résidentiel subit en raison du bruit, des gaz d'échappement et autres types de désagréments.

8. Remarques du propriétaire

Le Centre hospitalier Bienne SA est une société anonyme de droit privé régie par le Code des obligations. En vertu de la loi sur les soins hospitaliers, il jouit d'une grande autonomie et définit dans une large mesure son modèle d'exploitation. Le canton recourt en premier lieu aux instruments prescrits dans la loi sur les soins hospitaliers et dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie pour assurer le pilotage de l'institution et n'intervient que subsidiairement en qualité de propriétaire.
Pour honorer les « Objectifs et principes fondamentaux » de la stratégie du propriétaire qui définissent les buts poursuivis dans le domaine des finances, du personnel et des soins hospitaliers, le Centre hospitalier Bienne SA doit consentir régulièrement des investissements dans les infrastructures hospitalières afin de garantir développement, qualité et économicité de l'offre.
Les retards du projet de rénovation globale ont entraîné un blocage des investissements. Or, le propriétaire estime qu'il est urgent de moderniser les infrastructures afin de garantir que ses objectifs puissent être atteints.
La présente demande démontre que la construction d'un nouvel hôpital en plaine est plus durable que la rénovation du site hospitalier actuel. Pour un budget total semblable, le propriétaire estime que des considérations relevant de la stratégie d'entreprise font aussi pencher la balance en faveur d'un nouvel hôpital en plaine, parce que ce dernier offre davantage de possibilités de développement et de transformation à long terme.
Lors d'échanges avec la DSSI, le Centre hospitalier Bienne SA a sondé divers modes de collaboration avec des fournisseurs locaux de soins ambulatoires et résidentiels et modifié en conséquence des aspects essentiels de la demande en été 2020 (nombre de lits et coûts). Il s'est alors révélé que la recherche d'un équilibre entre investissements, développement de l'offre et financement représente un exercice très ardu de gestion d'entreprise. Sans l'octroi de la contribution cantonale, il faudrait opérer trop de coupes dans les investissements et le développement de l'offre afin que le Centre hospitalier Bienne SA puisse supporter lui-même les frais de financement supplémentaires.
En dernier lieu, le propriétaire souhaite que le projet tire le plus grand profit des expériences faites dans d'autres projets hospitaliers, notamment dans le canton de Berne. Du point de vue stratégique, il tient non seulement à surveiller l'utilisation des fonds et le développement d'un réseau stable, mais aussi à cultiver de bons rapports avec la ville de Bienne et la commune de Brügg qui accueillera le nouveau bâtiment, afin que le Centre hospitalier Bienne SA reste bien ancré dans le tissu régional.

9. Résultats de l'examen de la demande

9.1 Loi sur les soins hospitaliers

La présente demande concernant une contribution de restructuration est régie par l'article 70 de la loi sur les soins hospitaliers (LSH). Cette contribution pouvant être octroyée lorsque les

conditions énoncées aux lettres a à e de l'article 71 LSH[5] sont remplies, la DSSI a procédé aux vérifications requises. Voici les résultats de ces vérifications, lettre par lettre :

a **L'offre de prestations prévue dans le nouveau bâtiment est conforme aux objectifs de la planification cantonale des soins**, qui vise à garantir des services hospitaliers conformes aux besoins, accessibles, de qualité et économiquement supportables. Les aspects relevant de la planification des soins ont été étudiés et sont présentés avec sérieux. Tout développement futur de l'offre de soins hospitaliers devra se faire en concertation avec le canton et – si nécessaire – faire l'objet d'une demande ad hoc. L'approbation de la demande de restructuration ne garantit pas l'octroi de mandats de prestations.

b **Le projet de nouvel hôpital s'accorde avec le plan d'affaires du Centre hospitalier Bienne SA**. L'option du campus favorise le renforcement de la coopération et l'intégration des soins, une démarche porteuse qu'il convient tout particulièrement de saluer. Le nouveau bâtiment sera aménagé avec suffisamment de flexibilité pour pouvoir mettre en œuvre les modifications exigées par la planification des soins ou la stratégie en matière de santé, étant donné que l'aménagement de l'intérieur se fera le plus tard possible. En outre, des tiers pourront proposer leurs prestations dans les domaines de la psychiatrie et de la réadaptation, des prestations qui ne sont toutefois pas encore prises en considération dans le volume des investissements. Il a été tenu compte, dans les réflexions, de l'évolution démographique et des efforts consentis dans toute la Suisse pour opérer le virage ambulatoire.

c **La restructuration fait l'objet d'un plan détaillé.** Dans sa demande, le Centre hospitalier Bienne SA montre de façon claire comment il aborde la restructuration et comment il l'a déjà entamée ou, du moins, préparée.

d Compte tenu des hypothèses qui sous-tendent sa demande (évolution des prestations compte tenu de la stratégie « l'ambulatoire avant le stationnaire », réduction des lits d'hospitalisation, recul des effectifs des personnes assurées en complémentaire et structure des coûts), qui semblent plausibles en l'état actuel des connaissances, **le Centre hospitalier Bienne SA n'est pas en mesure de lever à lui seul les fonds nécessaires pour construire le nouvel hôpital**. En outre, ces dernières années, l'établissement n'a pas pu réduire les coûts ni améliorer l'efficience des infrastructures hospitalières existantes dans une mesure suffisante, étant donné que celles-ci ne satisfont plus aux exigences que doit remplir une gestion efficiente. Pour cette raison, il a clos ces derniers exercices sur une perte (de 4,9 millions de francs dans le cas de 2019). Dès lors, la construction du nouvel hôpital est impossible sans contribution de restructuration, ni emprunt. Le domaine ambulatoire, actuellement fortement déficitaire, peut être géré de façon plus efficiente, grâce à la démarche en cours qui réduit le recours à des infrastructures hospitalières pour privilégier des infrastructures moins onéreuses et se rapprocher des patients et patientes. Affichant des fonds propres de 198 millions de francs et un degré d'autofinancement de 81 %, le Centre hospitalier Bienne SA a les reins solides. Il dispose par ailleurs de deux cautionnements cantonaux totalisant 16,8 millions de francs (montant des crédits garantis : 14 mio). Malgré tout, l'institution ne dispose actuellement pas de liquidités pour financer le nouveau bâtiment. Le volume de financement requis, oscillant entre 200 et 225 millions de francs, sera assuré principalement par un emprunt à hauteur de 100 à 150 millions de francs et par la contribution de 78 millions de francs dont il est question ici. Il est de plus

[5] Art. 71 de la loi sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11)
2. Conditions
Alinéa 1
Les contributions peuvent être octroyées à condition que la mesure de restructuration
- a soit conforme à la planification des soins du canton ;
- b s'accorde avec le plan d'affaires du fournisseur de prestations ;
- c fasse l'objet d'un projet détaillé ;
- d ne puisse être financée par la rémunération forfaitaire selon l'article 49a LAMal, par des prestations d'assurances, par des contributions privées ou par des fonds propres et
- e paraisse viable à long terme avec un financement assuré sur six ans au moins.

en plus fréquent que la construction de nouveaux hôpitaux soit financée par un emprunt. L'opportunité de recourir à l'emprunt dépend notamment de l'évolution attendue des taux d'intérêt et de la souplesse devant caractériser les modalités du recours au capital étranger. D'autres sources de financement sont étudiées dans le cadre de l'avant-projet. En outre, la contribution de 78 millions de francs demandée pour la restructuration (sujette à l'obligation de remboursement conditionnelle régie par l'art. 78 LSH) est une condition sine qua non de la construction du nouvel hôpital. Sans ce montant, le Centre hospitalier Bienne SA serait contraint d'augmenter la part de l'emprunt dans la levée de fonds. Lorsqu'elle rendra sa décision concernant la contribution, la DSSI en arrêtera les conditions – conformément à la pratique adoptée pour d'autres projets de construction, dans le domaine de l'aide aux personnes handicapées, par exemple –, et ces conditions tiennent notamment compte de l'obtention du solde de financement requis.

e Selon les données indiquées dans la présente demande et les hypothèses formulées, qui semblent actuellement plausibles, le Centre hospitalier Bienne SA est en mesure de générer les fonds nécessaires grâce à ses activités opérationnelles. **On peut donc considérer que le financement de la restructuration est garanti à long terme, mais en tout cas pour six ans**. Les 78 millions de francs demandés à titre de restructuration seront utilisés durant les exercices 2023 et 2024 en fonction de l'avancement du projet. Pour les années 2025 à 2027, il sera fait appel à l'emprunt à hauteur de 95 millions de francs. Le degré d'autofinancement chutera à 55 % en 2028. Une première tranche de remboursement, d'un montant de 50 millions de francs, est prévue pour 2029, une seconde de 20 millions de francs l'année suivante, puis une dernière de 25 millions de francs.
Ces dernières années, le Centre hospitalier Bienne SA a consenti beaucoup d'efforts pour améliorer sa structure de coûts. Il escompte dégager, de 2020 à 2028, un flux de trésorerie disponible de 44 millions de francs. Cette prévision est jugée critique, mais le Centre hospitalier Bienne SA a apporté des éléments plausibles pour montrer que la contribution de restructuration permettra de procéder aux investissements prévus et que la situation de sa trésorerie sera par moments tendue, mais néanmoins saine jusqu'à l'entrée en service du nouveau bâtiment.
La mise en service du nouvel hôpital sera synonyme de gain d'efficience. L'optimisation des processus se traduira en effet par une baisse des coûts des soins. Le Centre hospitalier Bienne SA prépare et commence aujourd'hui déjà la future réduction du nombre de lits sur le nouveau site en abaissant en continu le nombre de lits à Chante-Merle. Il poursuivra le développement du secteur ambulatoire, de sorte que, d'ici l'entrée en service du nouveau bâtiment, une grande partie de ce secteur sera détachée des infrastructures hospitalières. L'un dans l'autre, il pourra optimiser sa structure de coûts grâce à la mise en service du nouveau bâtiment destiné au domaine ambulatoire et grâce aux structures ambulatoires extrahospitalières (MEDIN, Localmed, interventions ambulatoires). Dès lors, les investissements consentis pour construire le nouvel hôpital bénéficient, selon les données actuellement disponibles, d'un financement assuré à long terme.

9.2 Loi sur les subventions cantonales

La DSSI tiendra compte, en rendant sa décision, des conditions prescrites par la loi sur les subventions cantonales.

10. Proposition

Le Conseil-exécutif demande l'octroi d'une contribution de restructuration de 78 millions de francs, sous la forme d'une indemnité, en faveur du financement du nouveau bâtiment du Centre hospitalier Bienne SA.
Il est prévu que cette contribution sera versée en deux tranches en fonction de l'avancement du projet :
2023 : 40 millions de francs
2024 : 38 millions de francs
La première tranche sera versée lorsque l'autorisation de construire aura force de chose jugée.

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	070-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.91
Déposée le :	11.03.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	de Meuron (Thun, Les Verts) (porte-parole) Beutler-Hohenberger (Gwatt, PEV) Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) Gerber (Schüpfen, PBD)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	970/2020 du 26 août 2020
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

La planification hospitalière régionale et les hôpitaux indispensables à la couverture des soins doivent rester aux mains des pouvoirs publics !

Le Conseil-exécutif est chargé de réviser la loi sur les soins hospitaliers (LSH) de manière à exclure la vente de la majorité des actions.

Développement :

Le 10 janvier 2020, le communiqué de presse du Conseil-exécutif et du groupe *Swiss Medical Network* annonçant la vente de 35 pour cent du capital-actions de l'« Hôpital du Jura bernois SA » (HJB SA) avait de quoi surprendre. En outre, le contrat prévoit que ce groupe en devienne l'actionnaire majoritaire dans les trois ans. Conformément à l'arrêté du Conseil-exécutif 1239/2016 du 9 novembre 2016 (en allemand), le HJB SA doit être traité de manière analogue à un centre hospitalier régional (CHR), pour ce qui est des articles 19 à 31 LSH. En application de l'article 21, alinéa 2 LSH, le canton détient la majorité du capital et des voix dans les CHR. Le Conseil-exécutif devrait être en mesure de justifier l'opération effectuée avec le HJB SA en se prévalant de l'article 21, alinéa 3 LSH. Selon ce dernier, il est possible de déroger à l'alinéa 2 si cela est nécessaire pour assurer une couverture en soins appropriée. Il y a dès lors tout lieu de craindre que la vente des actions du HJB SA constitue le prélude à l'aliénation d'une majorité d'actions dans d'autres CHR.

Cela étant, le canton est tenu d'assurer les prestations médicales à sa population dans les régions périphériques comme ailleurs. A cette fin, il faudra mettre en œuvre de nouveaux modèles prévoyant de renforcer la collaboration interdisciplinaire et les soins médicaux de base. Par ailleurs, les CHR sont des garants de l'offre médicale dans les régions. Dès lors, le canton ne saurait se départir de son rôle d'actionnaire majoritaire. Il doit au contraire assurer que les CHR restent en mesure de fournir les prestations nécessaires. Cette vocation ne doit pas être abandonnée à des investisseurs privés.

Réponse du Conseil-exécutif

Les anciens hôpitaux publics du canton de Berne ont été autonomisés et constituent désormais des sociétés anonymes au sens des articles 620ss de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième : droit des obligations)[1]. L'article 21, alinéa 2 de la loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH)[2] dispose que le canton détient la majorité du capital et des voix des centres hospitaliers régionaux (CHR). L'alinéa 3 permet toutefois de déroger à cette règle pour garantir une couverture en soins appropriée. Selon l'arrêté du Conseil-exécutif 1239/2016 du 9 novembre 2016, l'Hôpital du Jura bernois SA (HJB SA) doit être traité comme un CHR, pour ce qui est des articles 19 à 31 LSH.

La stratégie de propriétaire pour les CHR et les services psychiatriques régionaux (SPR)[3] règle les objectifs et les rapports entre les organismes responsables et le canton en sa qualité d'actionnaire. Elle est basée sur le principe que le canton détient au moins 66 2/3 pour cent des actions des organismes responsables (majorité qualifiée des deux tiers). Cependant, des exceptions peuvent être admises ici également.

Le HJB SA a, à plusieurs reprises, enregistré des pertes et la poursuite de son exploitation s'est trouvée menacée par l'incertitude entourant l'appartenance cantonale de la commune de Moutier. En conséquence était en jeu l'avenir du seul hôpital francophone du canton, qui propose non seulement des soins aigus somatiques, mais également des soins psychiatriques, des soins de longue durée et des soins ambulatoires tout en contribuant au maintien des soins médicaux de base dans la région. La vente de parts au groupe Swiss Medical Network (SMN) a permis d'assurer la pérennité de l'entreprise et de garantir la couverture en soins, notamment hospitaliers, dans le Jura bernois tout en préservant des postes de travail et de formation. Le contrat prévoit également une option de vente de parts supplémentaires. Le canton cèderait alors sa participation majoritaire.

En agissant de la sorte, le Conseil-exécutif a assumé ses responsabilités envers la population du Jura bernois, mais aussi envers l'établissement et son personnel. La vente de parts à un partenaire privé solide comme le groupe SMN permet de renforcer l'offre et de développer les soins intégrés dans la région.

Le canton de Berne a pour mission d'assurer la couverture en soins hospitaliers dans l'ensemble de ses régions. En adoptant la motion 192-2019 de la Commission de gestion (Siegenthaler, Thoune), le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif de préparer un rapport dans lequel il fait un état des lieux du paysage hospitalier bernois. Celui-ci étant en cours d'élaboration, il n'est pas possible d'en exposer les résultats dans la présente réponse.

C'est principalement via la planification des soins et les listes des hôpitaux et non sa position de propriétaire que le canton planifie et assure le pilotage des soins hospitaliers. La liste spécifie les prestations hospitalières que les établissements du canton sont habilités à facturer à la charge de l'assurance obligatoire des soins conformément aux mandats qui leur sont attribués. Que les prestations soient fournies par un hôpital public ou privé ne change en rien l'attribution des mandats. Dans l'agglomération de Berne, la couverture en soins hospitaliers n'est pas uniquement assurée par un CHR (à savoir un hôpital public). Le groupe privé Lindenhof (Lindenhofgruppe AG) est le deuxième plus grand fournisseur de soins du canton après le groupe de l'Ile (Insel Gruppe AG) duquel le canton de Berne ne détient qu'une participation minoritaire et dont l'hôpital central et les hôpitaux périphériques sont désignés CHR. De manière générale, une grande partie des soins sont fournis dans le canton par des établissements privés. En tant qu'hôpitaux répertoriés, ceux-ci sont soumis aux mêmes obligations. La

[1] RS 220
[2] RSB 812.11
[3] ACE 2/2020 du 7 janvier 2020

vente d’actions, y compris de la majorité d’entre elles, à un partenaire privé n’a aucun effet direct sur l’éventail de prestations, partant sur la couverture en soins des différentes régions.

Le Conseil-exécutif salue la bonne collaboration entre les établissements de santé publics et privés et considère qu’il n’est pas utile de réviser la LSH pour ce qui est de la participation du canton aux CHR et SPR de manière à exclure la vente de la majorité des actions. La réglementation en vigueur a fait ses preuves : elle accorde au canton la marge de manœuvre qui lui permet d’être flexible et de développer des solutions adaptées aux besoins de la région. Le gouvernement n’a actuellement pas l’intention de céder d’autres actions, encore moins de renoncer à la participation majoritaire d’un CHR ou SPR. Il estime cependant peu judicieux d’exclure d’emblée la possibilité de le faire.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	070-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.95
Déposée le :	22.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC) (porte-parole) Matti (Gelterfingen, Le Centre) von Bergen (Uetendorf, PEV) Josi (Wimmis, UDC) Schär (Schönried, PLR) Beutler-Hohenberger (Gwatt, PEV) de Meuron (Thun, Les Verts)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	909/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point** **Point 1 : rejet** **Point 2 : adoption et classement**

Indemnité transitoire pour les prestations d'encadrement des personnes atteintes de démence grave afin de garantir la conformité de l'offre aux besoins

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Tous les résidents et toutes les résidentes des structures dédiées aux personnes âgées du canton de Berne qui présentent un score élevé sur l'échelle de performance cognitive (CPS 5 ou 6) et vivent dans une « offre conforme aux besoins des personnes atteintes de démence » doivent recevoir immédiatement une indemnité journalière transitoire.

2. Le canton de Berne réalise une étude sur le temps consacré aux prestations d'encadrement et de soins pour les résident-e-s des structures dédiées aux personnes âgées et adapte le système tarifaire actuel à treize échelons des établissements médico-sociaux (EMS) du canton de Berne selon le résultat obtenu.

Développement :

Point 1 :
Les résidents et les résidentes des structures dédiées aux personnes âgées du canton de Berne sont régulièrement soumis·e·s à des examens qui portent d'une part sur leur capacité cognitive et d'autre part sur leur état de santé. Pour ce faire, le canton de Berne dispose depuis 2003 de deux instruments de

clarification des besoins : RAI/RUG et BESA. La saisie de l'état de santé est reproduite dans RAI/RUG en tant qu'activité du quotidien (indice ADL – *Activity of daily life*) sur une échelle de 4 à 18 points :

→ les résident-e-s avec un indice ADL de 4 points sont totalement indépendants·e·s quant aux soins ;
→ les résident-e-s avec un indice ADL de 18 points sont totalement dépendants·e·s des soins.

La capacité cognitive des résident-e-s est saisie sur l'échelle de performance cognitive (CPS – *Cognitive Performance Scale*) par un score situé entre 0 et 6 selon la notation suivante :

- CPS 0 : capacité cognitive intacte
- CPS 1 : capacité cognitive limite
- CPS 2 : déficience cognitive légère
- CPS 3 : déficience cognitive modérée
- CPS 4 : déficience cognitive moyenne à forte
- CPS 5 : déficience cognitive sévère
- CPS 6 : déficience cognitive très sévère

Plus le score CPS est élevé, plus les prestations d'encadrement à fournir sont nombreuses, hormis éventuellement pour les résident-e-s qui présentent un indice ADL très élevé (> 16 points). Les personnes atteintes de démence sévère affichent un score CPS de 5 ou 6. Dans le système tarifaire à treize échelons du canton de Berne, les prestations d'encadrement pour ces personnes ne sont pas indemnisées, hormis par l'intermédiaire des prestations complémentaires (11 minutes pour l'ensemble des treize échelons tarifaires par résident-e et par jour). La réalisation, l'évaluation et la mise en œuvre de l'étude sur le temps consacré aux prestations d'encadrement et de soins devraient durer quatre à six ans. Mais les EMS qui encadrent les personnes atteintes de démence sévère (score CPS de 5 ou 6), à qui ils fournissent une « offre conforme aux besoins », ne peuvent pas patienter jusque-là. Il est donc indispensable de leur verser une indemnité transitoire afin qu'ils ne soient pas contraints de fournir des prestations d'encadrement supplémentaires sans être rémunérés pour leur travail.

Point 2 :
Le canton de Berne dispose d'un système tarifaire à treize échelons dans le domaine stationnaire des EMS. Depuis 2003, plus aucune minute d'encadrement n'est intégrée dans le système, hormis par l'intermédiaire des prestations complémentaires (11 minutes pour l'ensemble des treize échelons tarifaires par résident-e et par jour). Cette saisie irréaliste du temps depuis 18 ans n'est plus tenable et doit être adaptée. Les EMS qui encadrent des résident-e-s nécessitant plus de 11 minutes de soins par jour ne sont pas rémunérés, c'est-à-dire qu'ils assurent ces prestations supplémentaires gratuitement.

Pour plus de transparence sur les prestations d'encadrement et de soins fournies dans le travail stationnaire auprès des personnes âgées dans le canton de Berne, celui-ci doit mener une étude sur la saisie du temps dans ce domaine. Selon le résultat obtenu, le canton de Berne modifie par la suite les échelons tarifaires dans les EMS. Le canton de Berne est libre de proposer une solution nationale ou cantonale.

Motivation de l'urgence : dans le système tarifaire actuel à treize échelons applicable au travail stationnaire auprès des personnes âgées dans le canton de Berne, plus aucune prestation d'encadrement n'est indemnisée depuis 2003, hormis par l'intermédiaire des prestations complémentaires (11 minutes pour l'ensemble des treize échelons tarifaires par résident-e et par jour). Pour plus de transparence en matière de décompte, le canton de Berne doit saisir le temps consacré aux prestations d'encadrement et de soins dans le travail stationnaire auprès des personnes âgées puis adapter les échelons tarifaires en conséquence. Dans l'intervalle, les EMS qui encadrent les personnes atteintes de démence sévère (c.-à-d. avec un score CPS de 5 ou 6) avec une « offre conforme à leurs besoins » sont tributaires d'une indemnité transitoire immédiate par résident-e et par jour.

Réponse du Conseil-exécutif

Dans le canton de Berne, les frais de séjour en établissement médico-social (EMS) se composent de quatre éléments : l'hôtellerie, l'encadrement, l'infrastructure et les soins. Les coûts des soins qui ne sont couverts ni par les assurances sociales ni par les bénéficiaires sont pris en charge par le canton au titre du financement résiduel, en fonction des soins requis (art. 25a OASoc[1]). Les autres types de frais sont en principe à la charge des pensionnaires. En cas de nécessité, des prestations complémentaires (PC) sont versées conformément à l'Oi LPC[2]. Pour la participation journalière à l'encadrement, les mêmes montants sont en règle générale facturés aux personnes qui la paient elles-mêmes et à celles qui bénéficient de PC, et ce indépendamment des soins requis.

Les prestations de soins au sens de l'article 7 de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS)[3] comprennent l'évaluation, les conseils et la coordination ainsi que les examens et traitements et les soins de base. Dans le canton de Berne, en vertu de l'article 3 Oi LPC, l'évaluation des soins requis en EMS peut se faire selon deux systèmes : RAI (Resident Assessment Instrument) ou BESA (système de classification en degrés de soins et de décompte des prestations). La solution de calibrage bernoise permet de gommer les différences entre les deux systèmes ayant des incidences sur les coûts. Ainsi, pour les soins des personnes atteintes de formes graves ou très graves de démence, tous deux se retrouvent avec des degrés comparables pour des soins semblables.

Les soins dispensés aux personnes présentant une démence figurent parmi les mandats principaux des EMS. D'après une étude sur les performances cognitives s'appuyant sur les données RAI et publiée dans le cadre de la *Stratégie nationale en matière de démence* 2014-2019[4], environ deux tiers des pensionnaires d'EMS suisses souffrent de ce trouble : une démence a été diagnostiquée pour 47,6 pour cent de ces personnes et suspectée pour 16,9 pour cent d'entre elles au vu de leur classement dans le barème des capacités cognitives (CPS >=3)[5].

Le canton de Berne part du principe que le degré de soins que requièrent les personnes atteintes de démence peut être convenablement établi au moyen des versions calibrées de RAI (indice CH 2015) et de BESA (catalogue de prestations 2010). Avec l'introduction de l'article 8*b* par la modification de l'OPAS du 2 juillet 2019, les systèmes RAI et BESA serviront de base à des études représentatives dans toute la Suisse visant à déterminer le temps nécessaire pour fournir les soins requis. Ces études comprendront l'ensemble des groupes cibles des EMS et permettront de différencier les soins des autres prestations (encadrement, p. ex.). De cette façon, l'évaluation des soins requis par les pensionnaires souffrant de troubles cognitifs graves ou très graves dans les domaines somatique ou psychogériatrique s'appuiera sur des analyses actuelles et concluantes au niveau suisse qui garantiront une rémunération axée sur les prestations.

Point 1

Le Conseil-exécutif ne dispose d'aucun fondement lui permettant de décider objectivement si l'indemnité transitoire demandée par les motionnaires est justifiée. Ainsi, ni la conformité aux besoins, ni les activités qui seraient concernées par une telle indemnité ne sont clairement définies. De même, l'analyse des conséquences financières manque en aval. Il serait dès lors injustifié, en termes de politique financière,

[1] Ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (RSB 860.111)
[2] Ordonnance du 16 septembre 2009 portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (RSB 841.311)
[3] Ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (RS 832.112.31)
[4] ECOPLAN (2013), *Principes sous-tendant l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de démence, La démence en Suisse : bilan de la situation actuelle*, à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
[5] Bartelt (2012), *Auswertung von RAI-Daten im Auftrag der Schweizerischen Alzheimervereinigung* [Analyse des données d'évaluation RAI sur mandat de l'Association Alzheimer Suisse]

que le canton alloue ex nihilo des contributions supplémentaires spécifiques pour les prestations destinées aux pensionnaires d'EMS atteints de démence.

Les conditions nécessaires n'étant pas réunies, les demandes exprimées au point 1 de la motion ne peuvent être réalisées. Dès lors, le gouvernement propose de rejeter ce point.

Point 2

En vertu de la décision prise par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en juin 2021, les dispositions de l'article 8*b* OPAS sont à mettre en œuvre au 1er janvier 2024, la période transitoire pour l'introduction de cet article ayant été prolongée du 31 décembre 2021 au 31 décembre 2023[6]. Le canton de Berne prévoit d'introduire des versions conformes à la loi des systèmes RAI et BESA à l'échéance du délai transitoire. Les coûts normatifs appliqués dans le cadre du financement résiduel des soins, qui dépendent de ces versions, seront recalculés.

Les travaux préparatoires de l'étude nationale précitée sur le temps requis par les soins sont en bonne voie. Il serait impossible d'en lancer une au niveau cantonal dont les résultats seraient disponibles plus rapidement.

La mise en œuvre de l'article 8*b* OPAS répond à la demande des motionnaires. C'est pourquoi le Conseil-exécutif propose d'adopter et de classer le point 2.

Destinataire
– Grand Conseil

[6] Office fédéral de la santé publique (juin 2021), *Ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance maladie (OAMal) et ordonnance du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (OPAS) (Rémunération du matériel de soins et disposition transitoire relative à l'évaluation des soins requis), modifications au 1er octobre 2021*

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	103-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.172
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) (porte-parole) Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Michel (Schattenhalb, UDC) de Meuron (Thun, Les Verts) Bichsel (Merligen, Le Centre) Eichenberger (Biglen, Le Centre) Bühler (Romont BE, Le Centre) Matti (Gelterfingen, Le Centre) Grogg-Meyer (Bützberg, PEV)
Cosignataires :	19
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	910/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**

Pénurie de main d'oeuvre dans la formation en soins infirmiers ES : il faut un coup de pouce supplémentaire

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'introduire des indemnités destinées à encourager désormais durant une période de cinq ans jusqu'à 25 personnes à vocation tardive ou qui se reconvertissent ;
2. d'accorder les moyens financiers nécessaires pour verser ces indemnités ;
3. de délimiter le groupe cible selon les critères ci-après :
   Etudiants et étudiantes à la Berner Bildungszentrum Pflege qui
   - ont leur domicile depuis deux ans au minimum dans le canton de Berne ;
   - ont subvenu eux-mêmes à leurs besoins au cours des deux dernières années ;
   - ne peuvent pas subvenir à leurs besoins avec le salaire ordinaire durant la formation en soins infirmiers ES ;
   - assument des responsabilités de prise en charge ;
   - ont réussi la procédure d'admission ;
   - ambitionnent de travailler comme infirmière diplômée ou infirmier diplômé dans les domaines soins aigus, traitement de longue durée, psychiatrie ou aide et soins à domicile.

12|00|F|v01

Développement :

En raison du SARS-CoV-2 (ou malgré lui), la formation en soins infirmiers ES jouit à l'heure actuelle d'un vif intérêt. Il s'agit d'en profiter et de le consolider pour pallier la future pénurie de main-d'œuvre spécialisée, comme l'article paru dans le *Bund* le 21 mai dernier l'a clairement montré.

L'objectif de cette intervention est d'éviter de gâcher le potentiel des étudiants et étudiantes. Pour faire face aux problèmes de recrutement, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration du canton de Berne était disposée, entre 2008 et 2011, à verser chaque année une indemnité de formation accrue à 20 étudiants et étudiantes adultes en reconversion. A la suite de l'étude du projet APERS en 2002 (Künzi & Schär Moser, 2002), des indemnités d'encouragement avaient déjà été versées les années précédentes. L'objectif du programme d'encouragement est d'exploiter le segment des étudiants et étudiantes en soins infirmiers ES plus âgés. Ces personnes vivent en principe déjà dans leur propre logement, loin du foyer parental, et ne peuvent pas se permettre une formation à plein temps sur deux ou trois ans. Le soutien financier vise à donner accès à la formation en soins infirmiers ES aux personnes à vocation tardive et aux professionnels en reconversion. Le tableau ci-dessous présente les indemnités de 2008, qui pourraient être reprises pour un financement futur.

Traitement mensuel en CHF	Traitement selon le contrat de formation	Indemnité d'encouragement	Traitement total
1re année de formation	800	**2700**	3500
2e année de formation	1000	**2500**	3500
3e année de formation	1200	**2300**	3500

Le contrat de prestations avec le canton de Berne prévoit que 450 diplômes en soins infirmiers ES soient décernés chaque année. Les statistiques portant sur les étudiants et étudiantes ayant achevé une formation en soins infirmiers ES à la Berner Bildungszentrum Pflege sont les suivantes : 322 diplômé·e·s en 2017, 352 en 2018, 340 en 2019 et 366 en 2020. Selon le rapport de base « Versorgungsplanung Gesundheitsberufe 2016 » (Dolder Beratungen GmbH, 2015), le besoin annuel moyen en matière de relève au niveau tertiaire ES et HES s'élève à 646 personnes.

En raison du vieillissement de la population, il faut s'attendre à une augmentation croissante des besoins dans le domaine des traitements de longue durée. En effet, d'ici à 2030 à l'échelon suisse, ce seront probablement quelque 28 000 infirmières et infirmiers supplémentaires qui seront requis dans les unités de long séjour et 19 000 pour l'aide et les soins à domicile (Observatoire suisse de la santé, 2016). Il est donc urgent d'introduire des mesures pour faire grimper le nombre de recrues. Le contre-projet indirect à l'initiative « Pour des soins infirmiers forts » prévoit que la Confédération et les cantons octroient des contributions aux frais de formation non couverts des fournisseurs de prestations et améliorent le salaire de formation des futures infirmières et futurs infirmiers ES et HES (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, 2019). Selon les estimations, la campagne de formation de la Confédération devrait coûter 502 millions de francs sur une période de huit ans (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, 2019). L'idée est la suivante : les cantons peuvent toucher cette aide de la Confédération du moment qu'ils mettent à disposition les mêmes montants. Une éventuelle reprise de ces indemnités d'encouragement dans le canton de Berne irait déjà dans ce sens et pourrait se voir compensée à moyen terme par des subventions fédérales.

Motivation de l'urgence : la formation en soins infirmiers connaît actuellement un bond, les chiffres du recrutement étant réjouissants. Il faut profiter de cette situation pour donner aux personnes en reconversion des perspectives de financement de leur formation.

Réponse du Conseil-exécutif

Le gouvernement partage les inquiétudes des motionnaires en ce qui concerne la pénurie constante de main-d'œuvre au sein des professions de la santé. C'est la raison pour laquelle le besoin de relève dans ce domaine est surveillé depuis 2007 dans le cadre de la planification des soins selon la loi sur les soins hospitaliers (LSH). Vu l'évolution démographique, le canton a mis en œuvre, avec les partenaires de formation et les associations professionnelles concernées, différentes mesures pour pouvoir satisfaire à la demande croissante de personnel. Il convient de souligner en particulier que l'obligation de former dans les professions de la santé non universitaires a contribué à accroître d'un tiers les prestations de formation dans le canton depuis 2012. Pour susciter des vocations chez les jeunes, l'Organisation du monde du travail (ORTRA) Santé Berne organise chaque année la *Journée cantonale des professions de la santé* sur mandat de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI). Elle a aussi créé, avec la plateforme myoda.ch, un outil efficace pour aider les élèves du secondaire dans leur choix professionnel.

Un programme d'encouragement à la reconversion professionnelle a effectivement déjà été mené, de 2008 à 2010, par le centre bernois de formation en soins (Berner Bildungszentrum Pflege). Les 20 places annuelles ont entraîné un surplus de dépenses d'environ 5 millions de francs. Mais si le canton a participé à cette mesure, c'était avant tout en raison du contexte particulier de cette époque : le passage de la formation en soins infirmiers préparant aux diplômes de niveaux I et II à celle qui s'effectue maintenant en école supérieure avait fait massivement chuter les recrutements. Le programme d'encouragement s'adressait à des personnes bien formées qui provenaient d'autres secteurs et ne pouvaient accomplir leur reconversion dans les métiers de la santé pour des raisons financières.

Le Conseil-exécutif estime que la situation actuelle est moins alarmante. Le nombre de nouvelles recrues est à la hausse malgré la pandémie de coronavirus. Ainsi, 889 contrats d'apprentissage d'assistantes et d'assistants en soins et santé communautaire (ASSC) étaient déjà conclus à la date de référence du 1er juin 2021. Par ailleurs, 52 pour cent des élèves sortant de l'école obligatoire en 2021 ont opté pour une formation professionnelle initiale (apprentissage conduisant à une attestation de formation professionnelle AFP ou à un certificat fédéral de capacité CFC ou cursus en école), ce qui reste dans le même ordre de grandeur que l'année précédente. On constate cependant une augmentation du nombre de contrats d'apprentissage (48 de plus qu'en 2020, soit +5,6%).

L'intérêt pour la filière en soins infirmiers du centre bernois est également frappant : en juin 2021, celui-ci recensait 466 inscriptions aux semestres de printemps et d'automne, soit 27 pour cent de plus qu'en 2020. Ce printemps, près de trois quarts des nouvelles recrues étaient des ASSC, alors que le quart restant venait du gymnase ou de l'école de culture générale ou était titulaire d'un diplôme professionnel (dans le domaine de la santé, mais aussi dans la restauration, la vente ou le commerce).

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif considère qu'il n'y a pas lieu, au cours des cinq prochaines années, de subventionner un programme d'encouragement tel que proposé par les motionnaires. La gestion de la pandémie met les comptes du canton à rude épreuve, et il n'est plus guère envisageable de financer une mesure aussi coûteuse. Il convient en outre d'analyser le rapport coût-utilité du programme et de chercher si d'autres solutions durables permettraient d'assurer la relève dans les professions de la santé. Enfin, le gouvernement renvoie à l'initiative sur les soins infirmiers qui sera probablement soumise au vote en novembre 2021, accompagnée d'un contre-projet indirect. Parmi les mesures qui y sont décrites figurent notamment l'augmentation des salaires des personnes en formation et des programmes d'encouragement à la reconversion. Si l'initiative ou le contre-projet sont acceptés, la Confédération devrait prendre en charge la moitié des coûts.

Pour toutes les raisons exposées, le Conseil-exécutif rejette aujourd'hui la demande des motionnaires, tout en proposant de l'adopter sous forme de postulat. Il marque ainsi sa volonté de continuer à chercher, avec les partenaires de formation et l'OrTra Santé Berne, des solutions qui contribuent à pallier la pénurie de main-d'œuvre dans le domaine de la santé.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

N° de l'intervention :	126-2021
Type d'intervention :	Motion financière
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.195
Déposée le :	08.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) (porte-parole) Kocher Hirt (Worben, PS) Grogg-Meyer (Bützberg, PEV) de Meuron (Thun, Les Verts) Bichsel (Merligen, Le Centre) Eichenberger (Biglen, Le Centre)
Cosignataires :	12
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	833/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifiée
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**
Proposition de la Commission des finances :	**Rejet**

Les personnes avec handicap ont besoin d'un porte-voix

Le Conseil-exécutif est chargé de continuer à financer les prestations actuelles de la Conférence cantonale bernoise des personnes avec handicap (cch) jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand). Pour ce faire, il convient d'augmenter le solde du groupe de produits « Aide aux personnes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation » de la DSSI dans le budget / plan intégré mission-financement 2022-2023-2025 à hauteur du montant retranché, soit 110 000 francs.

Développement :

La représentation des intérêts est une mesure d'accompagnement prévue dans le plan stratégique du canton de Berne en faveur des personnes avec handicap adopté par le Conseil-exécutif le 26 janvier 2011 à l'intention du Conseil fédéral, qui l'a approuvé le 22 juin 2011. Dans son rapport relatif à la politique du handicap du canton de Berne 2011, le Conseil-exécutif présente le développement de modes de collaboration entre les personnes directement concernées et leur entourage, les prestataires privés et les services cantonaux comme une condition difficile mais importante à remplir pour une politique du handicap fondée sur l'égalité des chances des personnes en situation de handicap. Depuis plus de dix ans, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) confie à la cch la tâche de garantir l'inclusion, dès le début du processus, des représentantes et représentants des personnes directement concernées et de leur entourage, comme le prévoit le rapport du Conseil-exécutif relatif à la politique du handicap du canton de Berne 2011. La cch recueille les requêtes des personnes en situation de handicap, les synthétise et les soumet à l'autorité compétente de manière appropriée. Elle signale à l'administration et au pouvoir politique les lacunes au niveau de la prise en charge et travaille à l'élaboration de solutions

adaptées en cas de situations de prise en charge insatisfaisantes. En collaborant activement tout au long des procédures législatives (p. ex. LPHand, révision de la loi sur l'école obligatoire, loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants) et en restant en contact régulier avec les Directions, la cch fait entendre la voix des personnes en situation de handicap et donne du poids à leurs revendications. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport de 2011, en l'approuvant à une large majorité. Lors du débat, plusieurs députées ont fait référence à la cch, considérée comme la porte-parole des personnes avec handicap. Le Conseil-exécutif a plusieurs fois confirmé que le rapport de 2011 reste la voie à suivre pour la mise en œuvre du plan stratégique du canton de Berne en faveur des personnes en situation de handicap.

Au vu de ce qui précède, il est incompréhensible que la DSSI annonce que les prestations de la cch que nous avons évoquées ne seront plus financées à compter du 1er janvier 2022. Les structures qui garantissent avec fiabilité la collaboration entre les personnes directement concernées, les prestataires privés et les services cantonaux s'en trouveront considérablement fragilisées. Il ne sera plus possible de parler d'implication de manière fondée, les personnes en situation de handicap seront réduites au silence. Ce faisant, la DSSI ignore la promesse du Conseil-exécutif d'impliquer les principales parties prenantes dans la mise en œuvre progressive de la nouvelle politique de prise en charge. Elle fait également fi de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, qui exige que, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, les personnes en situation de handicap soient étroitement consultées lors de la prise de décisions qui les concernent et puissent y participer activement. Il convient de définir dans le cadre de la loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand) quelles prestations sont nécessaires et nécessitent d'être financées afin de garantir l'inclusion systématique des personnes directement concernées par la cch.

Réponse du Conseil-exécutif

Pour le Conseil-exécutif, il ne fait pas de doute que la voix des personnes en situation de handicap doit se faire systématiquement entendre et que les revendications tant des personnes directement concernées que de leurs proches doivent être prises en compte dans la définition de l'offre des prestations. A cet égard, le rapport relatif à la politique du handicap du canton de Berne de 2011 reste la référence pour le gouvernement. Il ne confère toutefois aucun droit aux fédérations et organisations, notamment en matière de subventions. Ainsi, les subventions cantonales sont réservées au financement de prestations dont bénéficient directement les personnes concernées. Participa, la plateforme d'information bernoise pour les personnes en situation de handicap de la cch, en est un bon exemple. Pour cette raison, le canton de Berne continuera à verser à la cch des contributions financières pour l'exploitation de cette plateforme.

A compter de 2022, en raison de la nouvelle répartition des indemnisations, le montant maximal des subventions cantonales octroyées à la cch sera réduit de 110 000 francs environ. Les missions liées à son rôle d'organisation faîtière ne seront plus financées. Sont concernés, entre autres, les activités d'ordre général en lien avec les médias et les relations publiques, le site internet, l'élaboration de documents de bases, la collaboration au sein de divers organes. Le contrat de prestations 2022 prévoira un plafond de 140 000 francs, somme qui englobera pour l'essentiel des indemnités pour l'exploitation de Participa.

Conformément à l'article 3, alinéa 3 de la loi sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), le canton peut accorder des indemnités pour atténuer ou compenser des charges financières résultant de l'exécution de tâches prescrites ou déléguées par le droit public. Par ailleurs, en vertu de l'article 3, alinéa 2 LCSu, il peut octroyer des aides financières aux fins de réaliser des tâches d'intérêt public que l'allocataire son financement, d'autant que plusieurs d'entre elles reçoivent des aides financières du canton et de la Confédération. Le financement d'activités associatives ne constitue pas une tâche de droit public. Représenter des associations en qualité de faîtière – et non des personnes affectées par un handicap – n'est pas une activité d'intérêt public, du fait que l'action profite aux organisations membres. Dans la mesure où le travail de la cch leur est utile, ces dernières peuvent contribuer à son financement, d'autant que plusieurs d'entre elles reçoivent un soutien financier du canton et de la Confédération.

En sa qualité de faîtière, la cch se borne à défendre les intérêts des associations. Comme il est possible que ces derniers ne concordent pas avec ceux du canton, cette activité ne saurait être financée par des subventions cantonales. De l'avis du Conseil-exécutif, des organisations dont la mission est seulement de représenter d'autres organisations défendant éventuellement à leur tour des personnes en situation de handicap ne remplissent pas le critère selon lequel elles feraient entendre la voix de ces personnes.

Les motionnaires redoutent qu'en raison de la mise en conformité du régime de financement avec les dispositions régissant l'octroi de subventions, il devienne impossible d'associer de façon adéquate les personnes en situation de handicap et leur entourage à la définition de la politique du handicap. Le gouvernement ne partage pas cette crainte : toutes les organisations importantes du domaine du handicap (insieme, Pro Infirmis, Procap, etc.), également membres de la cch et déjà bénéficiaires pour certaines d'entre elles d'aides financières de la DSSI, peuvent présenter en tout temps leurs revendications au canton ou, comme elles le font déjà, à la cch. Plusieurs d'entre elles sont par ailleurs financées en partie par la Confédération. Le Conseil-exécutif estime raisonnable que ce soit les organisations qui tirent parti des prestations, que la cch leur fournit en tant que faîtière, qui résorbent l'éventuel découvert restant.

Depuis toujours, la DSSI associe directement les personnes en situation de handicap au développement du système de prestations, et elle continuera de le faire. Les travaux d'élaboration de la nouvelle loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand) sont un excellent exemple de la façon dont se concrétise cette implication : dès le début, le canton a constitué un groupe de suivi composé de fédérations, de centres de conseil ainsi que de personnes directement concernées. Il a également constitué un groupe de travail en vue de l'élaboration du nouvel outil d'évaluation des besoins IHP (plan d'aide individuel) afin de tenir compte des diverses perspectives. Ces groupes de suivi resteront en place, même après l'entrée en vigueur du nouveau régime de financement.

La nouvelle politique du handicap entend favoriser l'autonomie et la participation à la vie de la société des personnes concernées, des objectifs auxquels ont adhéré tant le Grand Conseil que les organisations. C'est aussi dans cet esprit qu'il faut comprendre la détermination de la DSSI de s'adresser directement à ces personnes pour les associer aux travaux au lieu de passer par l'intermédiaire d'une fédération. Dès lors, dans la mesure du possible, c'est la voix même des personnes en situation de handicap qu'il faut entendre – ce qui n'exclut naturellement pas la participation des organisations. Dans cette optique, il est non seulement utile, mais aussi prévu par le droit que la cch prenne part par exemple aux procédures législatives. Toutefois, d'autres acteurs y participent aussi, sans pour autant percevoir d'indemnités financières.

Le Conseil-exécutif estime que la participation, qui constitue un atout pour les deux parties, ne doit pas donner droit à des indemnités financières. Ce principe s'applique aussi aux rapports avec l'économie. Les entreprises sont des acteurs clés de l'insertion, y compris pour les personnes en situation de handicap. Leurs fédérations ne reçoivent cependant pas de subventions cantonales versées par la DSSI pour leur participation.

Les motionnaires sont d'avis qu'il ne sera plus possible d'identifier les lacunes au niveau de la prise en charge. Le gouvernement ne partage pas cette crainte et se réfère à cet égard à l'outil IHP et à la

plateforme AssistMe[1], qui fourniront des données étayées sur la situation et les besoins en matière de prise en charge. L'intégration de l'instrument IHP dans AssistMe garantit l'enregistrement des besoins effectifs des personnes en situation de handicap, dont un programme de monitorage assure le suivi. Cette solution permet d'évaluer en continu la situation en matière de prise en charge et d'adapter l'offre en conséquence. En outre, le décompte des prestations réalisé sur AssistMe permet de déterminer dans quelle mesure les prestations octroyées sont réellement mises à contribution.

Eu égard aux réflexions présentées ci-dessus, le Conseil-exécutif recommande de rejeter la présente motion financière.

Prise de position de la Commission des finances

La majorité de la Commission des finances comprend la réponse détaillée et nuancée du Conseil-exécutif et approuve la proposition du gouvernement de rejeter la motion financière. Une minorité qualifiée de la commission soutient la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

[1] Plateforme de gestion des prestations d'assistance liées à un handicap conçue pour le projet pilote Modèle bernois

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	126-2021
Type d'intervention :	Motion financière
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.195
Déposée le :	08.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) (porte-parole) Kocher Hirt (Worben, PS) Grogg-Meyer (Bützberg, PEV) de Meuron (Thun, Les Verts) Bichsel (Merligen, Le Centre) Eichenberger (Biglen, Le Centre)
Cosignataires :	12
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	833/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Les personnes avec handicap ont besoin d'un porte-voix

Le Conseil-exécutif est chargé de continuer à financer les prestations actuelles de la Conférence cantonale bernoise des personnes avec handicap (cch) jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand). Pour ce faire, il convient d'augmenter le solde du groupe de produits « Aide aux personnes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation » de la DSSI dans le budget / plan intégré mission-financement 2022-2023-2025 à hauteur du montant retranché, soit 110 000 francs.

Développement :

La représentation des intérêts est une mesure d'accompagnement prévue dans le plan stratégique du canton de Berne en faveur des personnes avec handicap adopté par le Conseil-exécutif le 26 janvier 2011 à l'intention du Conseil fédéral, qui l'a approuvé le 22 juin 2011. Dans son rapport relatif à la politique du handicap du canton de Berne 2011, le Conseil-exécutif présente le développement de modes de collaboration entre les personnes directement concernées et leur entourage, les prestataires privés et les services cantonaux comme une condition difficile mais importante à remplir pour une politique du handicap fondée sur l'égalité des chances des personnes en situation de handicap. Depuis plus de dix ans, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) confie à la cch la tâche de garantir l'inclusion, dès le début du processus, des représentantes et représentants des personnes directement concernées et de leur entourage, comme le prévoit le rapport du Conseil-exécutif relatif à la politique du handicap du canton de Berne 2011. La cch recueille les requêtes des personnes en situation de handicap, les synthétise et les soumet à l'autorité compétente de manière appropriée. Elle signale à l'administration et au pouvoir politique les lacunes au niveau de la prise en charge et travaille à l'élaboration de solutions adaptées en cas de situations de prise en charge insatisfaisantes. En collaborant activement tout au long

des procédures législatives (p. ex. LPHand, révision de la loi sur l'école obligatoire, loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants) et en restant en contact régulier avec les Directions, la cch fait entendre la voix des personnes en situation de handicap et donne du poids à leurs revendications. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport de 2011, en l'approuvant à une large majorité. Lors du débat, plusieurs députées ont fait référence à la cch, considérée comme la porte-parole des personnes avec handicap. Le Conseil-exécutif a plusieurs fois confirmé que le rapport de 2011 reste la voie à suivre pour la mise en œuvre du plan stratégique du canton de Berne en faveur des personnes en situation de handicap.

Au vu de ce qui précède, il est incompréhensible que la DSSI annonce que les prestations de la cch que nous avons évoquées ne seront plus financées à compter du 1er janvier 2022. Les structures qui garantissent avec fiabilité la collaboration entre les personnes directement concernées, les prestataires privés et les services cantonaux s'en trouveront considérablement fragilisées. Il ne sera plus possible de parler d'implication de manière fondée, les personnes en situation de handicap seront réduites au silence. Ce faisant, la DSSI ignore la promesse du Conseil-exécutif d'impliquer les principales parties prenantes dans la mise en œuvre progressive de la nouvelle politique de prise en charge. Elle fait également fi de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, qui exige que, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, les personnes en situation de handicap soient étroitement consultées lors de la prise de décisions qui les concernent et puissent y participer activement. Il convient de définir dans le cadre de la loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand) quelles prestations sont nécessaires et nécessitent d'être financées afin de garantir l'inclusion systématique des personnes directement concernées par la cch.

Réponse du Conseil-exécutif

Pour le Conseil-exécutif, il ne fait pas de doute que la voix des personnes en situation de handicap doit se faire systématiquement entendre et que les revendications tant des personnes directement concernées que de leurs proches doivent être prises en compte dans la définition de l'offre des prestations. A cet égard, le rapport relatif à la politique du handicap du canton de Berne de 2011 reste la référence pour le gouvernement. Il ne confère toutefois aucun droit aux fédérations et organisations, notamment en matière de subventions. Ainsi, les subventions cantonales sont réservées au financement de prestations dont bénéficient directement les personnes concernées. Participa, la plateforme d'information bernoise pour les personnes en situation de handicap de la cch, en est un bon exemple. Pour cette raison, le canton de Berne continuera à verser à la cch des contributions financières pour l'exploitation de cette plateforme.

A compter de 2022, en raison de la nouvelle répartition des indemnisations, le montant maximal des subventions cantonales octroyées à la cch sera réduit de 110 000 francs environ. Les missions liées à son rôle d'organisation faîtière ne seront plus financées. Sont concernés, entre autres, les activités d'ordre général en lien avec les médias et les relations publiques, le site internet, l'élaboration de documents de bases, la collaboration au sein de divers organes. Le contrat de prestations 2022 prévoira un plafond de 140 000 francs, somme qui englobera pour l'essentiel des indemnités pour l'exploitation de Participa.

Conformément à l'article 3, alinéa 3 de la loi sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), le canton peut accorder des indemnités pour atténuer ou compenser des charges financières résultant de l'exécution de tâches prescrites ou déléguées par le droit public. Par ailleurs, en vertu de l'article 3, alinéa 2 LCSu, il peut octroyer des aides financières aux fins de réaliser des tâches d'intérêt public que l'allocataire son financement, d'autant que plusieurs d'entre elles reçoivent des aides financières du canton et de la Confédération. Le financement d'activités associatives ne constitue pas une tâche de droit public. Représenter des associations en qualité de faîtière – et non des personnes affectées par un handicap – n'est pas une activité d'intérêt public, du fait que l'action profite aux organisations membres. Dans la mesure où le travail de la cch leur est utile, ces dernières peuvent contribuer à son financement, d'autant que plusieurs d'entre elles reçoivent un soutien financier du canton et de la Confédération.

En sa qualité de faîtière, la cch se borne à défendre les intérêts des associations. Comme il est possible que ces derniers ne concordent pas avec ceux du canton, cette activité ne saurait être financée par des subventions cantonales. De l'avis du Conseil-exécutif, des organisations dont la mission est seulement de représenter d'autres organisations défendant éventuellement à leur tour des personnes en situation de handicap ne remplissent pas le critère selon lequel elles feraient entendre la voix de ces personnes.

Les motionnaires redoutent qu'en raison de la mise en conformité du régime de financement avec les dispositions régissant l'octroi de subventions, il devienne impossible d'associer de façon adéquate les personnes en situation de handicap et leur entourage à la définition de la politique du handicap. Le gouvernement ne partage pas cette crainte : toutes les organisations importantes du domaine du handicap (insieme, Pro Infirmis, Procap, etc.), également membres de la cch et déjà bénéficiaires pour certaines d'entre elles d'aides financières de la DSSI, peuvent présenter en tout temps leurs revendications au canton ou, comme elles le font déjà, à la cch. Plusieurs d'entre elles sont par ailleurs financées en partie par la Confédération. Le Conseil-exécutif estime raisonnable que ce soit les organisations qui tirent parti des prestations, que la cch leur fournit en tant que faîtière, qui résorbent l'éventuel découvert restant.

Depuis toujours, la DSSI associe directement les personnes en situation de handicap au développement du système de prestations, et elle continuera de le faire. Les travaux d'élaboration de la nouvelle loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand) sont un excellent exemple de la façon dont se concrétise cette implication : dès le début, le canton a constitué un groupe de suivi composé de fédérations, de centres de conseil ainsi que de personnes directement concernées. Il a également constitué un groupe de travail en vue de l'élaboration du nouvel outil d'évaluation des besoins IHP (plan d'aide individuel) afin de tenir compte des diverses perspectives. Ces groupes de suivi resteront en place, même après l'entrée en vigueur du nouveau régime de financement.

La nouvelle politique du handicap entend favoriser l'autonomie et la participation à la vie de la société des personnes concernées, des objectifs auxquels ont adhéré tant le Grand Conseil que les organisations. C'est aussi dans cet esprit qu'il faut comprendre la détermination de la DSSI de s'adresser directement à ces personnes pour les associer aux travaux au lieu de passer par l'intermédiaire d'une fédération. Dès lors, dans la mesure du possible, c'est la voix même des personnes en situation de handicap qu'il faut entendre – ce qui n'exclut naturellement pas la participation des organisations. Dans cette optique, il est non seulement utile, mais aussi prévu par le droit que la cch prenne part par exemple aux procédures législatives. Toutefois, d'autres acteurs y participent aussi, sans pour autant percevoir d'indemnités financières.

Le Conseil-exécutif estime que la participation, qui constitue un atout pour les deux parties, ne doit pas donner droit à des indemnités financières. Ce principe s'applique aussi aux rapports avec l'économie. Les entreprises sont des acteurs clés de l'insertion, y compris pour les personnes en situation de handicap. Leurs fédérations ne reçoivent cependant pas de subventions cantonales versées par la DSSI pour leur participation.

Les motionnaires sont d'avis qu'il ne sera plus possible d'identifier les lacunes au niveau de la prise en charge. Le gouvernement ne partage pas cette crainte et se réfère à cet égard à l'outil IHP et à la

plateforme AssistMe[1], qui fourniront des données étayées sur la situation et les besoins en matière de prise en charge. L'intégration de l'instrument IHP dans AssistMe garantit l'enregistrement des besoins effectifs des personnes en situation de handicap, dont un programme de monitorage assure le suivi. Cette solution permet d'évaluer en continu la situation en matière de prise en charge et d'adapter l'offre en conséquence. En outre, le décompte des prestations réalisé sur AssistMe permet de déterminer dans quelle mesure les prestations octroyées sont réellement mises à contribution.

Eu égard aux réflexions présentées ci-dessus, le Conseil-exécutif recommande de rejeter la présente motion financière.

Destinataire
– Grand Conseil

[1] Plateforme de gestion des prestations d'assistance liées à un handicap conçue pour le projet pilote Modèle bernois

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 872
2020_02_DSE_loi sur l'encouragement du sport (LCESp)

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	Minorité	
Loi cantonale sur l'encouragement du sport (LCESp)			
Le Grand Conseil du canton de Berne, vu l'article 49 de la Constitution cantonale[1)] et les articles 7, 9, alinéa 1, 12, alinéa 1 et 13, alinéa 2 de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, LESp)[2)], sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
I.			
1 Dispositions générales			
Art. 1 Objet [1] La présente loi a définit les tâches et les compétences en matière d'encouragement du sport et de l'activité physique; b règle l'exécution de la LESp.			
Art. 2 Buts			

1) RSB 101.1
2) RS 415.0

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
[1] La présente loi poursuit les buts suivants, en vue d'accroître les capacités physiques de la population, de promouvoir la santé, d'encourager le développement global de l'individu et de renforcer la cohésion sociale: a augmenter l'activité physique et sportive de tous et toutes à tout âge; b valoriser la place du sport et de l'activité physique; c créer un environnement favorable au sport populaire et au sport de compétition (relève dans le sport de compétition et sport d'élite); d encourager les comportements qui inscrivent les valeurs positives du sport dans la société et qui luttent contre ses dérives; e prévenir les accidents liés au sport et à l'activité physique.	f instaurer un cadre approprié à la mise en œuvre du mandat éducatif, en particulier dans le domaine des installations sportives.		*Proposition de la majorité de la commission*
Art. 3 Moyens [1] Pour atteindre les buts visés à l'article 2, le canton a soutient et réalise des programmes et des projets;			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	Minorité	
b prend des mesures, notamment dans les domaines du sport populaire, du sport de compétition, de l'éthique, de la sécurité dans le sport et de la recherche. 2 Il veille ce faisant à préserver la nature et l'environnement et encourage l'écocompatibilité du sport. 3 Il promeut l'égalité des femmes et des hommes dans le sport.			
Art. 4 Collaboration 1 Le canton collabore a avec la Confédération, d'autres cantons, les régions et les communes, b avec des fédérations sportives, des clubs sportifs et d'autres personnes privées. 2 Il peut apporter son soutien à des projets sans but lucratif réalisés par des organismes publics ou privés dans le but d'encourager le sport et l'activité physique.			
Art. 5 Stratégie sportive cantonale 1 Le Conseil-exécutif arrête une stratégie sportive cantonale. 2 Il soumet la stratégie au Grand Conseil afin qu'il en prenne connaissance.			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
[3] Il revoit la stratégie périodiquement et l'adapte si nécessaire.			
Art. 6 Autres stratégies et plans cantonaux [1] Lorsqu'elles élaborent d'autres stratégies et plans cantonaux touchant à l'encouragement du sport et de l'activité physique, les Directions et la Chancellerie d'État impliquent, selon des modalités appropriées, le service compétent de la Direction de la sécurité.	[1] Lorsqu'elles élaborent d'autres stratégies et plans cantonaux touchant à l'encouragement du sport et de l'activité physique, les Directions et la Chancellerie d'État impliquent, selon des modalités appropriées, le service compétent de la Direction de la sécurité <u>et, lorsque le sport scolaire est concerné, la Direction de l'instruction publique et de la culture</u>.		*Proposition de la majorité de la commission*
[2] Elles contrôlent périodiquement si les autres stratégies et plans cantonaux touchant à l'encouragement du sport et de l'activité physique doivent être mis à jour.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[2] Elles contrôlent <u>tous les quatre ans</u> ~~périodiquement~~ si les autres stratégies et plans cantonaux touchant à l'encouragement du sport et de l'activité physique doivent être mis à jour.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Proposition du Conseil-exécutif I	**<u>Nouvel art. 7</u>** <u>Commission spécialisée en matière sportive</u> *Renvoi en commission, à charge de déterminer si l'exigence d'une commission spécialisée en matière sportive doit être mise en œuvre dans la loi.*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
2 Sport populaire			
Art. 7 Programmes et projets			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	Minorité	
[1] Le canton lance, soutient et coordonne des programmes et des projets visant à encourager une pratique régulière, axée sur la santé, du sport et de l'activité physique de tous et toutes à tout âge, ou propose lui-même des offres en ce sens. [2] Il peut notamment subventionner des programmes et des projets. [3] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.			
Art. 8 Jeunesse et sport [1] La mise en œuvre du programme Jeunesse et sport (J+S) pour les enfants et les jeunes dans le canton est régie par la législation fédérale sur l'encouragement du sport; elle incombe au service compétent de la Direction de la sécurité. [2] Le service compétent de la Direction de la sécurité veille à la formation de base et à la formation continue des moniteurs et monitrices, en collaboration avec les fédérations et les clubs. [3] Il peut, dans le cadre des compétences financières ordinaires visées dans la législation sur le pilotage des finances et des prestations, allouer des subventions à la formation des cadres et à des cours du programme J+S, en particulier dans le domaine du sport scolaire facultatif, pour autant que les coûts ne soient pas pris en charge par la Confédération.			
Art. 9 Coordination régionale du sport			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
[1] Le canton encourage la coordination régionale du sport. [2] Il examine, d'entente avec les communes et les régions, les possibilités de mettre sur pied des réseaux locaux et régionaux d'activité physique et de sport. [3] Il peut allouer des subventions ou fournir des prestations en nature pour la mise sur pied et l'exploitation de réseaux locaux et régionaux d'activité physique et de sport, et pour l'organisation de manifestations servant à la coordination régionale du sport.			
Art. 10 Sport et intégration [1] Les services compétents de la Direction de la sécurité, de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration et de la Direction de l'instruction publique et de la culture peuvent conjointement créer des offres sportives et soutenir, financièrement et par des prestations, des projets à but non lucratif d'organismes privés, afin d'intégrer en particulier a des personnes ayant un handicap physique, psychique ou cognitif, b d'autres groupes de population présentant un besoin d'intégration particulier. [2] Au surplus, les dispositions des actes législatifs suivants s'appliquent:	~~b d'autres groupes de population présentant un besoin d'intégration particulier.~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
a loi du 25 mars 2013 sur l'intégration de la population étrangère (loi sur l'intégration, LInt)[1)],	~~a loi du 25 mars 2013 sur l'intégration de la population étrangère (loi sur l'intégration, LInt)[2)],~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
b loi du ■■■ sur les programmes d'action sociale (LPASoc)[3)],			
c loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)[4)].	~~c loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)[5)].~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
Art. 11 Fédérations, clubs et sport non organisé			
[1] Le canton veille, dans le cadre de ses compétences, à ce que les fédérations sportives et les clubs sportifs bénéficient d'un environnement favorable pour leurs activités dans le canton.			
[2] Il peut	*Proposition du Conseil-exécutif I*	~~[2] Il peut~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*
a apporter un soutien financier ou fournir des prestations à l'association faîtière des fédérations sportives cantonales;	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[2] Il apporte un soutien financier ou fournit des prestations à l'association faîtière des fédérations sportives cantonales.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Proposition du Conseil-exécutif I	[3] Il peut	*Proposition du Conseil-exécutif I*

1) RSB 124.1
2) RSB 124.1
3) RSB ■■■
4) RSB 861.1
5) RSB 861.1

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
b allouer des subventions à d'autres fédérations sportives cantonales;		a allouer des subventions à d'autres fédérations sportives cantonales;	
c conclure des conventions de prestations avec des fédérations sportives sur la prise en charge de tâches d'encouragement du sport au sens de la présente loi, pour autant que ces fédérations soient en mesure de fournir les prestations en question efficacement;		b conclure des conventions de prestations avec des fédérations sportives sur la prise en charge de tâches d'encouragement du sport au sens de la présente loi, pour autant que ces fédérations soient en mesure de fournir les prestations en question efficacement;	
d organiser des cours de formation de base et de formation continue en collaboration avec des fédérations et des clubs;		c organiser des cours de formation de base et de formation continue en collaboration avec des fédérations et des clubs;	
e apporter un soutien financier ou fournir des conseils à des organismes privés qui entreprennent de mettre sur pied des offres sans but lucratif visant à encourager le sport et l'activité physique;		d apporter un soutien financier ou fournir des conseils à des organismes privés qui entreprennent de mettre sur pied des offres sans but lucratif visant à encourager le sport et l'activité physique;	
f encourager le bénévolat, en particulier au sein des fédérations et des clubs, par des mesures adéquates.		e encourager le bénévolat, en particulier au sein des fédérations et des clubs, par des mesures adéquates.	
[3] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[4] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
Art. 12 Mobilité			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
[1] Le canton peut	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[1] Le canton ~~peut~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*
a encourager la coexistence des pratiques de la marche à pied, de la randonnée, du cyclisme et de l'équitation avec d'autres activités sportives et utilisations sur les voies prévues dans des plans pour la mobilité douce et avec des activités qui ne sont pas pratiquées sur des voies;	*Proposition du Conseil-exécutif I*	a peut encourager la coexistence des pratiques de la marche à pied, de la randonnée, du cyclisme et de l'équitation avec d'autres activités sportives et utilisations sur les voies prévues dans des plans pour la mobilité douce et avec des activités qui ne sont pas pratiquées sur des voies;	*Proposition du Conseil-exécutif I*
b conseiller les communes dans la mise en œuvre de mesures sur des routes communales ou privées;	*Proposition du Conseil-exécutif I*	b conseille les communes dans la mise en œuvre de mesures sur des routes communales ou privées;	*Proposition du Conseil-exécutif I*
c allouer des subventions à des communes en vue d'encourager l'activité physique à vélo ou au moyen d'engins assimilés à des véhicules.	c allouer des subventions à des communes en vue d'encourager l'activité physique ~~à vélo ou au moyen d'engins assimilés à des véhicules~~;	c peut allouer des subventions à des communes en vue d'encourager l'activité physique à vélo ou au moyen d'engins assimilés à des véhicules.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	d soutenir les communes dans leurs efforts visant à ce que les élèves se rendent à l'école à pied ou à vélo.		*Proposition du Conseil-exécutif I*
[2] Il analyse l'effet des mesures et communique les résultats sous une forme adéquate.			
3 Sport de compétition			
Art. 13 Encouragement des athlètes et des entraîneurs et entraîneuses			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	Minorité	
[1] Le canton peut soutenir des offres qui permettent de concilier la pratique du sport de compétition avec les formations de base et les formations continues et avec l'exercice d'une profession et une carrière. [2] Il peut allouer des subventions à des programmes et à des projets destinés à la relève dans le sport de compétition. [3] Il fixe les conditions générales applicables à l'encouragement du sport de compétition, en suivant l'association faîtière des fédérations sportives suisses et d'autres fédérations sportives nationales.			
Art. 14 Manifestations sportives [1] Le canton peut a soutenir des manifestations ou congrès sportifs qui ont lieu dans le canton et revêtent une importance régionale, cantonale, nationale ou internationale; b récompenser des performances sportives exceptionnelles ou des réussites sportives particulières en décernant des prix ou d'une autre manière; c conseiller les organisateurs et organisatrices de manifestations ou de congrès sportifs. [2] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.			
4 Formation et sport			
Art. 15 Éducation physique obligatoire			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
[1] L'éducation physique obligatoire fait partie intégrante du mandat éducatif global; elle est régie par la législation cantonale sur l'école et par le droit fédéral. [2] Elle relève de la compétence de la Direction de l'instruction publique et de la culture.			
Art. 16 École en mouvement [1] Le canton encourage les possibilités de sport et d'activité physique au quotidien dans le cadre de l'enseignement scolaire. [2] Il encourage la pratique régulière du sport et de l'activité physique sous la forme dite de l'«école en mouvement», qu'il peut distinguer par un label.	[3] Il encourage la mobilité active sur le chemin de l'école et au quotidien.		*Proposition du Conseil-exécutif I*
Art. 17 Sport scolaire facultatif [1] Le canton peut allouer des subventions au sport scolaire facultatif et mettre du matériel à disposition.			
Art. 18 Conciliation du sport et de la formation [1] Les mesures visant à permettre de mieux concilier la pratique du sport avec les formations dans les écoles, tous degrés de formation confondus, sont régies par la législation sur la formation.			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
[2] Le canton peut prendre des mesures complémentaires afin d'encourager la conciliation du sport et de la formation; ce faisant, il tient compte aussi bien du degré de formation que des exigences liées aux disciplines sportives considérées.			
5 Planification des installations sportives			
Art. 19 Base de données des installations sportives [1] Les installations sportives sont des bâtiments, infrastructures ou surfaces destinés à la pratique du sport.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[2] <u>Les installations sportives, en particulier celles qui servent à la pratique de sports aquatiques, permettent d'assurer la mise en œuvre du mandat éducatif dans le domaine du sport.</u>	*Proposition du Conseil-exécutif I*
[2] Le canton tient une base de données des installations sportives. [3] Les communes et les régions fournissent les données nécessaires au sujet de leurs installations sportives, en particulier a les rapports de propriété et de possession, b l'emplacement, c les dimensions, d l'affectation et les possibilités d'utilisation.			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
Art. 20 Conception cantonale des installations sportives [1] Le canton élabore une conception des installations sportives d'importance cantonale (CISIC) afin de planifier et de coordonner les installations sportives d'importance cantonale. [2] La CISIC est édictée par le Conseil-exécutif et actualisée en continu.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Renvoi en commission, à charge de déterminer comment les principales mesures et les principaux objectifs de la conception des installations sportives peuvent être intégrés à l'article 20.*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
Art. 21 Plan directeur régional des installations sportives [1] Les conférences régionales ou les régions d'aménagement élaborent et édictent un plan directeur régional des installations sportives dans le cadre d'une procédure régie par la législation sur les constructions. [2] Le plan directeur régional des installations sportives a fait concorder le développement visé pour le territoire et la planification des installations sportives; b indique le temps et les moyens requis pour atteindre les objectifs. [3] Le Conseil-exécutif arrête la forme du plan et les exigences minimales en termes de contenu par voie d'ordonnance.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Biffer*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
Art. 22 Prestations du canton [1] Le canton alloue des subventions à l'élaboration des plans directeurs régionaux des installations sportives.		*Biffer (si l'art. 21 est supprimé)*	
	Proposition du Conseil-exécutif I	[2] Le canton peut allouer des subventions aux conférences régionales ou aux régions d'aménagement et aux communes afin d'assurer la mise en œuvre du mandat éducatif dans le domaine du sport.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
[2] Il peut en outre a allouer des subventions à la construction, à la transformation, à l'agrandissement ou à la rénovation d'installations sportives ou de leurs annexes, pour autant qu'elles figurent dans un plan directeur régional; b dispenser des conseils en matière de construction et d'exploitation d'installations sportives. [3] Le Conseil-exécutif arrête le montant des subventions par voie d'ordonnance.			
6 Autres dispositions			
Art. 23 Forme de la subvention [1] En règle générale, le canton alloue les subventions en vertu de la présente loi par voie de décision.			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	Minorité	
[2] Il peut aussi allouer des subventions ou d'autres prestations par contrat de droit public. [3] Si un litige naît d'un contrat visé à l'alinéa 2, le service compétent rend une décision susceptible de recours.			
Art. 24 Traitement des données [1] Les services compétents en matière sportive du canton et des communes sont habilités à traiter des données personnelles, dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches légales. [2] Ils sont habilités à traiter des données personnelles particulièrement dignes de protection relatives à la santé, dans la mesure où cela est impérativement nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches légales. [3] Ils sont habilités, dans le cadre fixé par les alinéas 1 et 2, à traiter des données figurant dans des fichiers centralisés de données personnelles selon la loi du 10 mars 2020 sur les fichiers centralisés de données personnelles (LFDP)[1)].			
Art. 25 Information [1] Le canton informe le public des mesures prises sur la base de la présente loi.			

[1)] RSB 152.05

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
[2] Il peut divulguer en particulier les données personnelles et indications suivantes, sous forme électronique et notamment sur Internet: a noms de personnes ou d'organisations qui bénéficient de subventions ou d'autres prestations de soutien sur la base de la présente loi; b indications relatives à la nature d'une prestation de soutien et à l'endroit où elle est fournie; c noms et photographies de membres du personnel, avec leur accord. [3] Au surplus, les dispositions des législations sur l'information et sur la protection des données s'appliquent.			
7 Exécution			
Art. 26 [1] Le Conseil-exécutif édicte les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi, en particulier en ce qui concerne a le sport scolaire facultatif, b Jeunesse et sport (J+S) et le sport des adultes, notamment 1. la formation des moniteurs et monitrices,			

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	Minorité	
2. l'indemnisation des organes et des responsables de cours, dans la mesure où elle n'est pas déjà réglée par la Confédération, et les dispositions régissant l'octroi de congés aux enseignants et enseignantes qui prennent part à un cours de formation des moniteurs et monitrices, 3. la participation aux coûts des personnes qui prennent part à une manifestation organisée par le canton, c l'encouragement du sport et de l'activité physique, d les comptes rendus à la Confédération au sujet des cours de sport et de la construction d'installations sportives, e les compétences.			
8 Dispositions finales			
Art. 27 Abrogation d'un acte législatif 1 La loi du 11 février 1985 sur l'encouragement de la gymnastique et des sports[1)] est abrogée.			
Art. 28 Entrée en vigueur 1 Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.			

1) RSB 437.11

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
II.			
Aucune modification d'autres actes.			
III.			
L'acte législatif 437.11 intitulé Loi sur l'encouragement de la gymnastique et des sports du 11.02.1985 (état au 01.01.2004) est abrogé.			
IV.			
Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.			
Berne, le 28 avril 2021 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Schnegg le chancelier: Auer	Berne, le 5 juillet 2021 Au nom de la commission, le président: Moser		Berne, le 18 août 2021 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

Rapport

Date de la séance du CE:	28 avril 2021
Direction:	Direction de la sécurité
N° d'affaire:	2019.POMBSM.78
Classification:	Non classifié

Loi cantonale sur l'encouragement du sport (LCESp)

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Contexte 2
2.1 Actualisation des bases légales 2
2.2 Nouvelles bases stratégiques 3

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 4
3.1 Titre et systématique 4
3.2 Référence à la législation fédérale 4
3.3 Inscription de la stratégie sportive dans la loi 4
3.4 Encouragement du sport dans les domaines du sport populaire et du sport de compétition 4
3.5 Mobilité 5
3.6 Installations sportives 5
3.7 Inscription de la Commission d'experts pour le sport dans la loi 5

4. Mise en œuvre, évaluation 5

5. Commentaire des articles 5

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 24

7. Répercussions financières 24
7.1 Sport populaire (chap. 2) 24
7.1.1 Sport populaire: programmes et projets (art. 7) 24
7.1.2 Sport populaire: Jeunesse et sport (art. 8) 25
7.1.3 Sport populaire: coordination régionale (art. 9) 25
7.1.4 Sport populaire: sport et intégration (art. 10) 25
7.1.5 Sport populaire: fédérations, clubs et sport non organisé (art. 11) 25
7.1.6 Sport populaire: mobilité (art. 12) 25
7.2 Sport de compétition (chap. 3): encouragement des athlètes et des entraîneurs et entraîneuses (art. 13) 26
7.3 Formation et sport (chap. 4) 26
7.3.1 Remarque générale 26
7.3.2 Sport scolaire facultatif (art. 17) 26
7.4 Planification des installations sportives (chap. 5) 26
7.5 Autres dispositions (chap. 6) 27
7.6 Subventions à charge du Fonds du sport 27

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation 27
8.1 Sport populaire (chap. 2) 28
8.1.1 Sport populaire: programmes et projets (art. 7) 28
8.1.2 Sport populaire: Jeunesse et sport (art. 8) 28

8.1.3 Sport populaire: sport et intégration (art. 10) 28
8.1.4 Sport populaire: clubs, fédérations et sport non organisé (art. 11) 28
8.2 Formation et sport (chap. 4) 28
8.3 Planification des installations sportives (chap. 5) 28
8.4 Autres dispositions (chap. 6) 29

9. Répercussions sur les communes 29

10. Répercussions sur l'économie 29

11. Résultat de la procédure de consultation 29

12. Proposition 30

1. Synthèse

La loi actuelle sur l'encouragement de la gymnastique et des sports date du 11 février 1985 et sa dernière actualisation remonte à 2003. Elle ne correspond plus, dans des domaines importants, à la nouvelle législation fédérale ni aux évolutions récentes du contexte et de la pratique. Une révision s'impose donc. Cette occasion est mise à profit pour adapter la législation sur le sport aux nouvelles bases établies dans la stratégie sportive du canton de Berne, dont la loi révisée suit d'ailleurs la systématique.

La présente révision a deux buts: adapter les bases légales à la situation actuelle et permettre la mise en œuvre de la stratégie sportive du canton de Berne arrêtée par le Conseil-exécutif, dont le Grand Conseil a pris connaissance en l'assortissant de déclarations de planification. Pour autant, il ne s'agit pas d'une réglementation fondamentalement nouvelle du domaine du sport. De nombreux éléments de la loi actuelle sur l'encouragement de la gymnastique et des sports ont été conservés, sous une forme actualisée et avec des adaptations rédactionnelles. Les conséquences pour les communes et l'économie seront donc minimes. Par ailleurs, le projet de loi n'a pas de répercussions directes sur les finances et le personnel, car il ne fait que donner au canton la possibilité de prendre des mesures dans certains domaines du sport, sans instaurer d'obligations. Les mesures à réaliser devront être décidées séparément, par l'organe détenant la compétence financière.

2. Contexte

2.1 Actualisation des bases légales

Édictée le 11 février 1985, la loi sur l'encouragement de la gymnastique et des sports est entrée en vigueur par étapes de 1986 à 1988. Depuis, elle a été modifiée à quatre reprises. Sa dernière actualisation, qui remonte au 14 avril 2003, est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Les bases légales de l'encouragement de la gymnastique et des sports dans le canton de Berne ont donc 16 à 34 ans.

Le Conseil-exécutif a édicté trois ordonnances fondées sur la loi sur l'encouragement de la gymnastique et des sports:

- ordonnance du 23 septembre 1987 sur l'encouragement du sport de loisir (état au 1er janvier 2004)[1],
- ordonnance du 27 mai 1998 sur la Commission d'experts pour le sport (OCES; état au 1er janvier 2004)[2],

[1] RSB 437.71
[2] RSB 437.121

- ordonnance du 28 juin 2000 concernant l'octroi d'indemnités aux agents et agentes de Jeunesse et Sport et la contribution financière des participants et participantes aux cours (OJ+S; état au 1er avril 2017)[3].

Les législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent revêtent aussi une importance pour le domaine du sport, puisque c'est sur elles que reposent les subventions non négligeables versées par le Fonds du sport à des projets d'utilité publique, notamment dans le sport populaire. Ces subventions totalisent plusieurs millions de francs par année.

La législation fédérale sur le sport, de rang supérieur, a été révisée de fond en comble dans un passé récent. Les dernières modifications de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, LESp)[4] et de l'ordonnance fédérale du 23 mai 2012 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (ordonnance sur l'encouragement du sport et de l'activité physique, OESp)[5] datent de janvier 2019. D'autres ordonnances fédérales dans ce domaine, édictées par le Conseil fédéral ou par des départements ou des offices fédéraux, portent également des dates récentes.

Bien qu'elle reste conforme au cadre fixé par la législation fédérale, la loi cantonale sur l'encouragement de la gymnastique et des sports est obsolète dans maints domaines. En 34 ans, la terminologie a autant évolué que la pratique du sport. La loi actuelle ne tient compte ni des nouveautés dans le domaine de Jeunesse et sport (J+S), comme l'inclusion de nouvelles disciplines, ni des nouveaux programmes tels que J+S Sport des enfants ou Sport des adultes Suisse (esa). Il est donc indispensable d'actualiser les dispositions de la législation cantonale dans le domaine du sport.

2.2 Nouvelles bases stratégiques

En 2004, le Conseil-exécutif, se fondant sur la loi actuelle sur la gymnastique et les sports, avait adopté des lignes directrices cantonales pour le sport et un concept cantonal comprenant sept principes directeurs assortis d'un catalogue de mesures. En 2013 et 2014, la Commission d'experts pour le sport (CES) a évalué la mise en œuvre de ces lignes directrices et relevé notamment deux éléments: le petit nombre d'objectifs atteints et l'absence de stratégie sportive à proprement parler, c'est-à-dire comportant des orientations stratégiques de nature à guider le développement du sport dans le canton de Berne.

Le Conseil-exécutif a alors chargé ce qui s'appelait encore la Direction de la police et des affaires militaires (POM) d'élaborer une stratégie sportive avec le concours des autres Directions concernées et des fédérations sportives[6]. Le gouvernement a ainsi adopté la stratégie sportive du canton de Berne le 20 décembre 2017[7] et le Grand Conseil en a pris connaissance le 27 mars 2018. Selon la volonté du Conseil-exécutif, la stratégie sportive constitue le fondement de toutes les mesures cantonales de promotion du sport et de l'activité physique. Elle a pour but de faire le point sur les divers domaines de cette promotion et de définir les grands axes politiques en la matière.

Parmi les multiples mesures inscrites dans la stratégie figure l'examen des bases légales dans le domaine du sport afin de pouvoir les adapter si nécessaire en se basant sur la stratégie et sur la législation fédérale en vigueur. La révision totale de la loi sur l'encouragement de la gymnastique et des sports, qui se traduit par son remplacement par la présente loi, met ainsi en œuvre une mesure de la stratégie sportive du canton de Berne.

[3] RSB 437.55
[4] RS 415.0
[5] RS 415.01
[6] ACE n° 851/2015
[7] ACE n° 1404/2017

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La présente révision n'apporte pas de nouveautés fondamentales dans le domaine du sport. Elle conserve de nombreux éléments de la loi actuelle sur l'encouragement de la gymnastique et des sports, sous une forme actualisée et avec des adaptations rédactionnelles. La nouvelle loi servira de base légale à toutes les mesures du canton dans le domaine visé. Elle reflète la situation actuelle dans les différents secteurs de l'encouragement du sport et définit les grands axes de la politique d'encouragement. Par ailleurs, elle optimise la collaboration entre le canton de Berne et les institutions actives dans la promotion du sport et de l'activité physique et renforce les synergies entre tous les offices et les Directions du canton qui jouent, de près ou de loin, un rôle dans ce domaine. Outre l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM) de la Direction de la sécurité (DSE), ce sont en particulier les offices de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) en charge de l'éducation et de la formation, le Secrétariat général de la DSE, qui administre le Fonds du sport, la division Promotion de la santé et addictions de l'Office des hôpitaux, l'Office de l'économie, l'Office des forêts et des dangers naturels, le service spécialisé de l'Office des ponts et chaussées chargé de la mobilité douce, l'Office des immeubles et des constructions ainsi que l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Les nouveautés figurant dans la réglementation proposée ici peuvent être résumées comme suit.

3.1 Titre et systématique

La notion de «gymnastique et sports» est dépassée. De nos jours, on parle plus couramment de sport et d'activité physique; c'est d'ailleurs l'expression figurant dans le titre de la loi fédérale. Quant à la systématique, elle a été modifiée pour suivre celle de la stratégie sportive du canton de Berne. Le chapitre consacré aux dispositions générales est suivi des chapitres «Sport populaire», «Sport de compétition» et «Formation et sport». Les installations sportives et les dispositions communes, traitées dans les deux derniers chapitres, abordent des questions transversales concernant les trois précédents chapitres.

3.2 Référence à la législation fédérale

La nouvelle loi, en particulier dans ses dispositions générales, est plus proche des bases légales fédérales, dont elle reprend d'ailleurs textuellement certaines dispositions.

3.3 Inscription de la stratégie sportive dans la loi

La loi révisée contraint le Conseil-exécutif à arrêter une stratégie cantonale sur le sport et à la réviser périodiquement.

3.4 Encouragement du sport dans les domaines du sport populaire et du sport de compétition

Les dispositions régissant l'encouragement du sport et de l'activité physique par le canton ont été adaptées aux nouvelles pratiques, remaniées, reformulées et précisées. Les lacunes constatées ont été comblées. Ces bases légales actualisées facilitent les interactions entre les multiples acteurs étatiques et non étatiques dans le domaine du sport. Elles offrent en outre au canton la possibilité de prendre lui-

même des mesures pour encourager le sport, de concevoir des offres à cet effet et de soutenir des programmes et des projets.

3.5 Mobilité

Les nouvelles dispositions concernant l'encouragement de la mobilité humaine, du sport dans le domaine de la mobilité douce et du travail de promotion y associé constituent des bases légales inédites pour l'action de l'État.

3.6 Installations sportives

Les dispositions dans ce domaine ont été actualisées et adaptées à la pratique. Lors du débat sur la stratégie sportive du canton de Berne, il est apparu que le canton avait besoin d'un plan d'aménagement des installations sportives. Le Grand Conseil a d'ailleurs adopté une déclaration de planification à ce sujet. La présente loi contient donc une disposition qui impose au canton d'élaborer ce plan, sous la forme d'une conception des installations sportives d'importance cantonale. Sur cette base, il est prévu que les régions d'aménagement ou les conférences régionales édictent des plans directeurs, qui seront contraignants pour les autorités.

3.7 Inscription de la Commission d'experts pour le sport dans la loi

La loi actuelle institue, à l'article 9, une commission d'experts pour la gymnastique et les sports (CEGS). Elle est nommée par le Conseil-exécutif et conseille ce dernier et les Directions sur toutes les questions de principe ayant trait au sport. Les détails sont réglés dans l'OCES. Le projet de révision choisit de ne plus inscrire la commission dans la loi, même si celle-ci est maintenue sous une forme légèrement différente: comme les autres commissions spéciales[8], elle sera régie dans la future nouvelle ordonnance cantonale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (ordonnance cantonale sur l'encouragement du sport, OCESp – titre provisoire). La commission d'experts aura pour tâche première de conseiller les services de l'administration cantonale compétents en matière de sport et d'activité physique et de les accompagner dans leur réflexion.

4. Mise en œuvre, évaluation

Il est prévu de regrouper les trois ordonnances d'exécution mentionnées sous le chiffre 2.1 dans une seule nouvelle ordonnance cantonale sur l'encouragement du sport (titre provisoire).

5. Commentaire des articles

Titre

Le titre de l'acte reprend la terminologie courante à l'heure actuelle, également adoptée dans leur législation par d'autres cantons et par la Confédération (cf. LESp).

[8] P. ex. la Commission spéciale PCi

Préambule

L'article 49 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993[9] dispose que le canton et les communes soutiennent l'organisation judicieuse des loisirs et les mesures en faveur du sport et du délassement. C'est pourquoi il constitue le fondement du présent acte législatif.

Article 1

L'article 1 reprend en substance l'article 1, alinéa 1 de la loi actuelle. Les notions de «gymnastique et sports» sont remplacées par celles de «sport et activité physique», qu'utilisent actuellement la Confédération et d'autres cantons. De plus, la disposition fait référence à la loi fédérale qui régit ce domaine.

Article 2

L'alinéa 2, qui définit les buts de la loi, est étendu par rapport au texte en vigueur. Il reprend une formulation figurant à l'article 1, alinéa 1 LESp. Cela montre entre autres que la Confédération et les cantons poursuivent en grande partie les mêmes buts dans le domaine du sport et de son encouragement. On peut décrire comme suit les visées de la loi:

- Il est établi que le sport et l'activité physique ont un effet positif sur la santé de la population et sur l'intégration. Ils présentent donc une utilité majeure pour la société. Il est important que les gens bougent et fassent du sport quel que soit leur âge. C'est pourquoi l'activité physique et sportive doit être augmentée pour tous à tout âge, aussi bien chez les enfants, les adolescents, les adultes et les seniors, dans le but de favoriser un développement positif (lit. *a*).
- Différents domaines, tels que les milieux de la formation, accordent déjà une grande valeur au sport. Il faut s'en féliciter, car l'activité sportive apporte un équilibre précieux au quotidien. Mais des mesures d'économie de différentes natures menacent régulièrement la valeur que revêt le sport. La loi révisée a pour but de contrer cette tendance, en encourageant un travail actif de valorisation de la place du sport (lit. *b*).
- À l'heure actuelle, l'encouragement du sport d'élite relève essentiellement de la Confédération. D'une part, celle-ci apporte des soutiens financiers substantiels aux fédérations sportives nationales par l'intermédiaire de Swiss Olympic; d'autre part, l'armée met à disposition quatre canaux pour promouvoir le sport d'élite[10]. C'est un domaine dans lequel le canton de Berne est très peu actif actuellement. Ainsi, le Conseil-exécutif organise une fois par an une cérémonie officielle pour rendre hommage aux Bernois ayant obtenu des médailles lors de compétitions internationales et il adresse une lettre de félicitations aux sportifs du canton ayant accompli des performances particulières. Il y a donc un vide entre l'encouragement étendu du sport populaire par la Confédération et les cantons et l'encouragement du sport d'élite par la Confédération. Ce vide est comblé par la présente révision (lit. *c*). Elle permet au canton de veiller à la création d'un environnement favorable non seulement au sport populaire, mais aussi au sport de compétition, notamment au niveau de la relève et du sport d'élite. Dans ces domaines, le canton intervient à titre subsidiaire, en complément de la Confédération et du secteur privé. Des explications plus détaillées figurent dans le commentaire des articles 13 et 14.
- L'activité physique et sportive est bénéfique pour la qualité de vie. Elle apporte beaucoup à la société, sur les plans éducatif, culturel, touristique et économique, et elle contribue à la bonne santé de la population. La présente loi a pour but d'encourager les comportements qui inscrivent ces valeurs positives du sport dans la société (lit. *d*). Il est important également de lutter contre les dérives du sport (p. ex. le dopage) et son impact négatif sur l'environnement (p. ex. en sensibilisant au respect des forêts et de la nature).

[9] RSB 101.1
[10] École de recrues pour sportifs d'élite (ER pour sportifs d'élite), cours de répétition pour sportifs d'élite (CR pour sportifs d'élite), militaire contractuel sportif d'élite et athlète qualifié

– La prévention des accidents est un aspect très important dans l'encouragement du sport par le canton, car les accidents sont exactement le contraire de l'effet souhaité, à savoir le développement des capacités physiques (lit. *e*). Il faut donc veiller systématiquement à éviter les accidents, notamment par une pratique correcte de l'activité sportive, et sensibiliser les personnes qui pratiquent le sport à cet aspect.

Article 3

La loi prévoit des mesures spécifiques pour atteindre les buts formulés à l'article 2. L'alinéa 1 se fonde sur l'article 1, alinéa 2 LESp. À la différence de la LESp, qui évoque des mesures dans le domaine de la formation, la LCESp fait mention de mesures dans le domaine du sport populaire, une notion plus large que la formation et qui englobe aussi le sport de loisir. Les mesures sur lesquelles porte cet alinéa sont détaillées dans les chapitres suivants.

Alinéa 2: pour le moment, la législation sur le sport ne mentionne pas explicitement la préservation de la forêt, de la nature et de l'environnement; elle ne fait que l'évoquer indirectement et très marginalement. Or, la pression sur la nature et l'environnement ne pourra qu'augmenter sous l'effet conjugué de la croissance démographique, des nouvelles activités et technologies, du mitage du territoire et du changement climatique, alors que la qualité de l'environnement est à la fois indispensable à la pratique de nombreux sports et bonne pour la santé (p. ex. passer régulièrement du temps en forêt diminue le stress et renforce le système immunitaire). C'est pourquoi il est important que le canton veille à la préservation de la nature et de l'environnement dans son action d'encouragement du sport et de l'activité physique. Il faut en particulier sensibiliser les personnes pratiquant le sport et les organisateurs d'événements au respect de l'environnement dans leurs activités: ils doivent préserver les aires protégées et les forêts fragiles et, de manière générale, observer les règles en vigueur (p. ex. interdiction pour les cavaliers et les cyclistes de quitter les chemins qui leurs sont réservés) et respecter les autres usagers (p. ex. pratiquants d'autres sports, professionnels réalisant des travaux forestiers) afin de permettre une cohabitation harmonieuse entre les différents activités de nature. Le canton prête une attention particulière à l'impact sur l'environnement des projets du secteur privé qu'il envisage d'encourager.

La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ne figure pas non plus expressément dans la législation sur le sport pour le moment, alors qu'en la matière, il existe des différences entre les sexes dans tous les champs d'action et domaines de l'encouragement du sport. L'activité sportive a beau tendre vers l'égalité, des différences subsistent encore aujourd'hui au niveau du parcours sportif en fonction du sexe. Exemple notable: en Suisse, les mères de jeunes enfants pratiquent nettement moins d'activités sportives[11]. De même, en 2019, la part de filles et jeunes femmes participant au programme Jeunesse et sport ne dépassait pas 42 pour cent[12]. Par conséquent, la promotion de l'égalité est retenue explicitement à l'alinéa 3.

Article 4

Cette disposition se fonde sur l'article 2 LESp.

Le domaine du sport a ceci de caractéristique qu'il fonctionne grâce à un ensemble d'acteurs variés, étatiques et non étatiques. Le canton doit donc coordonner ses activités avec celles des autres acteurs et, pour cela, tenir compte de leurs actions. Pour encourager le sport et l'activité physique, le canton collabore en premier lieu avec les services de la Confédération, d'autres cantons, des régions et des communes (al. 1, lit. *a*). La notion de région est employée dans le même sens qu'à l'article 21, alinéa 1

[11] Cf. rapport Sport Suisse 2020, Activité et consommation sportives de la population suisse, chapitre 4, pp. 15 ss., disponible en téléchargement sur https://www.sportobs.ch/fr/page-daccueil/actualites/, consulté le 9 septembre 2020.
[12] Cf. Statistiques J+S 2019, p. 1, disponible en téléchargement sur www.jugendundsport.ch/fr/ueber-j-s/statistik/j-s-statistiken-2019.html, consulté le 9 septembre 2020.

(conférences régionales et régions d'aménagement). Quant à celle de commune, elle recoupe aussi les collectivités de droit public, les communes bourgeoises et les paroisses, avec lesquelles le canton peut également collaborer. On peut prendre en exemple le programme 1418coach, qui est repris par d'autres cantons, ou la collaboration avec les cantons du Jura et de Neuchâtel (BEJUNE) par le passé[13]. Le canton travaille également avec des organismes privés, en particulier des fédérations et des clubs sportifs, dans le secteur à but non lucratif (al. 1, lit. *b*). Les interlocuteurs premiers du canton sont les fédérations sportives cantonales et bernsport, la faîtière regroupant la majorité de ces fédérations.

Le canton peut également collaborer avec les organisateurs publics ou privés de camps et de cours de sport (al. 2). L'essentiel, c'est que les offres soutenues aient un caractère commercial secondaire et qu'elles fassent suffisamment attention à l'environnement et à la nature, et plus spécialement à la forêt.

Les activités du canton doivent avoir pour but d'encourager l'initiative privée. Aussi la mission du canton n'est-elle pas de faire concurrence aux offres privées, mais de mettre en place un environnement qui favorise les initiatives privées, de soutenir celles-ci et de lancer de nouvelles offres dans le but de les confier ensuite à des organismes privés. Le respect de l'environnement doit être pris en compte dans l'examen des offres à soutenir, conformément à l'article 3, alinéa 2.

Article 5

Le sport est un sujet présent dans les domaines de compétence de toutes les Directions. En voici quelques exemples:

- Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE): soutien de grandes manifestations sportives et de tournois internationaux
- Direction des travaux publics et des transports (DTT): collaboration étroite avec la DSE dans la planification et la construction d'installations sportives
- Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ): planification d'installations sportives (aménagement du territoire)
- Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI): promotion de la santé et intégration par le sport et l'activité physique, en particulier dans le cadre des animations de jeunesse
- Direction de l'instruction publique et de la culture (INC): éducation physique obligatoire, recherche et formation dans le domaine du sport
- Direction des finances (FIN): comptabilité et gestion de la santé en entreprise
- Direction de la sécurité (DSE): Fonds du sport, J+S, projets d'encouragement du sport (Direction responsable du domaine du sport)

Le domaine du sport se caractérise en outre par une étroite collaboration avec des partenaires extérieurs à l'administration, comme les fédérations et les clubs. Ce sont eux qui assument l'essentiel de la responsabilité des activités sportives dans le canton de Berne. En tant que multiplicateurs et prestataires de sport, ils apportent une contribution déterminante à l'encouragement du sport et à la réalisation des objectifs fixés dans ce domaine.

On comprend pourquoi il est nécessaire de coordonner les efforts des différentes Directions ainsi que leur collaboration avec les partenaires extérieurs et d'obéir à une stratégie préétablie. Les cantons jouissent d'une très grande liberté d'action dans le domaine du sport, dont la Confédération ne réglemente qu'un petit nombre d'aspects. Il est donc judicieux que la stratégie à suivre soit définie au niveau politique.

[13] La collaboration BEJUNE a été en grande partie suspendue suite au programme d'allégement 2018.

Le Conseil-exécutif avait adopté en 2004 des lignes directrices cantonales pour le sport. Elles se composaient d'un concept cantonal et d'un catalogue de mesures pour mettre en œuvre sept objectifs exprimés sous la forme de principes directeurs.

Le 1er juillet 2015[14], le Conseil-exécutif a chargé la POM (désignation de la DSE à l'époque) d'élaborer une stratégie du sport pour le canton de Berne, avec le concours des Directions concernées et des associations sportives. Ces travaux ont abouti à la stratégie sportive du canton de Berne, que le gouvernement a adoptée le 20 décembre 2017[15] et dont le Grand Conseil a pris connaissance le 27 mars 2018.

L'article 5 de la révision contient le mandat légal demandant au Conseil-exécutif d'arrêter une stratégie sportive cantonale (al. 1) et de la porter à la connaissance du Grand Conseil (al. 2). Il reprend la formulation figurant à l'article 10 de la loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC)[16], qui contient le mandat d'élaborer une stratégie culturelle cantonale. La stratégie sportive doit être revue et adaptée périodiquement (al. 3); l'évaluation ne doit pas porter uniquement sur les objectifs de la stratégie, mais aussi sur l'état de leur mise en œuvre. Elle interviendra a priori au moins tous les cinq ans.

La stratégie sportive cantonale doit contenir entre autres les éléments suivants:

- La vision, exprimée sous la forme d'un slogan percutant, montre la voie à suivre et reflète tous les aspects de la position du canton de Berne par rapport au sport. La première stratégie a pour vision: «Berne, canton sportif. BE bouge! – passionne! – enrichit!».



- Les orientations stratégiques indiquent la manière de mettre en œuvre la vision. Elles définissent assez précisément ce que le canton de Berne doit entreprendre pour atteindre le but exprimé dans la vision. Les orientations stratégiques sont des phrases programmatiques complétées par des explications.
- Les champs d'action correspondent aux orientations stratégiques, qu'ils concrétisent. Ils définissent les domaines dans lesquels le canton doit agir pour encourager le sport. La complexité du domaine du sport, qui comporte de multiples facettes, oblige à se restreindre car l'État ne peut et ne doit pas intervenir partout. Ainsi, la stratégie se limite à quatre domaines, définis dans les champs d'action: sport pour tous, sport de haut niveau, formation et sport, thèmes transversaux. Les champs d'action sont décrits dans la stratégie. Ils peuvent être illustrés par des mesures montrant comment s'attaquer aux déficits existants. Mais ces mesures ne font pas partie de la stratégie proprement dite.

Article 6

Étant donné les multiples points de jonction entre le sport et d'autres domaines, il est indispensable que les intérêts du sport soient pris en compte dans les plans et stratégies de ces autres domaines. C'est pourquoi la nouvelle loi impose aux Directions et à la Chancellerie d'État l'obligation de faire appel à la DSE, selon des modalités appropriées, lorsqu'elles élaborent ou révisent des plans ou des stratégies touchant à l'encouragement du sport et de l'activité physique. Il va de soi que, pour sa part, le service de

[14] ACE n° 851/2015
[15] ACE n° 1404/2017
[16] RSB 423.11

la DSE en charge du sport fait appel aux services concernés des autres Directions et de la Chancellerie d'État lorsqu'il élabore ou revoit la stratégie sportive du canton et qu'il tient compte de manière adéquate dans son activité des éléments des autres plans et stratégies ayant trait au sport. Les efforts de coordination à entreprendre portent sur les aspects non seulement techniques, mais aussi financiers.

Chapitre 2

Les chapitres 2 et 3 portent sur l'encouragement du sport par le canton hors du cadre scolaire. Ils réglementent de manière plus détaillée ce qui figure dans la loi actuelle dans la rubrique «Sport de loisir», en faisant une distinction entre le sport populaire (encouragement général du sport et de l'activité physique, chap. 2) et le sport de compétition (chap. 3). Ces nouvelles dispositions reposent sur la stratégie sportive du canton de Berne.

La notion de «sport populaire» englobe aussi bien le modèle et la définition traditionnels du sport en association, avec la dualité entraînement / compétition et des règles et formes d'organisation claires, que la pratique du sport non organisée et les offres sportives avec ou sans visées de compétition et de performance. Le sport non organisé désigne les activités sportives sans encadrement, pratiquées hors du cadre d'un club ou de l'offre d'un prestataire commercial (p. ex. le cyclisme). Par opposition, le sport organisé offre un encadrement. Il englobe notamment les offres des clubs sportifs, des écoles, des communes, des cantons, de la Confédération (p. ex. J+S) ou encore de groupements d'intérêts et de prestataires privés, à but commercial ou non.

Article 7

L'alinéa 1 reprend le principe énoncé à l'article 6 de la loi actuelle, mais en le formulant différemment: le canton encourage une pratique régulière du sport et de l'activité physique de tous et à tout âge. À titre complémentaire, l'alinéa 1 retient que les activités de sport et de mouvement considérées doivent mettre un accent particulier sur la santé: cela va dans le sens de l'utilité pour la société que présente le sport. Comme on l'a vu ces dernières années, des interrogations surgissent régulièrement sur la manière dont le canton peut accomplir sa tâche d'encouragement du sport et de l'activité physique. Les alinéas 1 et 2 définissent donc en détail les moyens auxquels il peut recourir pour encourager la pratique du sport et de l'activité physique en général. L'alinéa 1 reprend les possibilités figurant déjà dans la loi actuelle: le canton peut coordonner, soutenir et lancer des projets respectueux de l'environnement, en collaboration avec des organisations partenaires. L'accent est mis ici sur le soutien administratif et technique (p. ex. par la mise à disposition de modèles de cours), et non pas sur le soutien financier, qui est réglé à l'alinéa 2. Cette forme d'encouragement a permis de mettre en place des offres telles que les remorques sportives, les réseaux locaux et régionaux d'activité physique et de sport ou encore les camps de sport. On peut également imaginer, à l'avenir, un soutien à des programmes ou à des projets de promotion d'un mouvement actif, sain et respectueux de l'environnement, au quotidien et pendant les loisirs.

L'expérience montre que, souvent, il ne suffit pas de soutenir les initiatives et les offres de partenaires et que le canton doit alors prendre la direction des opérations. Il a toujours été difficile de déterminer si le texte de la loi actuelle permet au canton d'assumer un rôle plus actif. La nouvelle formulation figurant ici, selon laquelle le canton peut aussi proposer ses propres programmes et projets respectueux de l'environnement, apporte une clarification sur ce point. Elle permet au canton, en particulier en phase de démarrage, de concevoir et de proposer lui-même un nouveau projet ou programme. Une fois que celui-ci a atteint sa vitesse de croisière et a peut-être aussi trouvé un point d'équilibre économique, le canton peut en déléguer la responsabilité à un partenaire externe. On citera en exemple les journées de découverte des offres sportives locales ou encore le programme de cours HipFit pour enfants en surpoids. Lancées par le canton, ces offres sont aujourd'hui proposées par plusieurs communes. La possibilité de lancer ses propres programmes et projets donne au canton un levier pour agir directement

sur la qualité des offres et en assurer la continuité, puisqu'elles ne dépendent plus d'individus en premier lieu.

L'alinéa 2 maintient la possibilité de subventionner des programmes et des projets. Ces contributions peuvent provenir de moyens ordinaires de l'État ou du Fonds du sport, pour autant que les prescriptions des législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent soient respectées. On citera en exemple les aides financières allouées aux camps de sport et aux réseaux locaux d'activité physique et de sport.

Les détails de l'encouragement de l'activité physique et sportive en général seront réglés par le Conseil-exécutif par voie d'ordonnance (al. 3).

Article 8

Les alinéas 1 et 2 correspondent sur le fond à l'article 5 de la loi actuelle, avec des adaptations d'ordre rédactionnel.

L'alinéa 3 instaure une nouveauté: le canton peut, en complément de la Confédération, accorder des subventions en faveur de la formation des cadres et des cours de J+S, en particulier dans le domaine du sport scolaire facultatif, ceci dans le cadre des compétences financières ordinaires (cf. loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations [LFP][17], et ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations [OFP][18]). Des explications concernant le soutien du sport scolaire facultatif figurent dans le commentaire de l'article 17.

Article 9

Il est dans l'intérêt du canton que les offres sportives des communes, des régions, des clubs et d'autres organismes privés soient coordonnées au niveau régional, car cela permet de rationaliser l'utilisation des infrastructures et d'exploiter des synergies. La coordination favorise également la diversité des offres. Elle peut être assurée par exemple par la création de réseaux locaux et régionaux d'activité physique et de sport (voir explications concernant l'al. 2). L'alinéa 1 en instaure le principe.

Pour développer la coordination régionale du sport, le canton peut prendre l'initiative de contacter les communes et les régions afin d'envisager la constitution de réseaux régionaux d'activité physique et de sport (al. 2). L'objectif de ces réseaux est de permettre des synergies entre toutes les communes, villes et régions qui sont actives dans le domaine du sport et de l'activité physique. La mise en réseau des autorités, des écoles, des associations, des prestataires commerciaux et d'autres partenaires permet de mieux coordonner certains événements, d'optimiser l'utilisation des installations et de créer de nouvelles offres. Un coordinateur sportif ou une coordinatrice sportive sera nommée pour coordonner, lancer et mettre en réseau les projets et les offres; cette personne sera à la fois l'interlocuteur ou l'interlocutrice et le centre de compétences pour les questions liées au sport et à l'activité physique. Le canton exercera une fonction de conseil pour les communes et les régions qui souhaitent mettre sur pied un réseau d'activité physique et de sport.

Le canton peut également allouer des contributions financières ou fournir des prestations en nature (al. 3). Par le passé, il soutenait financièrement la création des réseaux régionaux par une subvention d'un franc par habitant, sans excéder 10 000 francs, pour une durée de quatre ans, à condition que la commune ou la région concernée apporte le même montant. Le canton octroyait également des aides financières à des rencontres cantonales contribuant à l'encouragement général de l'activité physique et sportive, comme les championnats sportifs des écoles, les championnats sportifs des écoles moyennes et le School Dance Award. Ces aides ont été supprimées suite au programme d'allégement 2018. Le

[17] RSB 620.0
[18] RSB 621.1

canton continue néanmoins de fournir des prestations en nature et de soutenir les organisateurs, dans la limite des ressources disponibles. La loi révisée maintient ces possibilités de soutien par des aides financières, des prestations en nature et la prise en charge de tâches de planification et de coordination.

Article 10

L'encouragement du sport et de l'intégration est un champ d'action de la stratégie sportive du canton de Berne. Le sport et l'activité physique peuvent permettre à des personnes de prendre part à la vie sociale et d'en devenir des acteurs. Lorsque le sport met en avant le respect mutuel, il contribue à la cohésion sociale et à l'intégration. Il donne l'occasion de nouer des contacts et crée un sentiment d'appartenance. Il développe la solidarité, l'ouverture d'esprit, la tolérance, le fairplay et l'engagement social. Cette fonction lui confère une grande importance, étant donné l'hétérogénéité marquée de la population.

Le canton de Berne s'est doté d'un Programme d'intégration cantonal, dont la mise en œuvre relève de la compétence commune de la DSSI et de l'INC. Depuis 2015, les personnes étrangères qui arrivent en Suisse sont invitées par leur commune de domicile à un premier entretien, durant lequel elles sont informées entre autres des offres des associations locales. Gérée sur mandat de la DSSI et de l'INC, la Plate-forme d'intégration du canton de Berne (integration-be.ch) propose de nombreuses informations utiles, y compris sur l'intégration par le sport et l'activité physique. Elle devrait être remplacée au milieu de l'année 2021 par une plate-forme plus complète qui s'adressera aux nouveaux arrivants dans le canton («Salut Berne / Hallo Bern». L'encouragement de l'activité physique et sportive repose sur un autre pilier important, composé de deux programmes d'action de la DSSI: le *Programme d'action cantonal en faveur de l'alimentation, de l'activité physique et de la santé psychique des enfants et des adolescents* et le programme *Vieillir en forme*. Ces deux programmes soutiennent des projets d'encouragement de l'activité physique, comme Midnight Sports, des cours de vélo pour migrants, Bike2school ou des activités physiques pour personnes âgées.

Les personnes ayant un handicap physique, psychique ou cognitif font du sport dans le cadre de nombreuses associations et autres structures. Plusieurs organisations cantonales ou nationales proposent des offres à leur intention, comme PluSport, Special Olympics ou Swiss Paralympic. La plupart d'entre elles sont spécialisées dans le handicap. Mais il existe aussi quelques associations dont l'offre est conçue de manière à pouvoir intégrer des personnes en situation de handicap.

La loi révisée maintient la possibilité pour le canton d'encourager l'ensemble de sa population à pratiquer des activités sportives et de veiller à ce qu'il existe des offres d'activité physique et sportive accessibles. Le vivre ensemble et l'intégration dans la société doivent recevoir une attention particulière. Un défi subsiste: adapter les structures sociales et les infrastructures de façon à ce qu'elles restent accessibles et utiles à tous. Dans ce contexte, il est également capital que les offres soutenues ne visent pas en premier lieu des buts lucratifs. L'encouragement du sport et de l'intégration peut revêtir par exemple les formes suivantes:

- Coordination de cours de formation et de perfectionnement dans le domaine du sport des jeunes et des adultes ayant pour but de sensibiliser aux questions d'intégration
- Intégration de la population migrante dans les offres d'activité sportive et physique existantes
- Contribution à l'acquisition de compétences pour concevoir et mettre en œuvre des offres d'activité sportive et physique destinées aux personnes en situation de handicap
- Établissement d'un annuaire des offres sportives destinées aux personnes en situation de handicap; soutien à des offres, en particulier si elles sont faciles d'accès
- Aide à l'organisation et à la mise en œuvre d'offres d'activité physique et sportive destinées aux personnes en situation de handicap
- Organisation de programmes et de camps sportifs pour des groupes cibles que d'autres organisations ne peuvent pas intégrer

Les nombreuses prescriptions légales en vigueur dans le domaine de l'intégration doivent aussi être respectées dans le contexte de l'encouragement de l'activité physique et sportive. Il s'agit en particulier de la loi du 25 mars 2013 sur l'intégration de la population étrangère (loi sur l'intégration, LInt)[19], de la loi du 9 mars 2021 sur les programme d'action sociale (LPASoc)[20], et de la loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)[21]. On précisera que le canton prévoit d'édicter une loi sur les prestations aux personnes handicapées, qui devrait entrer en vigueur en 2023.

Article 11

Les clubs sportifs sont les structures qui proposent l'offre la plus importante pour les personnes de tous âges qui souhaitent pratiquer un sport régulièrement en bénéficiant d'un encadrement et qui s'intéressent à la compétition à tous les niveaux. Ils fonctionnent en grande partie grâce au bénévolat. Ils ont donc une fonction sociale et culturelle importante dans notre société et participent au bien commun.

En tant que faîtière des fédérations sportives cantonales, bernsport est un partenaire important pour le canton dans le domaine de l'encouragement du sport. L'alinéa 2, lettre *a* instaure la base légale requise pour que le canton puisse soutenir bernsport en premier lieu par des prestations en nature, par exemple un appui administratif, et en second lieu par des aides financières. La décision a été prise délibérément de ne pas citer nommément des organisations dans la loi, sachant que leurs noms peuvent changer. La base légale pour un soutien financier ou en nature se réfère à l'association faîtière des fédérations sportives cantonales, indépendamment de son nom. On a donc là aussi délibérément décidé de ne pas mentionner l'appellation «bernsport».

Les fédérations sportives cantonales doivent également pouvoir bénéficier de subventions si elles en ont besoin pour accomplir leurs tâches (al. 2, lit. *b*). Cette disposition doit aussi permettre au canton de subventionner partiellement des fédérations sportives intercantonales, compte tenu notamment de l'importance que certaines d'entre elles revêtent pour le Jura bernois. Les fonds nécessaires peuvent être prélevés sur les moyens ordinaires de l'État, mais aussi sur le Fonds du sport dans la mesure où les législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent l'autorisent. En vertu de la stratégie sportive du canton de Berne, ces aides doivent servir à soutenir les initiatives des fédérations sportives. Elles doivent aussi permettre de professionnaliser certaines tâches au sein de ces associations afin que les bénévoles soient soulagés et que les fédérations puissent se concentrer sur leur mission principale.

L'alinéa 2, lettre *c* crée la base légale permettant au canton de conclure avec les fédérations sportives des conventions de prestations dans le domaine de l'encouragement du sport. Ces conventions permettront au canton de déléguer des tâches d'encouragement du sport aux fédérations et d'indemniser celles-ci pour le travail fourni. À l'heure actuelle, 17 cantons ont la possibilité de conclure des conventions de prestations avec des organisations partenaires, la plupart du temps des associations faîtières cantonales ou régionales. Les contreparties fournies par ces cantons proviennent généralement de leur Fonds du sport.

L'alinéa 2, lettre *d* reprend en substance le contenu de l'actuel article 6, alinéa 2. Le canton conserve la possibilité de s'associer avec des clubs et des fédérations pour proposer, dans le cadre de l'encouragement du sport, des cours de formation et de perfectionnement adaptés aux besoins des moniteurs et monitrices et des membres. Il peut par exemple proposer des formations à la gestion de club en collaboration avec Swiss Olympic ou des cours débouchant sur une attestation de capacité.

La Suisse compte quelque 19 000 clubs sportifs, dont les activités reposent essentiellement sur le travail bénévole: pas moins de 335 000 fonctions sont exercées par des volontaires qui ne sont pas rémunérés

[19] RSB 124.1
[20] RSB …
[21] RSB 861.1

ou qui touchent des indemnités modestes (chiffres de 2016). Cela correspond à 23 000 emplois à plein temps et le travail fourni à titre gracieux a une valeur d'environ deux milliards de francs. L'engagement bénévole est également à la base du sport cantonal, pour les clubs comme pour les manifestations sportives, lesquels ne peuvent exister que grâce à lui. Les attentes à l'égard du bénévolat augmentent, notamment pour ce qui est du temps à lui consacrer. Il convient donc de le renforcer dans le domaine du sport, et en particulier au sein des clubs et des fédérations. Étant donné l'importance institutionnelle et sociétale de l'engagement bénévole, il est essentiel qu'il soit valorisé et reconnu dans la société. C'est ce que vise l'alinéa 2, lettre *f*. En se fondant sur la stratégie sportive, le canton pourrait encourager le bénévolat de diverses manières, notamment

- en proposant, en association avec des partenaires, des formations et des perfectionnements consacrés à l'exercice de fonctions bénévoles dans les clubs sportifs;
- en reconnaissant en tant qu'employeur les formations et les perfectionnements effectués dans l'exercice de fonctions au sein d'organisations sportives;
- en simplifiant et en optimisant les procédures administratives régissant l'obtention de soutiens par les clubs sportifs;
- en honorant les personnes qui se sont engagées durant de longues années dans le travail bénévole en faveur du sport (p. ex. lors des événements rendant hommage aux sportifs et sportives bernois ayant accompli des performances particulières).

Les détails, notamment en ce qui concerne le financement, seront réglés par le Conseil-exécutif par voie d'ordonnance (al. 3). Cela permettra de définir clairement quels services cantonaux financent quoi, sur quelles bases et à quelles conditions.

Article 12

Cet article vise à encourager l'activité physique dans le cadre de la mobilité spatiale. Pour encourager l'utilisation du vélo, il faut développer les pistes cyclables en bordure des routes nationales afin de créer des liaisons à l'échelle régionale et cantonale. Il est donc important que les communes, les régions et le canton se coordonnent pour planifier les réseaux. En vertu de l'article 59 de la loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR)[22], le canton peut allouer des subventions à hauteur de 40 pour cent des coûts en faveur d'investissements dans des itinéraires cyclables importants sur des routes communales ou privées qui sont inscrits dans le plan sectoriel pour le trafic cycliste. D'après le projet de nouvelle loi fédérale sur les voies cyclables (état au 13 mars 2020), la Confédération devrait à l'avenir mettre les VTT et les vélos sur un pied d'égalité. Dans sa réponse à la motion 250-2019 Graf (Interlaken, PS), «Des itinéraires pour VTT attrayants dans le canton de Berne aussi», le Conseil-exécutif s'est déclaré prêt à donner suite aux exigences formulées dans la motion dans le cadre de la révision de la LR, afin que les itinéraires de VTT importants puissent être considérés à l'avenir comme des itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal au sens de l'article 45 LR. Le cadre juridique ainsi créé permettrait aux communes de planifier, construire et exploiter des itinéraires de VTT importants et au canton d'assurer leur signalisation et d'accorder des subventions d'investissement, comme pour les itinéraires de loisir. Le Conseil-exécutif soutient expressément l'assimilation de la notion de VTT à celle de cyclisme; il s'agit d'une des raisons principales à la révision en cours de la LR. Le projet de révision devrait être mis en consultation au printemps 2021, pour une entrée en vigueur probable en avril 2023. Les deux notions devraient ensuite également être assimilées l'une à l'autre dans le plan sectoriel pour le trafic cycliste.

Dans ce contexte, le plan sectoriel des itinéraires de randonnée pédestre revêt également une importance. Ce plan recense quelque 10 000 kilomètres de chemins de randonnée à travers le canton et sert de base pour l'octroi de subventions cantonales aux principaux chemins de randonnée (les subventions s'élèvent à 40 % des coûts en vertu de l'art. 60 LR). Il constitue aussi une base pour la

[22] RSB 732.11

planification et la signalisation en vue de l'utilisation commune en tant que chemins de randonnée, itinéraires de randonnées cyclistes et itinéraires de VTT.

Le partage des itinéraires entre les différentes formes de mobilité douce est une source de conflits potentiels. Pour répondre aux besoins de chaque utilisation et prévenir les conflits, l'alinéa 1, lettre *a* permet au canton d'encourager la coexistence d'activités différentes sur les itinéraires de mobilité douce. Cette possibilité s'étend aux activités se déroulant hors des itinéraires balisés, comme la course d'orientation, le ski de randonnée ou les raquettes. L'encouragement du partage des itinéraires réside dans la communication et l'information lors de cours J+S et passera par les canaux de communication de Sport canton de Berne. Il n'y a pas de contributions financières de la part du canton prévues à ce sujet.

En complément des subventions cantonales pouvant être allouées à des investissements dans l'infrastructure selon les articles 59 et 60 LR, les lettres *b* et *c* de l'alinéa 1 donnent au canton la possibilité de soutenir les communes en leur dispensant des conseils et en contribuant financièrement au développement de la mobilité à vélo ou au moyen d'engins de mobilité douce assimilés à des véhicules. Pour favoriser l'activité physique en plein air, les communes peuvent proposer par exemple des pistes cyclables gonflables (*pumptracks*), des parcours d'obstacles ou des parcours équipés d'appareils d'entraînement. L'OSSM de la DSE et l'Office des ponts et chaussées (OPC) de la DTT sont appelés à collaborer étroitement dans ce domaine. Les itinéraires de cyclisme et de randonnée réglementés par la LR resteront dans le domaine de compétences de la DTT et n'entrent donc pas dans le cadre de la présente loi. Lorsqu'il conseille les communes et octroie des subventions, le canton veille au respect des prescriptions légales en matière de protection de la nature et de la faune sauvage.

Pour s'assurer que les ressources destinées à la mobilité douce sont utilisées de manière adéquate, le canton doit examiner l'efficacité des mesures auxquelles il apporte un soutien. Son examen porte aussi sur l'infrastructure. Par souci de transparence, l'alinéa 2 précise que le canton devra présenter et communiquer les résultats de cette analyse sous une forme adéquate.

Chapitre 3

Pour remporter des victoires sportives, il faut avoir le soutien nécessaire pour concilier formation et carrière sportive avant d'avoir atteint l'âge de produire des performances de haut niveau. De même, il est indispensable de pouvoir concilier métier et formation continue avec la pratique d'un sport d'élite pendant et après sa carrière sportive. Cela concerne non seulement les sportifs, mais aussi les entraîneurs, dont l'engagement doit être compatible avec une formation ou une activité professionnelle complémentaire. Le sport de compétition est géré principalement par les fédérations sportives nationales, réunies sous la bannière de Swiss Olympic. Cependant, pour que le sport de compétition soit durablement couronné de succès au niveau international, il faut que ses objectifs soient portés et coordonnés non seulement par les acteurs du secteur privé, mais aussi par la Confédération, les cantons et les communes. Or, le canton de Berne n'a pour le moment ni bases légales, ni directives sur l'encouragement du sport de compétition. C'est pourquoi cet aspect fait l'objet d'un chapitre distinct dans la nouvelle loi. L'encouragement du sport de compétition s'appuie sur la stratégie sportive du canton de Berne, en mettant l'accent sur la relève. Les définitions applicables sont les suivantes:

- La notion de sport de compétition est très large. Elle comprend en particulier les sports axés sur la compétition pratiqués par les enfants et les adolescents (sport populaire). Elle couvre donc tous les niveaux de l'entraînement axé sur la performance, de l'enfance à l'âge adulte en passant par la jeunesse. Le sport de compétition ne se distingue du sport populaire qu'en fin d'adolescence.
- Le sport d'élite correspond au degré le plus élevé du système d'encouragement. Cette notion vise principalement l'élite au niveau international. Elle est incluse dans la notion de sport de compétition, qui englobe tous les niveaux d'évolution depuis la relève jusqu'à l'élite.

- La notion de relève dans le sport de compétition couvre toutes les catégories Jeunesse et Juniors à tous les niveaux d'encouragement: local (cadre de club), régional (cadre régional) et national (cadre national). Elle désigne en général l'ensemble des enfants et des jeunes qui s'entraînent au sein d'une cellule de promotion axée sur la performance. L'encouragement de la relève dans le sport de compétition est compris au sens large.

Selon la stratégie sportive du canton de Berne, les mesures cantonales d'encouragement du sport d'élite doivent profiter à la fois aux athlètes et aux personnes dirigeant les entraînements. Ces mesures s'appuient sur les stratégies de promotion de Swiss Olympic et des fédérations sportives nationales. Il est prévu que le canton de Berne focalise son engagement sur la relève et la transition de la relève vers l'élite. Il faut en effet éviter les recoupements avec les démarches d'encouragement au niveau national.

Article 13

En vertu des alinéas 1 et 2, le canton peut apporter un soutien et une aide financière aux offres qui permettent de combiner sport et formation ou carrière professionnelle. En application de la stratégie sportive du canton de Berne, l'OSSM a créé un poste de responsable cantonal pour la promotion du sport de compétition sur son budget ordinaire pour les ressources humaines. On peut résumer ainsi les tâches principales liées à cette fonction:

- Coordination de l'encouragement de la relève
- Collaboration étroite avec les fédérations, les clubs et les centres d'entraînement
- Développement de plans d'encouragement et de projets dans le canton
- Connaissance approfondie des possibilités de formation pour les sportifs et sportives
- Collaboration étroite avec les offices cantonaux chargés de la formation
- Travail sur la question des frais de scolarité des sportifs et sportives
- Communication directe avec Swiss Olympic
- Communication directe avec l'Office fédéral du sport (OFSPO)

Le responsable cantonal ou la responsable cantonale pour la promotion du sport de compétition conseille les sportifs et sportives de talent, les clubs et les fédérations. Chaque partenaire sportif doit désigner une personne de contact afin de faciliter la conciliation entre sport et formation. Si les fédérations estiment nécessaire d'étoffer l'offre scolaire encourageant le développement des sportifs et sportives (p. ex. en attribuant le label Swiss Olympic aux écoles), le canton peut soutenir et coordonner leur démarche.

Il n'y a pas de raison que les conseils aux athlètes dans le cadre de l'encouragement du sport de compétition soient réservés à la relève. Ils doivent être ouverts à tous les compétiteurs et compétitrices, aux fédérations et aux entraîneurs et entraîneuses. Ils émanent d'une seule source, le responsable cantonal ou la responsable cantonale pour la promotion du sport de compétition, qui travaille en étroite collaboration avec les fédérations sportives régionales, cantonales et nationales, Swiss Olympic et l'OFSPO à Macolin. Cette personne conseille les offices chargés de l'éducation et de la formation en ce qui concerne l'application des critères d'admission dans le programme bernois de soutien aux jeunes talents et elle soutient les écoles dans la mise en place de structures d'encouragement de la relève. C'est également elle qui examine les demandes de prise en charge des frais d'écolage des jeunes talents de la relève sportive. Elle remet ses recommandations aux offices chargés de l'éducation et de la formation, lesquels prennent la décision finale. Le responsable cantonal ou la responsable cantonale pour la promotion du sport de compétition a pour tâche de mettre en réseau toutes les institutions actives dans son domaine de compétences. Un accent particulier devrait aussi être mis sur la conciliation du sport avec une formation universitaire, étant donné qu'une lacune subsiste à ce niveau par rapport aux degrés secondaires I et II.

Le soutien d'offres en vertu de l'alinéa 1 peut revêtir la forme de contributions financières, par exemple pour l'attribution du label Swiss Olympic aux écoles ou en faveur de cellules de promotion de la relève mises en place par les fédérations. Les subventions de cette nature pourront provenir de moyens ordinaires de l'État, mais aussi, si les conditions définies dans la législation spéciale (législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent) sont remplies, du Fonds du sport. À l'heure actuelle, ce dernier soutient les centres d'entraînement des fédérations à hauteur de deux millions de francs par an. Le canton de Berne n'accorde pas de subventions du Fonds du sport directement à des sportifs et sportives individuels, contrairement à 18 cantons, où ces personnes figurent sur la liste des bénéficiaires possibles. Selon la pratique et la jurisprudence bernoises, les contributions en faveur de personnes individuelles ne sont pas autorisées car elles n'ont pas un caractère d'utilité publique.

Pour que l'encouragement de la relève soit efficace, il est important que les fédérations sportives, les établissements scolaires et les entreprises formatrices offrent aux sportifs et sportives de bonnes conditions générales. C'est pourquoi il faudra accorder une attention particulière à l'assurance de la qualité. Les fédérations sportives gèrent une multitude de centres d'entraînement régionaux et nationaux dans le canton de Berne. Elles bénéficient pour cela d'une aide subsidiaire du Fonds du sport. Les jeunes talents reçoivent de leur fédération et de Swiss Olympic une *Swiss Olympic Talent Card* locale, régionale ou nationale, qui leur donne accès au programme d'encouragement des talents particuliers aux degrés secondaires I et II. Aux termes de l'alinéa 3, le canton peut fixer les conditions générales applicables à l'encouragement du sport de compétition. Il se fonde pour cela sur les lignes directrices de Swiss Olympic, la faîtière des fédérations sportives suisses. Une mesure possible consisterait à demander aux fédérations sportives de mettre en place des structures d'assurance de la qualité pour l'encadrement des jeunes talents sportifs.

Article 14

L'encouragement du sport de compétition englobe des mesures comme le soutien de grands événements sportifs dans le cadre de la promotion économique mise en œuvre par l'Office de l'économie (OEC) de la DEEE ou encore l'hommage rendu par le gouvernement aux sportifs et sportives bernois ayant remporté des victoires et les prix décernés à cette occasion. Ces formes d'encouragement sont inscrites dans le présent article. Les manifestations ou congrès sportifs mentionnés à l'alinéa 1 visent des manifestations comme les Championnats d'Europe de gymnastique artistique et de beach-volley (en 2016), les Coupes de monde de ski alpin d'Adelboden et de Wengen, mais aussi la course urbaine de Langenthal ou le Grand Prix de Berne. Ces manifestations sont actuellement soutenues par le Fonds du sport (compétitions nationales et régionales) et par l'OEC (compétions internationales). La loi du 20 juin 2005 sur le développement du tourisme (LDT)[23] a été complétée le 1er mai 2018 avec une base légale permettant de soutenir, régulièrement ou sporadiquement, les manifestations importantes qui fournissent une contribution essentielle à la création de valeur et ont des effets publicitaires notables au niveau international[24]. Le présent projet de révision complète cette possibilité en habilitant le canton à soutenir aussi les rencontres d'importance régionale, cantonale ou nationale, c'est-à-dire des manifestations qui ne rempliraient pas les critères de la LDT. Ce soutien peut revêtir la forme d'aides financières, mais aussi par exemple de prestations de conseil ou de travaux théoriques. Ainsi, le Forum du sport bernois pourra bénéficier d'aides aussi bien financières qu'administratives. Sur ce point, la présente disposition va plus loin que la LDT, qui prévoit exclusivement des aides financières. Le soutien à des manifestations sportives ne devra pas entraîner une contradiction avec l'article 3, alinéa 2, en vertu duquel il faut veiller à une meilleure compatibilité des manifestations avec l'environnement et le climat.

Aujourd'hui, les jeunes talents bernois qui remportent une médaille en sport individuel ou collectif dans les championnats de la relève nationaux sont récompensés par une contribution financière du Fonds du sport à certaines conditions. Le Conseil-exécutif rend hommage chaque année aux sportifs et sportives

[23] RSB 935.211
[24] Art. 9, al. 2a LDT

domiciliés dans le canton de Berne ou membres d'un club bernois qui remportent une médaille aux Jeux olympiques ou paralympiques ou aux championnats d'Europe ou du monde. Il organise à cet effet une cérémonie annuelle au cours de laquelle les médaillés reçoivent un certificat. C'est également lors de cette cérémonie que sont distingués le sportif, la sportive et le jeune talent bernois de l'année. La loi révisée permet de maintenir cette action de promotion du sport de compétition.

L'alinéa 2 prévoit que le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.

Chapitre 4

Avec son caractère ludique, ses moments de suspense et sa possibilité d'expression créative, le sport contribue significativement à la formation de l'être humain et entre donc dans le cadre du mandat global de formation. De ce fait, la présente loi doit aussi faire une mention expresse du lien entre formation et sport.

Article 15

L'article 15, alinéa 1 correspond grosso modo à l'actuel article 2, alinéa 1, en précisant en outre que l'éducation physique est régie par la législation cantonale sur l'école et par le droit fédéral. Cette éducation apporte une contribution décisive à l'encouragement du sport parmi les jeunes. Le nombre d'heures de cours d'éducation physique est déterminé à la fois par le droit cantonal et le droit fédéral. Partant, il est important que la LCESp fasse un lien avec la législation sur la formation. Cette disposition permet de tracer une limite nette concernant les cours d'éducation physique obligatoires, en indiquant qu'ils ne sont pas régis par la LCESp. Il s'agit d'une mention à titre informatif, étant donné que le sport touche de nombreux domaines. L'alinéa 2 retient donc clairement que l'éducation physique obligatoire relève de la compétence de l'INC.

Article 16

La notion d'«école en mouvement» englobe divers concepts et idées pour favoriser l'activité physique à l'école et un parcours scolaire holistique. Cela comprend des journées de sport scolaire, du sport scolaire facultatif et du sport dans le programme scolaire (branche à option), mais aussi d'autres mesures variées pour favoriser l'activité physique dans le cadre de l'apprentissage et de l'enseignement au quotidien (p. ex. position assise dynamique, apprentissage en mouvement, récréations actives, activité physique sur le chemin de l'école).

Dans le canton de Berne, l'école en mouvement est déjà mise en œuvre de diverses manières dans les activités scolaires quotidiennes (la responsabilité incombe principalement à l'INC, en collaboration étroite avec la DSE): à l'école enfantine et en primaire, l'enseignement est souvent fondé sur le mouvement (p. ex. récréations actives), mais c'est plus rarement le cas au secondaire I. Le canton maintient sa politique actuelle de ne pas édicter de prescriptions légales concernant l'école en mouvement. Il préfère avoir la possibilité de prendre des mesures ciblées afin d'encourager et d'inciter les écoles à mettre en place des mesures d'encouragement de l'activité physique et de promotion de la santé ou à participer à des programmes de cette nature. Il est souhaitable que l'encouragement de l'activité physique et la promotion de la santé figurent dans les chartes de tous les établissements scolaires. L'objectif est également que les élèves aient la possibilité de suivre des cours de sport supplémentaires dans leur école (p. ex. dans le cadre du sport scolaire facultatif ou d'autres activités sportives proposées dans le cadre de l'école obligatoire). Il convient de tirer parti de l'infrastructure des établissements pour y organiser des activités sportives scolaires et extrascolaires, ce qui relève surtout des communes.

La nécessité d'agir dans ce domaine est corroborée par une étude mondiale publiée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en novembre 2019[25], selon laquelle quatre adolescents sur cinq manquent d'activité physique. L'OMS recommande aux adolescents d'avoir une activité physique modérée à intense pendant au moins une heure chaque jour, mais 80 pour cent ne suivent pas cette recommandation. Selon l'étude, plus de 85 pour cent des Suisses de 11 à 17 ans ne font pas suffisamment de sport quotidiennement. La Suisse se situe ainsi en dessous de la moyenne mondiale.

L'alinéa 1 se concentre sur l'encouragement des possibilités de sport et d'activité physique pendant les cours ordinaires. Pour atteindre ce but, une mesure possible serait de soutenir des projets ciblés en faveur de l'école en mouvement, par exemple dans le cadre du programme d'action cantonal en faveur de l'alimentation, de l'activité physique et de la santé psychique des enfants et des adolescents.

L'alinéa 2 a pour but de développer l'école en mouvement par l'organisation régulière d'activités physiques et sportives spéciales, auxquelles les élèves peuvent prendre part sur une base volontaire. Chaque année, le canton de Berne est le théâtre d'une variété de rencontres sportives scolaires, notamment des championnats, auxquels participent les élèves de nombreuses écoles, en majorité à partir du secondaire I. Mais tous n'ont pas l'opportunité de participer à de tels événements. Les élèves de l'école enfantine et du primaire participent moins à des compétitions, bien qu'il en existe pour leurs tranches d'âge. Le canton de Berne continuera de soutenir les rencontres sportives scolaires d'importance cantonale et nationale afin de maintenir la diversité de l'offre. Il encouragera en outre les élèves de toutes les régions et de tous les niveaux scolaires à participer sur une base volontaire aux championnats scolaires cantonaux, nationaux et internationaux. D'autres mesures sont envisageables pour promouvoir l'école en mouvement, par exemple

- un soutien organisationnel et financier des championnats scolaires cantonaux et nationaux,
- un soutien organisationnel et financier des écoles qui organisent des rencontres sportives scolaires,
- l'engagement de personnes chargées d'encourager l'activité physique et la santé,
- l'attribution d'un label «L'école en mouvement».

Article 17

Le sport scolaire facultatif est réglé à l'article 3 de la loi actuelle, dont l'alinéa 3 (subventions cantonales) est repris ici, avec des adaptations rédactionnelles.

Le sport scolaire facultatif (sport scolaire J+S) se conçoit comme un trait d'union entre le sport scolaire obligatoire et le sport volontaire en club. Il relève de la compétence de la DSE. Le but du sport scolaire est d'inciter un maximum d'enfants et d'adolescents à pratiquer en club. Les écoles du canton de Berne ont la possibilité de proposer à leurs élèves de 5 à 20 ans des activités sportives facultatives en plus de l'enseignement obligatoire, dans le respect des recommandations applicables de J+S. En 2018, quelque 15 000 enfants et adolescents ont participé à un millier de cours dans ce cadre dans le canton de Berne. La hausse du nombre de cours et de participants ces dernières années indique que le système du sport scolaire facultatif fonctionne bien et que son offre est appréciée. C'est pourquoi la loi révisée reconduit le principe de l'organisation du sport scolaire facultatif sous la responsabilité des écoles. Elle permet également au canton de continuer à subventionner les activités dans ce domaine. La combinaison des subventions cantonales et des subventions de J+S doit permettre d'encourager les responsables scolaires à proposer des offres de sport scolaire facultatif. Elle permet notamment de soulager les écoles dans le but de développer le sport scolaire facultatif. Les contributions du canton peuvent être prélevées sur les moyens ordinaires de l'État comme sur le Fonds du sport, pour autant que les conditions de la législation spéciale (législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent) soient remplies. Le canton peut également mettre à disposition du matériel pour l'organisation des cours.

[25] www.thelancet.com/journals/lanchi/article/PIIS2352-4642(19)30323-2/fulltext

Le sport scolaire facultatif a pour but de faire découvrir de nouvelles disciplines sportives aux enfants et aux adolescents et de leur faire pratiquer une activité physique régulière dans le cadre de l'école. Il est important que cette offre soit ouverte à tous les élèves intéressés, quelle que soit leur situation individuelle. C'est pourquoi les écoles, à de rares exceptions près, ont choisi jusqu'ici de ne pas demander de participation financière aux élèves. Or, il est apparu ces dernières années que cette approche, inscrite à l'article 3, alinéa 2 de la loi dans sa version actuelle, a un effet limitant: les cours sportifs dont l'organisation est plus coûteuse ou qui imposent un dispositif de sécurité spécial ne peuvent être proposés que rarement; de plus, les nouveaux cours doivent avoir lieu en petits groupes, en particulier au départ, ce qui renchérit leur coût par personne. L'abandon de la gratuité de la participation au sport scolaire facultatif apporte une plus grande liberté aux communes, ce qui leur permettra d'étendre leur offre et d'en améliorer la qualité. Il va de soi que les cotisations demandées devront être aussi basses que possible. Il y a en outre tout lieu de penser qu'une participation financière modérée des élèves fera reculer les absences et les abandons en cours d'année.

Article 18

La promotion des jeunes talents revêt une importance cruciale dans l'encouragement du sport de compétition. Les élèves ayant des talents sportifs (ou artistiques) particuliers bénéficient déjà d'un encouragement aujourd'hui en vertu de la législation sur la formation. Cette approche est maintenue. L'article 18 contient une disposition de principe: des structures peuvent être mises en place pour faciliter la conciliation entre formation et sport pour les élèves ayant un talent particulier en vertu de la législation sur la formation. La notion de formation doit être comprise dans un sens global: elle porte non seulement sur l'école (obligatoire), mais aussi sur toutes les autres offres de formation ou de formation continue. Il s'agit en particulier de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO)[26]. En cours de révision (REVOS 2020), la LEO contiendra des dispositions détaillées sur l'encouragement des jeunes talents. Les autres textes pertinents de la législation sur la formation sont

- l'ordonnance du 10 janvier 2013 sur l'école obligatoire (OEO)[27],
- la loi du 20 janvier 1993 sur le statut du corps enseignant (LSE)[28],
- l'ordonnance du 28 mars 2007 sur le statut du corps enseignant (OSE)[29],
- la loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP)[30],
- la loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB)[31],
- la loi du 8 septembre 2004 sur la Haute école pédagogique germanophone (LHEP)[32],
- la loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni)[33].

L'INC encourage déjà, à l'heure actuelle, la conciliation du sport et de la formation. L'alinéa 2 permet des mesures d'encouragement complémentaires à celles qui se trouvent dans la législation sur la formation. Dans ce cadre, le canton doit tenir compte aussi bien du degré de formation que des exigences spécifiques aux disciplines sportives considérées. Ce principe correspond à la pratique courante et figurera ainsi dans la loi.

Article 19

Cet article reprend en substance l'article 7, alinéa 1 de la loi actuelle. Il prévoit que le canton constitue une base de données des installations sportives. La base de données que le canton administrera en vertu de cette base légale donnera une représentation globale des infrastructures sportives existantes

[26] RSB 432.210
[27] RSB 432.211.1
[28] RSB 430.250
[29] RSB 430.251.0
[30] RSB 435.11
[31] RSB 435.411
[32] RSB.436.91
[33] RSB 436.11

dans le canton de Berne, ce qui permettra d'en optimiser l'utilisation. La base de données améliorera la coordination, de sorte qu'il y aura moins d'installations sportives qui restent inutilisées. Elle sera à la disposition des écoles et des clubs, mais aussi d'autres organisations et prestataires de sport. Elle facilitera aussi le travail des fédérations dans la formulation commune de conditions générales et de prescriptions; l'utilisation des infrastructures deviendra ainsi plus polyvalente. L'alinéa 1 définit la notion d'installation sportive: il ne s'agit pas uniquement de bâtiments ou de surfaces tels que des stades, des salles de gymnastique ou des places d'entraînement et d'exercice; il y a aussi toutes les infrastructures prévues pour la pratique du sport, par exemple les parcours Vita et les parcours de course d'orientation ou les pistes de course à pied, de VTT, d'équitation, de ski de fond et de ski alpin. Les installations sportives en question peuvent aussi servir à des buts lucratifs, sachant que nombre d'entre elles sont utilisées à la fois à des fins commerciales et non commerciales. Conformément à l'alinéa 3, les communes et les régions (soit les conférences régionales et les régions d'aménagement au sens de l'art. 21, al. 1) doivent indiquer au canton les rapports de propriété et de possession (ce qui fait référence en particulier aux propriétaires des immeubles et des installations sportives), l'emplacement, les dimensions, l'affectation et les possibilités d'utilisation de leurs installations sportives. La liste des données figurant à l'alinéa 3 n'est pas exhaustive et des indications complémentaires pourront être fournies sur une base volontaire. Il sera possible de créer des liens en vue d'une mise en réseau avec les exploitants. Comme la majorité des installations sportives appartiennent à des communes, à des régions ou à des personnes privées, il est indispensable que ces parties prenantes participent à la constitution et à l'actualisation de la base de données. C'est pourquoi la loi prévoit que les communes et les régions doivent fournir les données citées à l'alinéa 3 concernant leurs installations sportives. Il reste à déterminer si le canton de Berne peut se joindre à la plateforme www.sportstaetten.ch exploitée par les cantons d'Argovie, des Grisons et de Zurich.

Article 20

En vertu de l'article 5 LESp, la Confédération est tenue d'établir et de mettre à jour régulièrement une conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN) afin de planifier et de coordonner ces infrastructures. La première CISIN, qui a été adoptée par le Conseil fédéral en 1996, est régulièrement mise à jour. Se fondant sur cette base, le Parlement fédéral a approuvé à ce jour quatre crédits d'engagement d'un montant total de 170 millions de francs pour des aides à l'investissement en faveur d'une sélection d'installations sportives d'importance nationale.

Même si la loi actuelle dispose à son article 7 que la DSE établit, en collaboration avec les associations d'aménagement régional, les communes et les autres Directions, un plan cantonal d'aménagement des installations sportives pour les projets d'importance cantonale ou régionale, elle ne contient pas de base légale permettant d'établir une conception des installations sportives d'importance cantonale (CISIC) harmonisée avec la CISIN. Or, la nécessité d'une CISIC est apparue clairement lors de l'élaboration de la stratégie sportive du canton de Berne, ce que confirme entre autres l'adoption sans opposition de la déclaration de planification 2, dans laquelle le Grand Conseil demande l'élaboration d'un plan cantonal.

L'article 20 crée la base légale pour l'élaboration d'une CISIC. Il reprend en substance l'article 5, alinéa 1 LESp. La CISIC servira de fondement à l'allocation par le canton de subventions en faveur de la construction et de l'exploitation d'installations sportives (par prélèvement sur les moyens ordinaires de l'État ou, si les législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent le permettent, sur le Fonds du sport). Cette disposition permet, par exemple, de moduler le montant des subventions en fonction de l'adéquation des projets avec les besoins définis dans la CISIC. Cette dernière constitue un plan cantonal de force obligatoire pour les autorités au sens des articles 57, alinéa 1 et 99, alinéa 1 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC)[34]. La force obligatoire signifie que dans les activités relevant de l'aménagement du territoire, les services cantonaux, les organes des conférences régionales et des

[34] RSB 721.0

régions d'aménagement et les organes communaux doivent se conformer aux prescriptions contraignantes de la CISIC.

Conformément à l'article 99, alinéa 1 LC, le Conseil-exécutif désigne les conceptions destinées à définir le développement du territoire cantonal, et il charge les Directions de leur élaboration. La mise sur pied de la CISIC et de la base de données des installations sportives (art. 19) nécessitera des ressources humaines supplémentaires.

Article 21

Les plans directeurs régionaux permettent de planifier les installations sportives à un niveau supra-communal; ils ont force obligatoire pour les autorités. Dans ce cadre, les conférences régionales et les régions d'aménagement sont tenues d'élaborer un plan directeur régional. La procédure d'édiction des plans directeurs régionaux est régie par la législation sur les constructions (al. 1), en particulier les articles 58 ss LC et l'article 113 de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC)[35]. Ces dispositions exigent qu'une procédure de participation ait lieu. Ainsi, les plans directeurs régionaux devront être soumis à l'examen préalable et à l'approbation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. Ce dernier consultera l'OSSM avant de rendre sa décision, laquelle pourra être contestée devant la DIJ, qui statue en dernière instance cantonale (art. 61a, al. 3 LC en lien avec art. 77, lit. *b* de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA][36]).

Les plans directeurs régionaux permettent aux régions d'aménagements ou aux conférences régionales de faire concorder la planification des installations sportives à un niveau supra-communal avec le développement qu'elles visent pour le territoire, et ce sur le plan du contenu, de l'espace et du temps. Le plan directeur permet aux régions d'aménagement ou aux conférences régionales d'illustrer d'éventuels conflits au niveau de l'espace et d'ébaucher des solutions, tout en consignant les mesures nécessaires de façon contraignante pour les autorités. Les plans constituent aussi un moyen efficace de communication et d'information (al. 2). La forme des plans et les exigences minimales en termes de contenu seront fixées par le Conseil-exécutif dans l'ordonnance sur l'encouragement du sport, qui reste à élaborer (al. 3). Le Conseil-exécutif n'exercera ainsi pas d'influence sur le choix de l'emplacement de nouvelles installations sportives, mais s'assurera simplement que les plans régionaux puissent être approuvés et que les conditions d'octroi de subventions cantonales soient remplies. Il définira à cet effet des exigences minimales concernant l'élaboration du plan, son contenu, les mesures et la cartographie. Les exigences de forme seront les mêmes que pour d'autres plans directeurs régionaux (p. ex. concernant l'énergie) élaborés sur la base de la LC ou d'une législation spéciale (p. ex. la loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie [LCEn][37]).

Article 22

L'article 22 permet de compenser une partie des coûts occasionnés aux régions d'aménagement et aux conférences régionales, qui sont tenues d'édicter des plans directeurs en vertu de l'article 21. Cette possibilité d'indemnisation découle de l'article 139, alinéa 1, lettre *a* LC, aux termes duquel le canton peut subventionner les régions d'aménagement ou les conférences régionales et leurs plans. Les contributions seront versées par la DIJ dans le cadre des subventions cantonales aux mesures d'aménagement du territoire, en vertu de l'ordonnance du 10 juin 1998 sur le financement de l'aménagement (OFA)[38]; l'article 7, alinéa 1 OFA permet au canton de subventionner les plans des régions (et donc aussi les plans directeurs régionaux relatifs aux installations sportives) jusqu'à concurrence de 75 pour cent des coûts imputables.

[35] RSB 721.1
[36] RSB 155.21
[37] RSB 741.1
[38] RSB 706.111

Comme l'ancienne loi sur les loteries, la nouvelle loi cantonale du 10 juin 2020 sur les jeux d'argent (LCJAr)[39] prévoit que les ressources du Fonds du sport peuvent être utilisées pour bâtir, transformer et rénover des constructions et des installations sportives. L'article 20 donne au canton la possibilité de recourir également aux moyens ordinaires de l'État pour financer ces subventions, par exemple sous la forme de crédits spéciaux (lit. *a*); le canton peut en outre dispenser des conseils en matière de construction et d'exploitation d'installations sportives (lit. *b*); c'est là une attente formulée par la Confédération envers les cantons. Les subventions sont allouées sur la base des plans directeurs cantonaux, lesquels peuvent également être utiles pour veiller à ce que les ressources prélevées sur le Fonds du sport soient utilisées efficacement. Tout cela s'entend naturellement sous réserve que les moyens financiers nécessaires soient disponibles et que les dispositions des législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent soient respectées.

Le montant des subventions sera fixé par le Conseil-exécutif par voie d'ordonnance (al. 3). La disposition pertinente est l'article 7, alinéa 1 OFA.

Article 23

L'article 49 LPJA instaure la prééminence de la décision de l'autorité: l'autorité règle les rapports de droit public en rendant une décision, à moins que la loi n'y déroge expressément. Il faut donc une disposition expresse de la législation spéciale pour délivrer le canton de l'obligation de régler les rapports juridiques de droit public par voie de décision, au profit d'un contrat ou d'une convention par exemple[40]. Comme la LPJA ne fournit pas de définition légale de la décision, la jurisprudence s'appuie sur les éléments figurant dans la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)[41]: une décision est une mesure (unilatérale et contraignante) prise par une autorité pour régler des rapports juridiques en se fondant sur le droit public[42]. Comme les rapports juridiques dans le domaine du sport sont souvent bilatéraux et qu'ils prévoient des prestations et des contre-prestations de la part de toutes les parties, la forme de la décision est inappropriée. Ainsi que le requiert l'article 49 LPJA, la présente disposition instaure une base légale permettant au canton de régler ces rapports juridiques par voie contractuelle.

Article 24

Le présent article contient notamment les bases légales requises par la législation sur la protection des données pour l'accès à des fichiers centraux de données personnelles s'agissant de données personnelles particulièrement dignes de protection.

Article 25

Il est dans l'intérêt de l'encouragement du sport que le canton informe régulièrement le public de ses activités dans ce domaine et lui présente les offres et les projets qu'il soutient. Le présent article instaure la base légale nécessaire à cet effet. Il permet notamment de publier sur Internet les mesures ainsi que le nom des endroits et des bénéficiaires concernés, sauf si ces derniers s'y opposent expressément en faisant valoir un intérêt prépondérant.

L'alinéa 2, lettre *c* instaure la base légale requise par la législation sur la protection des données pour pouvoir publier des photos de membres du personnel cantonal actifs dans le domaine du sport.

[39] RSB 935.52
[40] Müller, M. (2011), *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, p. 108, Berne: Stämpfli Verlag AG
[41] RS 172.021
[42] Müller, M. (2011), *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, p. 109, Berne: Stämpfli Verlag AG

Article 26

Les dispositions finales reprennent en grande partie celles de la loi actuelle sur l'encouragement de la gymnastique et des sports (art. 10). L'actuel chiffre 1 de l'alinéa 1 concernant les dispositions d'exécution de la surveillance sur l'enseignement de l'éducation physique à tous les degrés scolaires, y compris la formation, le perfectionnement et la formation continue des maîtres et maîtresses n'a cependant pas été repris, car ce domaine est réglé de façon exhaustive par la législation sur l'école.

Seule une ordonnance d'exécution est prévue (sous réserve d'autres ordonnances relevant de la législation sur l'école).

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet contribue à la réalisation de l'objectif 3 du programme gouvernemental de législature: «Le canton de Berne est attractif pour sa population. Il favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée pour les personnes socialement défavorisées.» L'encouragement du sport et de l'activité physique non seulement renforce l'attrait du canton aux yeux du public, mais il offre une excellente opportunité pour intégrer différentes catégories de population.

De plus, le projet repose sur la stratégie sportive du canton de Berne adoptée par le Conseil-exécutif, dont il contribue à la mise en œuvre.

7. Répercussions financières

La présente révision instaure dans plusieurs cas la possibilité pour le canton de soutenir l'encouragement du sport et de l'activité physique, y compris en versant des subventions. Le choix de faire ou non usage de cette possibilité est laissé aux organes détenant la compétence financière. C'est pourquoi la présente révision n'entraînera pas de dépenses supplémentaires par rapport à la situation actuelle, hormis dans un petit nombre de domaines. Pour des raisons de transparence, les paragraphes qui suivent indiquent toutefois quelles pourraient être les répercussions financières de la révision si toutes les possibilités offertes par la LCESp étaient utilisées. Aucun ordre de priorité n'a été établi pour le moment concernant les investissements supplémentaires en ressources financières et humaines. Les domaines qui ne sont pas mentionnés ici sont ceux dans lesquels les changements financiers seraient négligeables. Si toutes les possibilités offertes par la LCESp étaient mises à profit, cela conduirait dans ce secteur à des dépenses supplémentaires annuelles de l'ordre de 480 000 francs et à des dépenses uniques de 100 000 francs environ (hors éventuels projets de construction et autres mesures dans le domaine scolaire). Il faut préciser que la mise en œuvre s'étalera sur plusieurs années et que les ressources requises devront être planifiées dans le cadre du processus budgétaire ordinaire.

7.1 Sport populaire (chap. 2)

7.1.1 Sport populaire: programmes et projets (art. 7)

La DSE aura besoin de 50 000 francs supplémentaires par an pour intensifier la collaboration de J+S avec le Sport des adultes (esa) et d'autres organisations partenaires. De plus, le canton lancera, soutiendra, coordonnera et proposera des programmes et des projets en fonction des ressources budgétaires à disposition.

7.1.2 Sport populaire: Jeunesse et sport (art. 8)

Le programme de J+S 1418coach, qui a pour but d'identifier précocement des coachs potentiels, relève du domaine de compétence de la DSE. Il entraînera pour celle-ci des coûts annuels estimés à 120 000 francs et pouvant être financés par les moyens ordinaires du budget. De plus, le Fonds du sport participera par l'intermédiaire des subventions versées aux clubs. Si l'on en croit les signaux reçus, il n'est pas exclu que la Confédération participe à ces dépenses à partir de 2025 et que les coûts supplémentaires soient ainsi financés par des tiers.

Les mesures visant à maintenir le niveau et à améliorer les normes de qualité dans le domaine de J+S qui relèvent de la DSE entraîneront des dépenses annuelles supplémentaires de l'ordre de 100 000 francs. Ces fonds serviront à financer le conseil d'experts aux moniteurs et monitrices J+S nouvellement formés.

7.1.3 Sport populaire: coordination régionale (art. 9)

Le soutien aux communes pour mettre en place des guichets du sport, y compris avec des financements de démarrage, est du ressort de la DSE. Il devrait nécessiter des ressources supplémentaires de l'ordre de 50 000 francs par an.

7.1.4 Sport populaire: sport et intégration (art. 10)

Proposer des programmes et des camps de sport à des groupes cibles que d'autres organisations ne peuvent pas prendre en considération devrait occasionner des coûts annuels supplémentaires de 90 000 francs. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de chiffrer les dépenses que nécessiteront les offres de sport et d'activité physique visant à intégrer d'autres groupes de population présentant un besoin d'intégration particulier. Tous ces coûts supplémentaires relèveront vraisemblablement de la DSE et de la DSSI. Il n'est en principe pas exclu que le Fonds de loterie y contribue.

7.1.5 Sport populaire: fédérations, clubs et sport non organisé (art. 11)

Il est trop tôt pour pouvoir évaluer les répercussions financières dans ce domaine. Mais il y a tout lieu de penser que la collaboration avec les fédérations et les clubs ainsi que les conseils à leur intention pourront être couverts avec les ressources actuelles. Les éventuelles contributions financières aux fédérations, qui dépendent des prestations qu'elles fournissent, seront réglées dans des conventions de prestations.

7.1.6 Sport populaire: mobilité (art. 12)

Il n'y a pas de dépenses supplémentaires prévues dans le domaine de la mobilité. L'encouragement de la coexistence (al. 1, lit. *a*) prendra la forme de prestations de communication, lesquelles n'engendrent pas de coûts supplémentaires. Le conseil aux communes (al. 1, lit. *b*) est déjà assuré par l'Office des ponts et chaussées; il n'y aura donc, là non plus, pas de coûts supplémentaires. Les dépenses pour des installations mobiles (p. ex. *pumptracks*) potentiellement engendrées par l'alinéa 1, lettre *c* pourront en principe être subventionnées par le Fonds du sport.

7.2 Sport de compétition (chap. 3): encouragement des athlètes et des entraîneurs et entraîneuses (art. 13)

Le contrôle de la qualité des centres d'entraînement de la relève par des experts et expertes externes est devisé à 30 000 francs par an. Ces dépenses supplémentaires relèvent de la DSE. La planification de mise en œuvre de la stratégie sportive prévoyait en outre 250 000 francs en faveur de cellules de promotion de la relève. Cette mesure n'a cependant pas été intégrée à la LCESp et n'est pour l'heure pas appliquée.

7.3 Formation et sport (chap. 4)

7.3.1 Remarque générale

Le détail des mesures dans ce domaine relève de la législation sur l'école. La présente révision n'a donc pas de répercussions directes sur les finances.

7.3.2 Sport scolaire facultatif (art. 17)

Le soutien financier du canton à des offres du sport scolaire facultatif dépend de certaines conditions, parmi lesquelles des prescriptions relatives au sponsoring des événements considérés. Les possibilités de soutien doivent être examinées au cas par cas.

7.4 Planification des installations sportives (chap. 5)

La constitution d'une base de données des installations sportives et l'élaboration d'une conception des infrastructures sportives d'importance cantonale (CISIC) obligeront la DSE à acquérir une nouvelle application spécialisée. Le coût de cet investissement unique est momentanément devisé à 50 000 francs et les frais d'exploitation annuels, à 5000 francs.

Les subventions versées par le canton en vertu de l'article 22, alinéa 1 pour l'élaboration de plans directeurs régionaux seront inscrites dans le prochain crédit-cadre de la DIJ à partir de 2024 (aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire, période 2024-2027). Conformément à l'article 7, alinéa 1 OFA, les plans des régions peuvent bénéficier d'une subvention cantonale de 75 pour cent des frais au plus. Le montant de la subvention est déterminé en fonction de l'intérêt qu'ils présentent pour le canton.

Le montant des subventions visées à l'article 22, alinéa 2 sera fixé par voie d'ordonnance, conformément à l'alinéa 3 du même article. Des critères qualitatifs et quantitatifs précis seront fixés pour l'octroi des subventions et leur montant. Il faudra ainsi, entre autres, que ces subventions soient décisives pour la réalisation d'un projet et qu'elles soient appropriées à l'affectation prévue à l'encouragement du sport et de l'activité physique. Les projets devront en outre être viables sur le long terme. Les installations sportives subventionnées doivent revêtir une importance cantonale, ce qui implique aussi le respect de certaines conditions. L'exploitation de l'installation et son fonctionnement doivent être assurés sur le long terme, de même que son utilisation pour des activités sportives d'importance cantonale. Les subventions peuvent notamment porter sur l'élaboration d'un projet, des travaux de construction et l'acquisition d'installations indispensables. L'acquisition du terrain, les études préalables, les éléments architecturaux artistiques, les indemnités aux autorités et les intérêts sur les crédits de construction ne peuvent pas faire l'objet de subventions en vertu de l'article 22. Enfin, il faut souligner que les subventions devront

être coordonnées avec d'autres prestations (p. ex. celles du Fonds du sport), puisqu'elles leur sont subsidiaires.
Tant que les dispositions de droit spécial des législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent sont respectées, la construction d'installations sportives devrait continuer de bénéficier d'un soutien subsidiaire du Fonds du sport. Un éventuel programme d'investissement supplémentaire à charge des moyens ordinaires de l'État nécessiterait une décision distincte. Cela s'applique aussi aux investissements possibles dans le sport scolaire facultatif. Ces dépenses ne font pas l'objet de la présente révision.

7.5 Autres dispositions (chap. 6)

Dans le domaine de l'information (art. 25), on estime à 50 000 francs les dépenses supplémentaires uniques relevant de la DSE qui permettront de réaliser une plateforme d'information et un annuaire des offres d'activité physique et sportive proposées dans le canton de Berne. Les dépenses supplémentaires annuelles requises pour la maintenance et le développement de ces outils sont de l'ordre de 10 000 francs en ce qui concerne la DSE.

L'examen et l'évaluation des activités et des offres dans le domaine de l'encouragement du sport (p. ex. participation à l'enquête Sport Suisse ou évaluations propres au canton) devraient entraîner des dépenses supplémentaires annuelles de 25 000 francs dans le domaine de compétence de la DSE.

7.6 Subventions à charge du Fonds du sport

Le recours au Fonds du sport est régi non pas par la présente loi, mais par d'autres dispositions de la législation spéciale, à savoir

- la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr)[43] et ses ordonnances d'exécution,
- la LCJAr et l'ordonnance cantonale du 2 décembre 2020 sur les jeux d'argent (OCJAr)[44].

Les activités reposant sur la présente loi qui remplissent les conditions fixées dans les législations fédérale et cantonale sur les jeux d'argent pourront en principe bénéficier de contributions du Fonds du sport. Les principes les plus importants à ce sujet sont l'utilité publique, le caractère unique d'une subvention, la subsidiarité et l'exclusion d'obligations de droit public (cf. art. 26 à 37 LCJar).

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La présente révision donne au canton dans plusieurs cas la possibilité d'apporter une aide à l'encouragement du sport et de l'activité physique. Le choix de faire usage de cette possibilité est laissé aux organes détenant la compétence de décision. C'est pourquoi la loi révisée n'accroîtra pas les charges de personnel, hormis dans un petit nombre de domaines. Pour des raisons de transparence, les paragraphes qui suivent indiquent toutefois quelles pourraient être les répercussions financières si toutes les possibilités offertes par la LCESp étaient exploitées. Les domaines qui ne sont pas mentionnés ici sont ceux dans lesquels les changements dans les ressources humaines ou organisationnelles seraient négligeables. Si toutes les possibilités offertes par la LCESp étaient mises à profit, cela demanderait des effectifs supplémentaires d'environ 165 équivalents plein-temps (hors mesures éventuelles dans le domaine scolaire).

[43] RS 935.51
[44] RSB 935.520

8.1 Sport populaire (chap. 2)

8.1.1 Sport populaire: programmes et projets (art. 7)

La mise en place de programmes et de projets d'encouragement du sport et de l'activité physique pour les enfants, les adolescents et les adultes nécessitera des ressources qui ont été supprimées dans le cadre du programme d'allégement 2018. Il faut tabler sur des charges de personnel supplémentaires d'une vingtaine d'équivalents plein-temps dans le domaine de compétences de la DSE.

8.1.2 Sport populaire: Jeunesse et sport (art. 8)

Le programme de J+S 1418coach entraînera pour la DSE des charges de personnel supplémentaires estimées à 15 pour cent de poste. Si l'on en croit les signaux reçus, il n'est pas exclu que la Confédération participe à ces dépenses à partir de 2025 et que les coûts supplémentaires puissent ainsi donner lieu à des financements de tiers.

8.1.3 Sport populaire: sport et intégration (art. 10)

Proposer des programmes et des camps de sport à des groupes cibles que d'autres organisations ne peuvent pas prendre en considération devrait occasionner des charges de personnel supplémentaires de 30 pour cent de poste environ. Ces coûts supplémentaires rentreront vraisemblablement dans les domaines de compétence de la DSE et de la DSSI.

8.1.4 Sport populaire: clubs, fédérations et sport non organisé (art. 11)

Il est trop tôt pour pouvoir évaluer les répercussions sur le personnel dans ce domaine. Mais il y a tout lieu de penser que la collaboration avec les clubs et les fédérations ainsi que les conseils à leur intention dans ce domaine pourront être couverts avec les ressources actuelles.

8.2 Formation et sport (chap. 4)

Le détail des mesures dans ce domaine relève de la législation sur l'école. La présente révision n'a donc pas de conséquences directes pour le personnel ou l'organisation.

8.3 Planification des installations sportives (chap. 5)

La mise en œuvre des mesures dans ce domaine, notamment la planification des installations sportives, l'établissement de la conception cantonale, les plans directeurs qui en résultent et la fourniture de conseils aux maîtres d'ouvrage et aux exploitants d'installations sportives devrait entraîner pour la DSE des charges de personnel supplémentaires représentant 50 pour cent de poste environ.

De même, la mise en œuvre au niveau de l'aménagement du territoire, à savoir l'introduction des plans directeurs régionaux et leur subventionnement, aura des répercussions sur l'OACOT. C'est en effet à cet office qu'incombe, d'une part, l'examen préalable prescrit par la loi et l'approbation des plans directeurs régionaux (art. 59 et 61 LC) et, d'autre part, l'examen des demandes de subventions cantonales, en collaboration avec la DSE.

8.4 Autres dispositions (chap. 6)

Pour donner une meilleure visibilité au sport en général (art. 25), il faudra une personne qui s'occupe de la communication pour faire connaître les programmes et les activités, animer les réseaux sociaux et les plateformes Internet et gérer le site Internet. Cela devrait occasionner une charge en personnel supplémentaire de 50 pour cent de poste environ dans le domaine de compétence de la DSE.

9. Répercussions sur les communes

La présente révision a des conséquences pour les communes dans les domaines suivants.

- Les communes sont invitées à participer à la coordination régionale du sport et plus spécialement à la mise en place de réseaux régionaux d'activité physique et de sport (art. 9). Elles bénéficieront pour cela du soutien du canton, qui pourra par exemple contribuer financièrement à la constitution de ces réseaux.
- Elles sont également invitées (et ce n'est pas nouveau) à collaborer avec le canton pour s'assurer que le sport scolaire dispose des installations et équipements nécessaires (art. 17).
- Elles fournissent au canton les données dont il a besoin pour constituer la base de données des installations sportives (art. 19). En outre, elles participent à l'établissement de plans directeurs régionaux des installations sportives via les régions d'aménagement ou les conférences régionales (art. 21).

10. Répercussions sur l'économie

La présente révision n'a pas de répercussions notables sur l'économie.

11. Résultat de la procédure de consultation

Les milieux intéressés ont eu la possibilité de s'exprimer au sujet de la révision totale de la législation cantonale sur le sport entre le 26 juin 2020 et le 31 octobre 2020.

Dans l'ensemble, le projet mis en consultation a reçu des échos favorables. Bon nombre de propositions ont pu être satisfaites par l'ajout de précisions dans le rapport. Dans plusieurs cas, cependant, des ajouts de termes demandés ne sont pas nécessaires, car ils sont déjà englobés par les notions employées dans le projet de loi. Ainsi, plusieurs participants ont souhaité que la notion de mobilité active soit ajoutée à la suite de celles de sport et d'activité physique, mais cela serait superflu, sachant qu'elle est déjà comprise dans les termes plus généraux qui sont employés. En raison des nombreux points de contact du sport avec d'autres thématiques, différentes demandes ont été formulées en lien avec la protection de l'environnement, la prévention en matière de santé et la formation. Mais pour réglementer de tels domaines, la législation sur le sport n'admet que très peu de dispositions de principe. C'est pourquoi la plupart des propositions formulées en ce sens n'ont pas pu être suivies. Il faudrait les intégrer à d'autres actes législatifs, par exemple dans la législation sur la formation.

Une majorité des fédérations sportives et des partis ont souhaité que les formulations potestatives du projet soient remplacées par des formulations contraignantes. Cette demande n'a pas été prise en compte, étant donné que les moyens financiers à disposition du canton sont trop limités pour lui donner la flexibilité politique requise. De plus, le droit fédéral exclut des subventions issues des jeux d'argent à des obligations de droit public.

Les réactions à propos de l'édiction de plans directeurs concernant l'infrastructure sportive ont été mitigées. Si certains participants la voient d'un bon œil, d'autres s'y opposent nettement, craignant une prise d'influence démesurée de la part de l'OACOT. Nonobstant, la planification prévue est maintenue, car elle permet de donner suite à une déclaration de planification formulée par le Grand Conseil au sujet de la stratégie sportive. Elle correspond donc à une volonté politique.

La suppression de la commission d'experts pour la gymnastique et les sports en tant que telle a également été critiquée, en raison de la complexité du sport, de la nécessité d'une large mise en réseau qui en découle, et de la nécessité des connaissances spécialisées. Là non plus, les propositions n'ont pas été prises en compte. Il est vrai que les compétences spécialisées des membres de la commission sont indispensables, mais les échanges spécialisés sont plus efficaces s'ils ont lieu directement entre les spécialistes de la commission et le Centre de compétences pour le sport de l'OSSM. La commission n'a en fait jamais conseillé le Conseil-exécutif directement: elle a toujours fait part de ses conseils par l'intermédiaire de l'OSSM, une réalité qu'il est pertinent de retenir dans les bases légales.

12. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent projet de révision.

Kanton Bern
Canton de Berne

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	569/2021
Date de la séance du CE:	12 mai 2021
Direction:	Direction de la sécurité
N° d'affaire:	2021.SIDAJV.176
Classification:	–

Office de l'exécution judiciaire; prestations d'intégration dans les domaines du travail et du logement

Crédit d'engagement 2022-2025 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

1. Objet

Le présent arrêté porte sur les frais des prestations d'intégration fournies par l'Office de l'exécution judiciaire dans les domaines du travail, du travail d'intérêt général et du logement.

2. Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), articles 38, 93, 96, 372, 375, 376 et 380
- Loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ; RSB 341.1), article 6
- Ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ; RSB 341.11), articles 3, 40, 77 et 98
- Décret du 11 septembre 2019 sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat et sur la désignation des Directions (DTDD; RSB 152.010), article 5
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (Ordonnance d'organisation DSE, OO DSE; RSB 152.221.141), articles 1 et 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50, 52 et 54, alinéa 3
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 139, 146, 148, 151 et 152
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2), article 3
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP; RSB 731.21), articles 4 et 7, alinéa 3, lettre *g*
- Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics avec modifications du 15 mars 2001 (AIMP; RSB 731.2-1)

3. Nature et qualification juridique de la dépense

Dépense nouvelle et périodique (art. 47 et 48, al. 1, lit. *a* LFP)

4. Montant déterminant du crédit

Crédit à autoriser (plafond) **1 017 000 CHF**

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP).

Le montant se fonde sur l'indice des prix à la consommation de février 2021, soit 100,2 points (base décembre 2020 = 100 points).

5. Type de crédit / compte / groupe de produits / exercice comptable

Crédit d'engagement portant sur les années 2022 à 2025 (crédit d'objet)
Groupe de produits 06.06.9120 Exécution judiciaire
Compte COFI 313000 Prestations de services de tiers

Les dépenses figurent dans le budget 2022 et dans le plan intégré mission-financement 2023 à 2025 sous le groupe de produits 06.06.9120 Exécution judiciaire.

6. Coûts induits

Aucun

7. Référendum financier

Le présent arrêté est soumis à la votation populaire facultative et sera publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil

Annexe
– Rapport

Rapport

Date de la séance du CE:	12 mai 2021
Direction:	Direction de la sécurité
N° d'affaire:	2021.SIDAJV.176
Classification:	–

Office de l'exécution judiciaire; prestations d'intégration dans les domaines du travail et du logement
Crédit d'engagement 2022-2025 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières

1. Synthèse 1

2. Bases légales 2

3. Description de l'affaire 3
3.1 Contexte 3
3.2 Raison de l'externalisation des prestations 4
3.3 Forme contractuelle 4
3.4 Groupe cible 5
3.5 Prestations requises 5
3.5.1 Intégration par le logement 5
3.5.2 Intégration par le travail 6
3.6 Droit des marchés publics 7

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 7

5. Répercussions sur les finances, l'organisation et le personnel 8
5.1 Planification financière 8
5.2 Planification financière et montant déterminant du crédit **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
5.3 Coûts induits 9

6. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 9

7. Répercussions sur en cas de rejet de la demande 9

8. Proposition 10

1. Synthèse

L'Office de l'exécution judiciaire se charge de l'exécution des peines et mesures par des adultes et des mineurs. L'article 75, alinéa 3 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0) dispose que l'établissement dresse un plan d'exécution avec la personne détenue, afin de préparer sa libération. Afin que les personnes détenues réussissent leur réinsertion sociale, c'est-à-dire ne récidivent pas, une bonne transition entre l'exécution institutionnelle et une situation stable en matière de logement et de travail ou d'occupation est nécessaire (éviter le vide après la libération). Après la préparation de la libération effectuée par les établissements pénitentiaires, la Section de la probation et de l'exécution des

sanctions pénales (SPESP), rattachée à l'Office de l'exécution judiciaire, se charge de l'assistance de probation (art. 93 CP) et de l'assistance sociale (art. 96 CP), en particulier durant le délai d'épreuve après une libération conditionnelle. L'assistance de probation vise à préserver les personnes prises en charge de la commission de nouvelles infractions, et à favoriser leur intégration sociale (art. 93, al. 1 CP). En tant que service de la Direction de la sécurité (DSE) compétent en matière d'assistance de probation et d'assistance sociale, la SPESP assume toutes les tâches liées à l'assistance de probation conformément à l'article 3, alinéa 1, lettre *b* de l'ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ; RSB 341.11). À cette fin, elle peut, si nécessaire, fournir des logements et des places de travail appropriés (art. 77 OEJ). En vue de la réinsertion des personnes condamnées, l'Office de l'exécution judiciaire peut conclure des accords de collaboration avec des institutions sociales. Il organise les places de travail requises pour l'exécution du travail d'intérêt général et veille à en proposer suffisamment pour les personnes condamnées difficiles à placer (art. 98, al. 1 OEJ). À cet effet, il passe des conventions avec des institutions sociales (art. 98, al. 2 OEJ). Il assure également l'assistance dans la phase de travail et de logement externes (art. 40 OEJ). Les moyens financiers nécessaires à l'exécution de ces tâches pour les années 2022 à 2025 sont soumis à approbation par le présent projet d'arrêté.

L'acquisition s'effectue dans le cadre d'une procédure de gré à gré conformément à l'article 7, alinéa 3, lettre *g* de l'ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP; RSB 731.21).

2. Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), articles 38, 93, 96, 372, 375, 376 et 380
- Loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ; RSB 341.1), article 6
- Ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ; RSB 341.11), articles 3, 40, 77 et 98
- Décret du 11 septembre 2019 sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat et sur la désignation des Directions (DTDD; RSB 152.010), article 5
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (Ordonnance d'organisation DSE, OO DSE; RSB 152.221.141), articles 1 et 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50, 52 et 54, alinéa 3
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 139, 146, 148, 151 et 152
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2), article 3
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP; RSB 731.21), articles 4 et 7, alinéa 3, lettre *g*
- Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics avec modifications du 15 mars 2001 (AIMP; RSB 731.2-1)

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

L'Office de l'exécution judiciaire se charge de l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures de droit pénal prononcées contre des adultes. L'article 75, alinéa 3 CP dispose que l'établissement dresse un plan d'exécution avec la personne détenue, afin de préparer sa libération. La décision de libération conditionnelle se fonde, entre autres, sur les conditions de vie qui attendent la personne une fois libérée (critères relatifs au milieu social) et sur la situation en matière de travail et de logement (cf. directive 19 émise le 26 octobre 2018 par le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures[1]). Une gestion professionnelle de la transition avant la libération (conditionnelle) d'un détenu contribue à de meilleures perspectives d'amendement. La gestion de la transition lors de la libération (conditionnelle) va au-delà de simples préparatifs. Il s'agit en effet d'une mise en réseau, aussi bien liée au cas spécifique que globale, de mesures internes de traitement, de pédagogie et d'encouragement, complétée par des prestations externes en matière de réinsertion. Ce travail exige une étroite collaboration de la part des établissements pénitentiaires, de la SPESP et des tiers concernés (APEA, police, centres de thérapie, etc.).

La SPESP collabore étroitement avec les services sociaux publics et des institutions sociales privées, afin d'offrir aux personnes en question un soutien aussi complet que possible et de réduire ainsi le risque de récidive.

Pour que les personnes réussissent leur réinsertion sociale, c'est-à-dire ne récidivent pas, une bonne transition est nécessaire entre l'exécution institutionnelle et la phase d'exécution suivante, à savoir une situation stable en matière de logement et de travail ou d'occupation. Sans soutien, les personnes libérées n'ont qu'une chance très faible voire inexistante de parvenir à une situation stable sur les marchés du logement et du travail, notamment si elles souffrent de troubles psychiques ou de dépendances. Les offres régionales de logement et de travail destinées aux personnes présentant des difficultés psychosociales affichent de longs délais d'attente, et les services compétents font preuve d'une grande retenue envers les personnes nouvellement libérées, notamment celles souffrant de troubles psychiques (p. ex. les détenus ayant exécuté une mesure). Afin de combler ces lacunes, il est important d'avoir un partenaire fiable et expérimenté, qui met à disposition de ces personnes des appartements (avec suivi) et un programme d'occupation à titre de solution transitoire. Cette démarche, à laquelle viennent s'ajouter différentes mesures complémentaires, permet de lutter contre le risque de récidive, qui est particulièrement prononcé au moment de la libération de l'exécution institutionnelle (selon une analyse de l'Office fédéral de la statistique[2], 37 % des récidives ont lieu au cours des six premiers mois et 59 % au cours de la première année suivant la libération).

Pour accomplir un travail d'intérêt général (TIG), les personnes sont placées auprès d'institutions sociales, d'œuvres d'utilité publique ou de l'administration publique. La plupart des personnes condamnées astreintes au TIG souffrent de dépendances ou de troubles psychiques ou vivent en marge de la société. Les heures de travail qu'elles effectuent représentent à ce jour 30 pour cent de l'ensemble du TIG fourni dans le canton de Berne. Ce groupe cible a besoin de places de travail individuelles ou en groupe avec un suivi ou une surveillance, étant donné que ces personnes sont trop faibles psychiquement ou physiquement pour être confiées aux institutions habituelles, telles que les homes pour personnes âgées, les établissements médico-sociaux, les centres pour personnes handicapées ou l'administration publique. Le lexique suisse de l'exécution des sanctions[3] fait état du droit au TIG, et ce également pour les personnes restreintes dans leurs capacités de travail, et recommande de mettre à

[1] https://www.konkordate.ch/download/pictures/e3/kbsiqdhurc7tcgot28dlddklmx4bbg/b9._19.0_richtlinie_bedingte_entlassung_neue_version_beilage_b9.a.pdf (en allemand; consulté le 29 mars 2021)
[2] https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/recidive.gnpdetail.2020-0575.html (consulté le 29 mars 2021)
[3] Benjamin F. Brägger (éd.), *Das Schweizerische Vollzugslexikon*, Bâle, 2014

leur disposition des "ateliers étatiques" TIG, sur le modèle du canton de Genève. Le manque d'établissements adéquats ne justifie pas l'augmentation de l'exécution ordinaire des peines privatives de liberté; par ailleurs, l'exécution d'un TIG est moins coûteuse que l'exécution d'une peine privative de liberté dans des prisons et des établissements pénitentiaires. De plus, aujourd'hui déjà le nombre de places disponibles dans les prisons et les établissements pénitentiaires est à peine suffisant. Jusqu'en 2000, l'Office de l'exécution judiciaire proposait des programmes spéciaux de TIG. Cette tâche a été externalisée et reprise avec succès par la Fondation Felber, qui a depuis lors adapté et élargi son offre. De ce fait, le canton de Berne dispose aujourd'hui d'un nombre suffisant de places de travail, notamment pour les personnes ayant des capacités restreintes.

3.2 Raisons de l'externalisation des prestations

Après la constitution de la Fondation Felber en 1989, les prestations relatives à l'intégration par le logement, les programmes de travail et le TIG ont été partiellement, puis intégralement externalisées sous la direction du responsable de l'Office du patronage (devenu la Section de la probation et des formes particulières d'exécution de peines, SPFP, rattaché à l'ancien Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement, OPLE, aujourd'hui Office de l'exécution judiciaire). La fourniture de ces prestations par une fondation privée s'est avérée plus simple et flexible et présentait moins de risques. Afin d'assurer les prestations en matière de logement, la fondation a acquis et loué des appartements. En l'an 2000, dans le cadre des mesures d'économie prises par le canton de Berne, les programmes TIG en forêt ont également été transférés à la fondation, puisqu'elle était en mesure de fournir cette prestation de manière plus efficace et économique que la SPFP. En 2005, une délimitation claire entre la fondation, en tant que prestataire de services externe, et la SPFP a été opérée (en rapport avec le personnel, la comptabilité, etc.), avant d'être appliquée à partir de 2008 dans un nouveau contrat-cadre et des contrats de prestations (crédit d'engagement octroyé pour les années 2008 à 2011 par ACE 1228/2007, 2012 à 2016 par ACE 1035/2011 et 2017 à 2021 par AGC 2015.POM.371). Par la suite, il s'est avéré qu'une institution externe de droit privé pouvait réagir de manière plus rapide et flexible aux fluctuations que l'administration publique (ressources humaines, conclusion de conventions avec d'autres partenaires ou acquisition d'appartements). Certains employés et employées du canton de Berne ont finalement été transférés à la Fondation Felber en 2008.

3.3 Forme contractuelle

Les contrats portant sur les prestations mentionnées (intégration par le logement, programmes de travail et TIG) conclus entre l'Office de l'exécution judiciaire et le prestataire de services revêtent la forme d'un contrat-cadre, qui définit les principes de base de la collaboration. Ce contrat-cadre est complété par trois contrats distincts qui portent sur les trois types de prestations et en précisent l'étendue, la qualité, le volume et l'indemnisation annuelle correspondante. Les contrats par type de prestations sont conclus pour une année et leur validité est automatiquement prolongée d'une année, à condition que le contrat-cadre ou ces derniers n'aient pas été résiliés ou que d'autres contrats portant sur des contenus similaires n'aient pas été conclus. Étant donné que la période prévue par l'autorisation de dépenses actuelle (AGC 2015.POM.371) arrive à terme fin 2021, les nouveaux contrats ne seront conclus que si le Grand Conseil donne son approbation au présent projet de crédit. Il faut toutefois souligner qu'à défaut, l'Office de l'exécution judiciaire ne serait plus en mesure de subvenir aux tâches qui lui sont assignées et que le risque de récidive augmenterait pour les personnes qui ne bénéficient pas d'un suivi après leur libération de l'exécution institutionnelle (logement, travail, structure quotidienne). En l'absence d'une offre accessible permettant l'accomplissement d'un TIG, les peines privatives de liberté devraient être exécutées dans les prisons et les établissements pénitentiaires, ce qui entraînerait une charge supplémentaire pour les établissements d'exécution et des frais en conséquence. De plus, l'Office de

l'exécution judiciaire fait aujourd'hui déjà face à un manque de places d'exécution judiciaire, notamment pour les peines de courte durée.

3.4 Groupe cible

D'une part, les prestations s'adressent à des personnes ayant fait l'objet d'une peine privative de liberté avec sursis (partiel) ou d'une libération assortie de conditions suivant l'exécution d'une peine ou d'une mesure (phases de progression, allégement de l'exécution, délai d'épreuve) ou la détention avant jugement, et aux personnes détenues bénéficiant d'un congé soumis à des conditions. D'autre part, elles sont destinées aux personnes condamnées à des amendes, à des peines pécuniaires et à des peines privatives de liberté jusqu'à six mois et qui pourraient accomplir un TIG dans le cadre d'une exécution sous une forme particulière, mais dont le placement est considéré comme difficile, raison pour laquelle elles ne peuvent pas être redirigées vers les institutions sociales ou d'utilité publique habituelles (homes pour personnes âgées, administration publique), notamment parce qu'elles souffrent de troubles psychiques, de dépendances ou qu'elles ont commis des délits empêchant un placement dans ce type d'institution.

3.5 Prestations requises

3.5.1 Intégration par le logement

Ce type de prestations comporte deux volets:

- Appartements meublés loués aux personnes concernées (cf. point 3.4) pour une durée maximale de deux ans (y c. séjours de brève durée, si nécessaire)
- Suivi des personnes dans les appartements du prestataire ou dans leur propre appartement, si nécessaire

Le suivi est convenu entre le prestataire de services et l'autorité de placement au cas par cas et en fonction des besoins. Les prestations de suivi servent notamment à déterminer, à développer et à assurer la capacité d'une personne à vivre dans un appartement, de façon à planifier à plus long terme sa situation en matière de logement. Des visites régulières permettent de détecter à temps d'éventuels problèmes. La fonction de contrôle exercée par le prestataire de services sur mandat de l'autorité de placement est prépondérante, notamment en rapport avec la clientèle à risque.

Les personnes concernées s'acquittent directement du loyer. Les prestations fournies par le partenaire sont quant à elles indemnisées par un montant annuel par appartement, pour compenser l'usure accélérée des logements et du mobilier (due notamment aux changements fréquents de locataires et au tabagisme), les charges supplémentaires relatives à l'administration et aux investigations, l'intervention en cas de crise et l'absence de locataire (p. ex. suite à son arrestation ou dans l'attente de sa libération). Le prestataire détermine dans quelle mesure le suivi est financé par d'autres autorités (p. ex. par les services sociaux) et facture uniquement les prestations qui ne sont pas prises en charge autrement (principe de subsidiarité).

Une enquête réalisée en 2015 a révélé que le nombre maximal d'appartements requis était de 50, ce qui représentait, pour une contribution aux frais de logement de 3600 francs par an et par logement, un coût total de 180 000 francs pour les forfaits de logement. C'est ce montant qui a été pris en compte dans l'AGC 2015.POM.371. Cependant, ces dernières années ont montré qu'environ 40 logements sont occupés à chaque fois, c'est pourquoi le montant prévu par le présent arrêté est de 144 000 francs, ce qui correspond à 40 × 3600 francs. Le montant alloué aux suivis subsidiaires augmente

proportionnellement au nombre de suivis et passe de 50 000 francs, dans le dernier arrêté, à 60 000 francs. Le coût total de l'intégration par le logement est donc de 204 000 francs, ce qui correspond à une baisse d'environ 10 pour cent par rapport au dernier arrêté (230 000 CHF). Dans un souci de transparence et comme c'était déjà le cas précédemment, tous les frais liés aux placements de personnes par l'Office de l'exécution judiciaire sont regroupés dans un même crédit.

Les prestations relatives à l'intégration par le logement sont définies par un contrat de prestations annuel, qui en règle le volume minimal et maximal. L'offre de prestations est disponible dans les régions Berne – Mittelland, Emmental – Haute-Argovie, Thoune – Oberland et Jura – Seeland et adaptée en fonction des besoins des régions.

3.5.2 Intégration par le travail

Programme de travail à titre de solution provisoire

Le prestataire de services met des places de travail protégées à disposition des personnes concernées à titre de solution transitoire pour une durée maximale d'un an. Le programme de travail comprend les prestations suivantes:

- Entraînement au travail (structure quotidienne et renforcement des qualifications-clés, telles que performances, ponctualité, endurance, ténacité et communication)
- Solutions transitoires jusqu'à la prise d'un emploi sur le marché du travail régulier ou secondaire (structure quotidienne pour assurer une bonne transition après la libération de l'exécution des peines et mesures)
- Identification des compétences de base en vue de l'intégration sur le marché du travail (chances sur le marché du travail) à l'intention de l'unité administrative de l'Office de l'exécution judiciaire responsable du placement

L'Office de l'exécution judiciaire doit disposer d'en moyenne trois places de travail par année, offrant chacune 1500 heures de travail annuelles. Au total, ces 4500 heures engendrent des frais à hauteur de 85 000 francs par année. La demande dans ce domaine varie toutefois fortement, raison pour laquelle ce montant doit être considéré comme un plafond. En 2019 et en 2020, ce sont respectivement 2400 heures et 3000 heures qui ont été effectuées. Toutefois, une adaptation du plafond n'est pas souhaitable tant la demande est variable.

Les prestations relatives au programme de travail à titre de solution transitoire sont également définies par un contrat de prestations annuel déterminées par un contrat de prestations, qui en règle le volume minimal et maximal. L'offre de prestations est principalement axée sur la région Berne – Mittelland.

Places de travail pour le TIG

Le prestataire de services met à disposition des personnes concernées (cf. point 3.4) des places de travail pour le TIG avec suivi. Celles-ci doivent répondre aux exigences de l'article 79a, alinéa 3 CP (travail accompli au profit d'institutions sociales ou d'œuvres d'utilité publique). Les critères suivants doivent être remplis:

- Travail simple, sans délai fixe
- Travail en groupe sous la direction d'un responsable; travail individuel avec surveillance
- Places de travail permettant un engagement allant de 4 à 1000 heures (dans le cas de peines privatives de liberté, la durée maximale par jugement individuel est de 720 heures, mais elle peut être cumulée avec le TIG découlant d'amendes ou de peines pécuniaires et donner ainsi un nombre d'heures plus élevé)

Les prestations relatives aux postes de travail pour l'exécution du TIG sont elles aussi définies par un contrat de prestations annuel, qui en règle le volume minimal et maximal. L'offre de prestations est axée sur les régions Berne – Mittelland, Emmental – Haute-Argovie, Thoune – Oberland et Jura – Seeland. Pour assurer la fourniture des prestations nécessaires, le prestataire de services doit collaborer avec des tiers travaillant dans la région. Depuis 2018 (entrée en vigueur des modifications du CP), les personnes condamnées à des peines privatives de liberté peuvent être astreintes au TIG et le volume total des peines augmente depuis plusieurs années. Il faut donc s'attendre à une augmentation du nombre total d'heures de TIG avec la législation actuelle. Le besoin annuel s'élève approximativement à 33 000 heures (jusqu'à présent 29 000 heures). Pour que les programmes tels que l'atelier de recyclage ou le programme spécial en forêt couvrent leurs frais, une légère adaptation de l'indemnisation par heure de travail semble nécessaire, c'est pourquoi les frais s'élèvent à 728 000 francs (auparavant 537 000 CHF).

3.6 Droit des marchés publics

Depuis la révision du 1er octobre 2014 de la LCMP, les dispositions relatives aux marchés publics sont plus strictes. Ainsi, l'acquisition de prestations s'est faite par une procédure ouverte en 2016, conformément à l'article 3 LCMP en relation avec l'article 4 OCMP et l'annexe 2 AIMP. La procédure comprenait un appel d'offres public pour les prestations externes et une nouvelle évaluation et formulation de leurs critères. La seule offre reçue dans le cadre de la procédure ouverte menée provenait du prestataire précédent, la Fondation Felber; le mandat lui a donc été attribué pour la période 2017-2021.

Dans le cadre de la procédure de gré à gré, conformément à l'article 7, alinéa 3, lettre *g* OCMP, le mandat est de nouveau attribué à la Fondation Felber pour la période 2022-2025, sous réserve de l'approbation du présent projet d'arrêté par l'organe compétent sur le plan financier. L'annonce correspondante[4] a été publiée le 9 décembre 2020 sur la plateforme d'appels d'offres SIMAP et aucun recours n'a été formé dans les délais légaux. Si le présent projet d'arrêté est approuvé, la conclusion des nouveaux contrats permettra de garantir continuité et constance dans la prise en charge des personnes accompagnées.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Promouvoir l'intégration des personnes ayant commis une infraction et vivant en marge de la société (cf. groupe cible au point 3.4) contribue à offrir une aide concrète en matière de réinsertion sociale et à réduire par conséquent le risque de récidive. Ainsi, les tâches liées à l'assistance de probation et au TIG, mais aussi à la libération assortie de conditions suivant l'exécution d'une peine ou d'une mesure (phases de progression) et la détention avant jugement, ou à l'octroi de congés soumis à des conditions peuvent être accomplies en accord avec les principes de la LEJ et de l'OEJ. Par ces mesures, le canton de Berne promeut une exécution judiciaire axée sur la prévention de la récidive et la réintégration et favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée et une resocialisation des personnes condamnées[5].

[4] https://www.simap.ch/shabforms/servlet/Search?EID=2&ID=0 (consulté le 29 mars 2021)
[5] Programme gouvernemental de législature 2019-2022

5. Répercussions sur les finances, l'organisation et le personnel

5.1 Planification financière

Les répercussions financières des contrats s'élèvent à 1 017 000 francs par année. La somme accordée par le crédit précédent est de 900 000 francs, alors que les frais effectifs se situent entre 676 020 francs (2017) et 764 201 francs (2020). Dans ce cas déjà, le montant du crédit était considéré comme un plafond permettant de compenser les fluctuations de la demande et seules les prestations effectivement nécessaires ont été fournies.

En raison de l'augmentation du besoin d'heures de TIG et de l'adaptation du tarif (cf. point 3.5.2), le montant déterminant du crédit affiche une hausse d'environ 120 000 francs par rapport à l'arrêté précédent (AGC 2015.POM.371). Dans le domaine de l'intégration par le travail, une baisse des coûts de quelque 26 000 francs est attendue. Dans le domaine de l'intégration par le logement, une hausse des coûts d'environ 191 000 francs est attendue. Contrairement à l'arrêté précédent, aucune réserve n'est faite. Ainsi, un **plafond** de 1 017 000 francs est retenu pour les quatre prochaines années.

Comme l'AGC 2015.POM.371, le présent projet d'arrêté contient une clause relative à la base et à l'indexation des prix. Le montant se fonde sur l'indice des prix à la consommation de février 2021, soit 100,2 points (base décembre 2020 = 100 points).

Le présent arrêté n'a aucune répercussion sur le personnel de l'Office de l'exécution judiciaire.

L'aperçu ci-dessous présente les frais des différentes prestations (point 3.5) ainsi que le montant total:

Prestation	**Coûts annuels**						**Remarques**
	2017-2021 selon AGC 2015.POM.371	Coûts réels 2017	Coûts réels 2018	Coûts réels 2019	Coûts réels 2020	*Coûts réels 2021*	
Intégration par le logement (point 3.5.1)	230 000	85 618	129 727	162 503	173 801	*210 000*	Forfait pour 50 logements + suivis subsidiaires
Intégration par le travail (point 3.5.2)	622 000	590 402	590 405	590 400	590 400	*590 400*	3 places dans le programme de travail comme solution provisoire + places de TIG (29 000 heures)
Réserve	48 000	–	–	–	–	–	
Total	**900 000**	**676 020**	**720 132**	**752 903**	**764 201**	***800 400***	

Tableau 1: aperçu des prestations et des frais (montants précédents; **2021 = estimation*)

Prestation	**Coûts annuels** Montant 2022-2025	**Remarques**
Intégration par le logement (point 3.5.1)	204 000	Forfait pour 40 logements + suivis subsidiaires
Intégration par le travail (point 3.5.2)	813 000	3 places dans le programme de travail comme solution provisoire + places de TIG (33 000 heures)

Réserve	–	
Total	**1 017 000**	

Tableau 2: aperçu des prestations et des frais (montants planifiés selon le présent arrêté)

5.2 Nature et qualification juridique de la dépense

Depuis le 1er juin 2014, l'article 48, alinéa 1, lettre *a* LFP dispose qu'une dépense est considérée comme nouvelle lorsqu'elle présente une liberté d'action pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités. Étant donné que la décision relative à l'attribution du présent mandat de prestations présente une certaine liberté d'action, la dépense est considérée comme nouvelle.

Les dépenses qui servent à l'exécution d'une tâche permanente sont des dépenses périodiques (art. 47, al. 1 LFP), raison pour laquelle la dépense soumise à approbation en l'espèce est qualifiée de périodique.

Ainsi, le présent arrêté porte sur un crédit d'engagement sous forme de dépense nouvelle périodique, conformément aux articles 47, alinéa 1, et 48, alinéa 1, lettre *a* LFP.

5.3 Coûts induits

Aucun

6. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le présent crédit d'engagement n'a aucune répercussion sur l'économie et l'environnement. La société est quant à elle concernée dans la mesure où la présente autorisation de dépenses permet d'accomplir, dans le respect des principes de la LEJ et de l'OEJ, les tâches liées à l'assistance de probation et au TIG, mais aussi à la libération assortie de conditions suivant l'exécution d'une peine ou d'une mesure (phases de progression) et la détention provisoire, ou celles liées à l'octroi de congés soumis à des conditions.

7. Répercussions en cas de rejet de la demande

Sans les prestations fournies de manière homogène et adaptée aux besoins de l'exécution des peines et mesures dans le canton de Berne par un prestataire externe dans les domaines de l'intégration par le logement, du programme de travail et du TIG, l'Office de l'exécution judiciaire et sa Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales ne seraient pas en mesure de maintenir la qualité actuelle de la prise en charge des personnes à leur sortie des infrastructures d'exécution judiciaire.

Faute de contrat-cadre et d'attribution externe des prestations, l'Office de l'exécution judiciaire ne pourrait plus effectuer les tâches qui lui sont attribuées par la loi. En outre, le risque que les personnes condamnées récidivent si elles ne disposent pas d'une solution transitoire à leur sortie de l'exécution institutionnelle (logement, travail, structure quotidienne) augmenterait. En l'absence d'une offre accessible pour le TIG, les peines pécuniaires et les amendes (pour lesquelles des TIG sont actuellement accomplis) seraient converties en peines privatives de liberté de substitution, qui devraient

être exécutées dans des prisons et des établissements pénitentiaires. Pour les établissements d'exécution, cela représenterait une charge supplémentaire importante et donc des frais en conséquence, sans compter qu'ils ne disposent pas des places d'exécution judiciaire nécessaires à cet effet. Par ailleurs, les contrats de location actuels avec les personnes concernées devraient être résiliés.

8. Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté qui figure en annexe.

Annexe
– Projet d'arrêté

Analyse de la participation du canton de Berne à l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH)

Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 166/2018 « Ecole intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat »

Date de la séance du CE:	28 avril 2021
N° d'affaire:	2018.POM.612
Direction:	Direction de la sécurité
Classification:	–

04|00|F|v00

1 Table des matières

Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 166/2018 « Ecole intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat » 1

1. Synthèse 3

2. Contexte 4
2.1 Les raisons de la création d'une école de police intercantonale 4
2.2 Evolution des coûts 5

3. Résultats de l'analyse 5
3.1 Analyse de la situation de l'EIPH : synthèse des résultats du rapport final 5
3.2 Evaluation des résultats de l'analyse 6
3.3 Analyse de rentabilité d'une école de police cantonale 7

4. Comparaison des possibilités 8
4.1 Vue d'ensemble 8
4.2 Option « Rester dans le concordat » 9
4.2.1 Conséquences sur la formation de base et la formation continue 9
4.2.2 Conséquences financières 10
4.2.3 Conséquences politiques et juridiques 10
4.3 Option « Sortir du concordat et gérer sa propre école de police à partir de 2036 » 10
4.3.1 Conséquences sur la formation de base et la formation continue de la Police cantonale 10
4.3.2 Conséquences financières 12
4.3.3 Conséquences politiques et juridiques 12

5. Appréciation du Conseil-exécutif et recommandation pour les prochaines étapes 12

1. Synthèse

L'Ecole de police intercantonale de Hitzkirch (EIPH) assure depuis 2004 la formation des policiers et policières du canton de Berne. Elle a été créée par onze cantons (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG) pour être un centre de formation de base et de formation continue germanophone pour les corps de police des cantons participants. Chaque année, l'EIPH forme environ 250 à 300 aspirants et aspirantes qui sont répartis sur deux volées. Les cantons participants sont les organes responsables de l'école. Ils sont réunis au sein du Concordat sur l'Ecole de police intercantonale de Hitzkirch (ci-après : concordat). Par ce dernier, le canton de Berne et les autres cantons concordataires se sont engagés à établir et gérer une école de police intercantonale commune pour la formation de base et la formation continue des membres germanophones de leurs corps de police et pour la recherche dans le domaine policier. L'EIPH est un établissement de droit public autonome. Son activité n'a pas de but lucratif. Depuis 2006, les futurs policiers et futures policières acquièrent leur formation de base à l'EIPH.

Les cantons participants espéraient avant tout qu'une école de police commune permettrait d'harmoniser la formation, d'en améliorer la qualité, de mieux exploiter les synergies et de renforcer l'interopérabilité. Après quelques années, il est apparu de plus en plus clairement que les avantages attendus d'un établissement concordataire étaient surestimés. Le droit de participation des cantons et les possibilités qu'ils ont d'exercer une influence restent limités, alors que les coûts pour le canton de Berne sont relativement élevés. Compte tenu du modèle de financement, le canton de Berne prend à sa charge environ un tiers des coûts de fonctionnement de l'école, qui vont augmenter ces prochaines années en raison d'un besoin urgent de rénovation des locaux.

En réponse à la motion 166/2018 « Ecole intercantonale de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat », le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil, dans le présent rapport, les résultats de l'analyse externe de l'EIPH, présente la possibilité d'une école de police cantonale, expose son appréciation et indique la suite de la procédure. La première possibilité, rester dans le concordat et poursuivre la participation à l'EIPH, sera comparée à la seconde, résilier le concordat et en sortir fin 2035. Pour chacune des possibilités, les éléments suivants seront présentés : effets sur la formation de base et la formation continue, conséquences financières, politiques et juridiques.

L'analyse des deux possibilités montre que, pour le canton de Berne, une sortie du concordat fin 2035 et la gestion de sa propre école de police à partir de 2036 présenterait des avantages au vu des trois principaux arguments suivants :

- Une école de police propre au canton de Berne améliorerait dans son ensemble la qualité et l'efficacité de la formation centrée sur la pratique tout en diminuant sa durée.
- La gestion de sa propre école de police générerait une valeur ajoutée financière pour le canton. A partir de 2036, année d'échéance du concordat, les charges périodiques annuelles diminueraient d'un montant estimé à 2,3 millions de francs.
- L'objectif du concordat d'harmoniser la formation des policiers et policières a été réalisé. L'harmonisation est aujourd'hui concrétisée dans les normes reconnues de l'Institut suisse de police (ISP). Une école de police intercantonale n'est donc plus nécessaire.

En raison, pour le canton de Berne, de l'évolution insatisfaisante de l'école intercantonale dans plusieurs domaines, le concordat devrait être rapidement dénoncé à titre préventif pour une sortie fin 2035. Cela accélérerait les discussions sur l'optimisation de l'école et permettrait de mettre sur pied une école de police cantonale bernoise pour former les aspirants et aspirantes du canton. L'école pourrait éventuellement aussi former des membres d'autres corps de police, sans toutefois concurrencer l'EIPH ou d'autres écoles de police. Le besoin de recrutement de la Police cantonale est de plus de 100 aspirants et aspirantes germanophones par année, ce qui garantit un fonctionnement autonome. La compétence de dénoncer le concordat appartient au Grand Conseil.

L'organisation de l'école de police cantonale et des échanges avec les autres corps de police dans le cadre de la formation des policiers et policières devrait être élaborée en détail durant les prochaines années sur la base des décisions politiques prises par le Grand Conseil. L'harmonisation de la formation des policiers et policières conformément au plan de formation commun reconnu par l'ISP et l'exploitation des synergies réalisables entre les différents corps de police (en particulier par l'échange d'experts et expertes de police pour l'examen) représentent également des conditions-cadres importantes dans le cas d'une école de police autonome.

L'option d'une sortie anticipée de l'EIPH avant 2035 présentée dans le rapport d'analyse de BDO ne sera pas plus approfondie, car elle n'est réalisable que dans le cas où les membres concordataires sont d'accord de négocier une telle sortie. Pour cela, une résiliation anticipée est nécessaire. L'ouverture d'une école cantonale ne serait vraisemblablement possible qu'en 2029 au plus tôt.

2. Contexte

2.1 Les raisons de la création d'une école de police intercantonale

Avant 2006, la Police cantonale formait ses futures policiers et futures policières de façon autonome à Ittigen, dont la position centrale dans le canton de Berne était aussi considérée par les autres cantons comme avantageuse. Le concordat de police de la Suisse du nord-ouest avait déjà planifié en 2000 d'établir une école de police commune dans des structures de la Confédération existantes à Moosseedorf. Ce projet n'a finalement pas été poursuivi.

La création d'une école de police intercantonale commune demeura un projet que le canton de Berne continua à développer avec les cantons du concordat de police de Suisse centrale. Le canton de Berne soutenait fortement une collaboration intercantonale ne servant pas uniquement à renforcer l'interopérabilité des corps de police, mais permettant aussi une harmonisation de la formation de base et de la formation continue à l'aide de standards de formation et grâce à un droit de participation des cantons concernés. La formation dans les corps de police devait ainsi être harmonisée et, si possible, de meilleure qualité, et des synergies devaient être créées par utilisation d'infrastructures spéciales (installations de tir, de sport et d'entraînement).

Une étude de faisabilité a ensuite montré que l'établissement de l'école de police commune dans l'ancienne école normale à Hitzkirch dans le canton de Lucerne serait plus rapide et moins coûteux que son établissement à Moosseedorf. Ce projet était fortement soutenu dans le canton de Berne. Le 19 février 2004, le Grand Conseil du canton de Berne a approuvé l'adhésion au Concordat sur l'école de police intercantonale de Hitzkirch sans opposition et avec cinq abstentions. Un an plus tard seulement a eu lieu la signature du concordat. Ce dernier a été conclu pour une durée minimale de 30 ans et ne peut être résilié avant le 31 décembre 2035. Les cantons participants ont opté à dessein pour un contrat de très longue durée afin d'assurer un développement et un positionnement stables et durables de l'EIPH dans le paysage de la formation policière en Suisse.

Toutefois, le développement d'une doctrine commune et le renforcement de l'interopérabilité a un prix. L'EIPH coûte environ 2,4 millions de francs de plus chaque année au canton de Berne que ce que coûterait une école cantonale. Comme les montants forfaitaires à verser chaque année par les cantons ne sont pas déterminés uniquement en fonction des prestations fournies, mais aussi selon le principe de proportionnalité (taille du canton), le canton de Berne assume un tiers de l'ensemble des coûts de l'EIPH, qui s'élèvent à environ 13 millions de francs. Le canton de Berne a toutefois estimé à l'époque que les bénéfices attendus seraient supérieurs aux désavantages que représenteraient les coûts élevés et la longue durée du contrat. La première volée a commencé sa formation à l'EIPH le 1er septembre 2006.

2.2 Evolution des coûts

Dans le cadre de l'approbation du crédit nécessaire au financement courant de l'école, la Commission de la sécurité et le Contrôle des finances ont tous deux fait remarquer que les coûts par personne en formation étaient élevés et en augmentation, en raison notamment de la clé de financement en vigueur, mais aussi et surtout en raison du faible effectif d'aspirants et aspirantes. Dans ce contexte, l'analyse déjà prévue par la Direction de la sécurité (DSE) a aussi eu une résonance politique à travers la motion 166/2018 « Ecole intercantonale de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat » déposée par la Commission de la sécurité. La motion demande, d'une part, que la DSE plaide au sein du concordat pour un débat ouvert sur la clé de financement actuelle, la stratégie immobilière et la planification financière à long terme, qui comprend notamment la dissociation des investissements immobiliers. D'autre part, elle demande que soit présentée au Grand Conseil une analyse de la situation actuelle montrant les avantages, les inconvénients et les conséquences financières du concordat ainsi que des scénarios possibles pour la formation des policiers et policières si le concordat était résilié le 31 décembre 2035. En réponse aux questions posées dans la motion, la DSE a mandaté l'entreprise BDO SA pour effectuer une analyse en tant qu'expert indépendant.

3. Résultats de l'analyse

3.1 Analyse de la situation de l'EIPH : synthèse des résultats du rapport final

L'entreprise BDO SA a présenté son rapport sur l'analyse de la situation de l'EIPH à la Direction de la sécurité le 31 mars 2020[1]. Dans le cadre de leur enquête, les experts et expertes ont noté que l'EIPH a été critiquée sur de nombreux points dès la création du concordat. Du côté du canton de Berne, les critiques portaient sur une formation de base et une formation continue trop peu spécifiques au corps de police, une situation géographique pas optimale et une structure commune relativement rigide (situation immobilière, montant forfaitaire de prestations, etc.). Malgré un niveau de menace globalement en augmentation et la nécessité d'un renforcement de la coopération dans le domaine de la police, les critiques concernant la structure et l'utilité de l'EIPH n'ont jamais complètement cessé. Le monde politique et celui de la police n'étaient pas toujours d'accord sur leurs évaluations. Les discussions concernant l'esprit et les objectifs de l'EIPH se sont intensifiées durant ces dernières années, en particulier en raison du recul du nombre d'aspirants et aspirantes. Le nombre de personnes formées était de 181 en 2018. Pour comparaison, ce nombre s'élevait à 191 en 2017, 189 en 2016, 259 en 2015, 275 en 2014, 292 en 2013, 266 en 2012 et 276 en 2011. En raison du modèle de financement, le canton de Berne assume une grande partie des coûts de fonctionnement de l'école. Les composantes du modèle de financement sont principalement fixes et sans grandes possibilités de modification. Les coûts par personne en formation ont fortement augmenté depuis la baisse du nombre d'aspirants et aspirantes, passant de 36 000 francs en 2009 à 113 000 francs en 2018. L'utilisation du centre de séminaires a aussi été critiquée, ce dernier n'étant pas vraiment approprié aux objectifs du concordat. De manière générale, l'infrastructure de l'EIPH semble surdimensionnée. Les taux d'occupation sont très faibles, tant pour les biens immobiliers servant à la formation de base et à la formation continue que le centre de séminaires.

Sur la base de leurs travaux d'analyse, les experts et expertes de BDO proposent les mesures suivantes, qui sont tirées du rapport final en annexe, pour l'optimisation de l'EIPH.

- Adapter et flexibiliser l'organisation du concordat
- Se focaliser davantage sur l'objectif principal qu'est la formation de base
- Décentraliser les différents modules de formation
- Adapter les prestations et les offres du centre de séminaires

[1] Rapport final Analyse de situation EIPH sur mandat de la Direction de la sécurité du canton de Berne du 31 mars 2020 (BDO SA, Berne)

- Négocier une modification de la compensation des charges avec d'autres membres concordataires
- Défendre activement et logiquement les intérêts du canton de Berne au sein des organes de l'EIPH
- Clarifier les tâches, les compétences et les responsabilités, réduire ou redéfinir les organes, clarifier les rôles
- Diminuer les coûts
- Rendre variable le montant forfaitaire de prestations ou rembourser les bénéfices qui en résultent
- Adapter la clé de répartition
- Analyser la possibilité de restituer les biens immobiliers inutilisés

Si l'optimisation n'est pas suffisante pour obtenir les résultats attendus, le canton de Berne peut aussi résilier le concordat. La part du canton de Berne au montant forfaitaire de prestations disparaîtrait en cas de résiliation ordinaire au 31 décembre 2035. Seuls les coûts de fonctionnement de l'école autonome seraient alors encourus. Une sortie anticipée du concordat serait très difficile d'un point de vue juridique, mais tout de même possible par une négociation avec les membres concordataires. Dans le cas où cette option serait choisie, une partie du montant forfaitaire de prestations resterait probablement due jusqu'à la fin de la durée ordinaire du contrat, en plus des coûts pour l'école elle-même. La participation du canton de Berne aux investissements de l'EIPH pour des infrastructures serait limitée aux éléments amortissables d'ici 2035, notamment pour les divers bâtiments de l'ancienne école normale historique.

3.2 Evaluation des résultats de l'analyse

Les conditions-cadres pour la formation des policiers et policières ont considérablement changé depuis le début de l'EIPH en ce qui concerne la collaboration entre les corps de police en Suisse, les besoins des aspirants et aspirantes intéressés et les possibilités techniques.

Par la création d'une école de police intercantonale à Hitzkirch en 2004, les cantons participants voulaient principalement développer et introduire une formation de base des policiers et policières commune et harmonisée. A ce projet s'est ajouté dans l'intervalle le Concept général de formation (CGF) de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) à appliquer dans toute la Suisse. Avec la mise en œuvre du CGF, la base des objectifs et l'étendue de la formation de base sont indépendantes de la structure des écoles de police. Grâce aux moyens d'enseignement harmonisés au niveau suisse, au Plan de formation policière (PFP)[2] et à l'Examen professionnel permettant d'obtenir le brevet fédéral de Policier/Policière, l'interopérabilité et une formation de base harmonisée sont garanties. En même temps, grâce à l'ISP, la formation des cadres et des spécialistes ainsi que la formation continue dans différents domaines de niche sont aussi harmonisées. L'objectif de l'institut est d'harmoniser les pratiques policières et de garantir une unité de doctrine, en particulier dans le domaine des engagements policiers. Par conséquent, il n'existe plus de différence entre les écoles de police communes intercantonales et les écoles de police indépendantes. L'ancien objectif principal peut donc tout à fait être atteint avec des écoles autonomes. L'expérience faite par la Police cantonale dans la formation des aspirants et aspirantes francophones à l'Ecole de police d'Ittigen le confirme.

Durant les années qui ont suivi le début de l'enseignement à EIPH, il a rapidement été clair que la qualité de la formation ne s'était pas énormément améliorée. L'influence et la participation des cantons dans l'organisation de la formation se sont avérées moins importantes que ce qui était attendu. Les éléments les plus sujets à critique d'après le canton de Berne sont les suivants.

- Formation de base et formation continue trop peu spécifiques au corps de police
- Situation géographique pas optimale (mauvaise durabilité écologique)

[2] PLAN DE FORMATION POLICIÈRE (edupolice.ch)

- Structure de formation commune rigide (organes, situation immobilière, montant forfaitaire de prestations)
- Augmentation des coûts futurs en raison d'un besoin de rénovation des infrastructures de l'EIPH

Alors que les coûts annuels sont élevés, l'amélioration qualitative et organisationnelle d'une formation gérée par concordat n'est pas (plus) évidente pour le canton de Berne en raison des éléments indiqués ci-dessus.

La clé de financement de l'EIPH n'est pas appropriée. De 2009 à 2017, le canton de Berne a versé des contributions annuelles de 4 à 4,8 millions de francs à l'EIPH et a reçu des remboursements à hauteur de 0,3 à 0,9 million de francs pour les enseignements dispensés par ses cadres de police au sein de l'école. Or, durant les années suivantes, les besoins de formation des cantons parties au concordat et le nombre d'aspirants et aspirantes ont considérablement diminué. Cette évolution est très visible dans le canton de Berne. Alors que 105 aspirants et aspirantes étaient envoyés à l'EIPH par la Police cantonale bernoise en 2015, ils n'étaient plus que 78 en 2017. Etant donné la clé de financement actuelle, cette situation a entraîné une forte augmentation des coûts par personne en formation. Le canton de Berne est le premier des cantons concordataires par sa population et la taille de son corps de police (parts de 31 % et de 35 %), c'est pourquoi, conformément au concordat, il prend en charge la plus grande part des investissements dans les infrastructures existantes et les bâtiments de l'EIPH. Par ailleurs, d'importants investissements futurs sont prévus, les infrastructures de l'école ayant besoin de rénovation.

Les améliorations attendues au niveau de la qualité, de la synergie et de l'efficacité ne sont pas entièrement réalisées. Etant donné qu'onze cantons ont un droit de participation, l'organisation et la gestion de l'école sont relativement laborieuses. L'EIPH étant gérée par un concordat, elle comporte beaucoup d'organes, ce qui donne lieu à de nombreux doublons et recoupements. Les tâches, compétences et responsabilités ne sont pas assez clairement définies. Au sein de la plus haute autorité stratégique de l'EIPH, l'autorité concordataire, le canton de Berne ne dispose que d'une voix[3]. L'adaptation des structures n'est possible qu'avec une modification du concordat, ce qui nécessite l'approbation de tous les cantons participants. Si le parcours de formation prévu par le concordat ne mène pas aux améliorations souhaitées et attendues, la formation de base et le formation continue des futurs policiers et futures policières devraient être assurés par une école de police cantonale.

3.3 Analyse de rentabilité d'une école de police cantonale

En raison de la première analyse des experts et expertes, la DSE a décidé d'analyser plus en profondeur la possibilité de la création d'une école de police cantonale autonome afin que les discussions politiques à ce sujet se poursuivent. L'analyse de rentabilité que les experts et expertes de BDO ont réalisé en étroite collaboration avec les responsables de la formation de la police cantonale mène à la conclusion que la création d'une école cantonale à l'emplacement actuel du centre de formation de la police cantonale à Ittigen est réalisable, durable et rentable.

En termes de formation, l'école de police autonome se baserait principalement sur le plan de formation nouvellement créé. Il est aussi prévu que la formation soit plus axée sur la pratique et plus spécifique au corps de police dès le début. A cette fin, l'actuelle formation aux spécificités opérationnelles du corps de police bernois qui a lieu à la fin de la formation de base serait remplacée par une phase d'introduction à la pratique. De cette façon, les personnes formées maîtriseraient plus rapidement la pratique, comme c'est le cas pour les francophones formés à l'Ecole de police de langue française dirigée par la Police cantonale (exécution aujourd'hui principalement à Bienne).

[3] Conformément à l'article 9 du concordat, les voix font l'objet d'une pondération supplémentaire uniquement pour le vote sur le mandat de prestations de quatre ans assorti d'un budget global.

Bien évidemment, une école autonome doit proposer une qualité de formation au moins équivalente à celle de l'EIPH ou d'autres centres de formation régionaux existants. L'école de police cantonale mettrait entre autres davantage l'accent sur la formation au système de rapports bernois, dans les deux langues officielles, sur le domaine de la circulation (relevé d'accident) et sur les formations à la sécurité et à l'intervention (menaces extraordinaires, etc.). La formation pourrait ainsi être beaucoup plus efficace. Par ailleurs, il n'est pas prévu que les personnes logent sur place à l'école de police cantonale, comme c'est le cas à l'EIPH. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir des bâtiments pour le logement des aspirants et aspirantes. Occasionnellement, des interventions de nuit et des services de fin de semaine seraient bien entendu toujours possibles pour les aspirants et aspirantes, notamment pour des interventions imprévues de recherche de personnes disparues, pour le service d'ordre ou lors d'événements importants.

La Police cantonale devrait aussi développer un règlement de promotion pour l'école, qui s'appuierait bien entendu sur le règlement actuel de l'EIPH. Les exigences concernant les formateurs et formatrices spécialisées et les formateurs et formatrices de milice devraient aussi être réexaminées.

D'un point de vue organisationnel, l'école de police cantonale ferait partie de la Police cantonale, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour l'Ecole de police qui se charge de la formation des aspirants et aspirantes francophones. Les besoins en personnel s'élèveraient à environ 3,3 équivalents plein temps pour l'administration et environ onze équivalents plein temps pour les formateurs et formatrices. La majorité des leçons seraient données par 200 autres formateurs et formatrices spécialisés et formateurs et formatrices de milice de la Police cantonale. Une analyse de l'organisation des organes de formation appropriés, formels et informels, ainsi qu'un remaniement ou une transformation de l'organisation structurelle et organisationnelle seraient également recommandés. Les premières estimations indiquent des frais de personnel d'environ 3,1 million de francs par an.

En ce qui concerne les infrastructures nécessaires pour l'école cantonale, une analyse succincte réalisée par des experts et expertes en bâtiment a montré qu'elle pouvait être mise sur pied dans le centre de formation existant à Ittigen de façon durable, à condition qu'un aménagement soit réalisé dans le cadre de la rénovation du centre, qui est de toute façon nécessaire. Les bâtiments existants ont été construits au début des années 1970, c'est pourquoi un investissement pour cette infrastructure sera nécessaire au cours des prochaines années, même si l'école de police cantonale n'y est pas installée. L'investissement nécessaire pour l'aménagement est d'environ 15 à 30 millions de francs et varie en fonction de l'option choisie. Pour la rénovation des bâtiments du centre de formation existants, dans tous les cas nécessaire, 17 millions de francs sont actuellement prévus dans la planification cantonale des investissements, un montant qui peut être moindre en fonction de l'option d'aménagement choisie.

Selon BDO, les coûts annuels engendrés par une école autonome seraient d'environ 2,3 millions de francs moins élevés que ceux engendrés par l'EIPH.

4. Comparaison des possibilités

4.1 Vue d'ensemble

D'une manière générale, il existe deux possibilités. La première est de rester dans le concordat en faisant en sorte, dans la mesure du possible et de façon réaliste, que le canton de Berne exerce une influence sur les conditions-cadres existantes. La seconde est de sortir du concordat et de mettre sur pied une école de police cantonale. Le tableau ci-après présente les conséquences des deux options.

	Conséquences sur la formation de base et la formation continue	Conséquences financières	Conséquences politiques et juridiques
Rester dans le concordat	Structure complexe constituée de plusieurs organes Impossibilité de modifier la formation de base et la formation continue de façon autonome et de les adapter aux défis actuels Encadrement limité des aspirants et aspirantes par la Police cantonale	Maintien du montant forfaitaire de prestations (environ 5,4 millions de francs par an) Rénovation des bâtiments de l'EIPH financé à plus de 30 pour cent par le canton de Berne en raison du montant forfaitaire de prestations ; importants investissements à venir pour la substance historique des bâtiments Dépenses élevées (environ 1,1 million de francs par an) et temps de formation spécifique pour les formateurs et formatrices de milice	Impossibilité pour la Police cantonale de se positionner de façon progressive et dynamique, la structure de la formation, longue et coûteuse, étant fixe Approbation unanime des membres concordataires pour une modification du concordat
Sortir du concordat et gérer sa propre école de police dès 2036	Amélioration de la qualité et de l'efficacité, en particulier par la réduction d'un mois du temps de formation Gain de dynamisme et de flexibilité pour les modifications de la formation (de base) Acquisition des compétences de base et renforcement des connaissances durant la deuxième partie de la formation au même endroit Suppression des trajets en voiture pour les personnes en formation et les formateurs et formatrices impliquant une meilleure durabilité écologique	Economies estimées à 2,3 millions de francs par an Temps suffisant pour planifier et réaliser les investissements nécessaires pour l'école de police dans le canton de Berne	Dénonciation du concordat à titre préventif pour une sortie le 31 décembre 2035 ; sortie anticipée possible uniquement après négociation avec les membres concordataires Planification à long terme et communication rapide des intentions du canton de Berne permettant aux membres concordataires et à l'EIPH de s'adapter à la situation dès 2036

4.2 Option « Rester dans le concordat »

4.2.1 Conséquences sur la formation de base et la formation continue

La structure de formation actuelle est laborieuse et peu dynamique. Par conséquent, il est difficile d'adapter les unités d'enseignement de la formation de base rapidement et de façon dynamique pour répondre aux défis actuels. Il n'est pas possible d'assurer l'encadrement optimal escompté aux aspirants et aspirantes.

La formation de base pourrait être améliorée de manière ponctuelle. Cela ne serait toutefois possible que si, malgré le maintien de l'établissement concordataire, des changements étaient effectués dans la structure de la formation. En particulier, certaines parties de la formation de base devraient être décentralisées et avoir lieu dans les corps. Le gain d'efficacité ainsi réalisé ne serait toutefois pas aussi

important qu'en mettant sur pied une école cantonale. La coordination entre les corps de police de l'EIPH, notamment, resterait nécessaire et rendrait la formation moins efficace dans l'ensemble.

4.2.2 Conséquences financières

Rester dans le concordat implique de continuer à verser le montant forfaitaire de prestations, qui s'élève à environ 4,3 millions de francs par an. A cela s'ajoutent les coûts qui ne sont pas compris dans le montant forfaitaire de prestations, qui doivent être pris en compte en raison de la situation géographique décentralisée de Hitzkirch et du manque de formation spécifique au corps. Les aspirants et aspirantes et les enseignants et enseignantes qui effectuent des déplacements doivent en supporter les frais. De ces trajets résulte également un manque de durabilité écologique. Par ailleurs, la coordination nécessaire à tous les niveaux représente une charge de travail supplémentaire (accords supplémentaires entre les représentations des organes) et un mois de formation supplémentaire consacré aux spécificités du corps est nécessaire. Les dépenses dues à ces éléments sont estimées à environ 1,1 million de francs par an, qui s'ajoutent actuellement au montant forfaitaire de prestations.

Le canton de Berne dispose de peu de possibilités pour agir sur ces coûts. La structure actuelle comprend une part de coûts fixes élevée (personnel et infrastructures) et des éléments inflexibles dans le montant forfaitaire de prestations et dans la clé de répartition, ce qui réduit fortement les possibilités d'action.

4.2.3 Conséquences politiques et juridiques

Le canton de Berne peut bien entendu demander les améliorations nécessaires à l'EIPH, mais les membres concordataires doivent les accepter et supporter d'éventuels coûts supplémentaires. Le concordat court sans modifications jusqu'à fin 2035 au minimum. Toute modification du concordat doit être acceptée par tous les membres concordataires.

4.3 Option « Sortir du concordat et gérer sa propre école de police à partir de 2036 »

4.3.1 Conséquences sur la formation de base et la formation continue de la Police cantonale

Une sortie du concordat aurait des effets positifs sur la formation des aspirants et aspirantes.

Gain d'efficacité

Dans le cas d'une école de police gérée par la Police cantonale, les futurs policiers et futures policières suivraient leur enseignement directement dans le canton où ils travailleront ensuite, ce qui leur permettrait d'être formés dès le début avec les bases et les processus propres au canton et à son corps. La première partie de la formation se déroulerait à l'école de police, à Ittigen, et serait constituée de l'enseignement des connaissances de base du domaine policier et du développement des compétences. La seconde partie, la formation d'application, permet l'acquisition et le renforcement des connaissances. L'école de police d'Ittigen serait inspirée du plan de formation de la police mais avec une formation de base plus orientée vers l'action et plus spécifique au corps. Par conséquent, les aspirants et aspirantes n'auraient ensuite plus besoin d'une introduction aux spécificités du corps bernois par la Police cantonale, mais pourraient travailler tout de suite dans la pratique. Le contenu de la formation serait orienté dès le début sur les réalités propres au corps, ce qui représenterait un important gain d'efficacité et permettrait de raccourcir d'un mois environ le temps de formation ou le temps d'adaptation au travail des aspirants et aspirantes de police.

Groupes d'apprentissage plus petits – meilleur encadrement

L'école de police cantonale mettrait l'accent, dans les deux langues officielles, sur le domaine de la circulation (relevé d'accident) et sur les formations à la sécurité et à l'intervention (menaces extraordinaires). Grâce à des groupes d'apprentissage plus petits et à un plus grand nombre d'enseignants et enseignantes par leçon, les connaissances seraient transmises dans un cadre aussi proche de la réalité que possible. Les parties de la formation axées sur la pratique telles que l'entraînement à l'action, la sécurité personnelle et l'exercice pratique de criminalistique auraient lieu en plus petits groupes. Le nombre d'enseignants et enseignantes par groupe d'apprentissage serait plus important et toute la formation aurait lieu à Ittigen, ce qui permettrait un meilleur encadrement des futurs policiers et futures policières durant tout le temps de leur formation de base. Par ailleurs, le développement des méthodes d'apprentissage numériques pour les temps d'apprentissage autonomes permettrait aux formateurs et formatrices de gagner en efficacité.

Une formation plus axée sur la pratique

L'école cantonale serait moderne et mettrait en œuvre des méthodes de formation orientées sur les compétences et sur l'action et une méthode d'apprentissage constructiviste et modulaire. L'orientation sur l'action permet de préparer les aspirants et aspirantes dans un cadre aussi proche que possible de la réalité. La méthode modulaire a pour but de diviser le contenu de l'enseignement en modules, c'est-à-dire de diviser l'apprentissage en différentes courtes unités touchant chacune à un sujet délimité.

Meilleure conciliation de la vie familiale et de la formation policière

Dès le début, la situation de l'école de police à Hitzkirch n'était géographiquement pas optimale pour l'importante part des personnes en formation venant du canton de Berne. Le fait que, par hasard, des infrastructures se soient libérées à Hitzkirch pour la création de l'école a permis la mise sur pied rapide de la formation en 2004. Le canton de Berne n'avait pas d'infrastructures comparables à disposition rapidement. Aujourd'hui, il apparaît clairement que la situation géographique de l'EIPH n'est pas optimale pour les personnes en formation qui ont des obligations familiales et n'est, de manière générale, pas un bon argument pour le recrutement de nouveaux aspirants et aspirantes. Le relèvement de la limite d'âge pour l'admission à la formation a fait augmenter le nombre de personnes ayant des obligations familiales. La création d'une école de police cantonale à Ittigen leur permettrait de bénéficier d'une formation dans un lieu ayant une position centrale dans le canton de Berne même. Ils n'auraient pas besoin de loger longtemps dans des casernes et pourraient rentrer chez eux après les journées de formation. La formation à l'école de police serait donc plus facilement conciliable avec la vie privée et familiale des futurs policiers et futures policières, ce qui aurait un effet positif sur le nombre de nouveaux aspirants et aspirantes. Par ailleurs, les trajets jusqu'à Hitzkirch ne seraient plus nécessaires, ce qui impliquerait une meilleure durabilité écologique.

Formation reconnue et certifiée eduQua

La Police cantonale est aujourd'hui certifiée eduQua, ce qui signifie que les formations répondent déjà aux exigences de qualité d'un institut de formation professionnel. Pour que les aspirants et aspirantes puissent être admis à l'examen professionnel, l'école de police doit être officiellement reconnue par la Commission paritaire. La demande correspondante a déjà été faite dans un autre contexte. La reconnaissance officielle devrait intervenir fin 2021. Cela signifie que la Police cantonale est en mesure de transmettre le contenu nécessaire à la réussite de l'examen fédéral de Policier/Policière de façon qualitative.

4.3.2 Conséquences financières

Les dépenses actuelles pour la formation à l'EIPH (propres charges salariales non comprises) s'élèvent à environ 5,4 millions de francs annuels. Selon les calculs réalisés par BDO, une école de police cantonale coûterait environ 3,1 millions de francs par an. Les dépenses liées à la formation de base des policiers et policières seraient ainsi probablement réduites d'environ 2,3 millions de francs par an. A cela s'ajoute l'amélioration de la durabilité écologique.

Comparaison des coûts : vue d'ensemble (en millions de francs)

Coûts de l'EIPH		**Coûts estimés d'une école de police cantonale**	
Montant forfaitaire de prestations	4,3	Coûts des formateurs et formatrices de milice	1,8
Autres coûts	1,1	Coûts des locaux	1,1
		Bureaux, personnel administratif et infrastructure informatique	0,8
		Frais de personnel	0,9
		Matériel et repas	0,4
		Déduction des équipements informatiques déjà mis à disposition des aspirants et aspirantes	-0,7
		Sous-total : coûts opérationnels d'une école de police cantonale	**4,3**
		Gain dû au mois supplémentaire de travail productif	-1,2
Coûts de l'EIPH	**5,4**	**Coûts d'une école de police cantonale**	**3,1**

Dans le cas où le canton de Berne sortirait du concordat fin 2035, certains investissements planifiés de l'EIPH dans les infrastructures ne seraient pas réalisés, ce qui entraînerait une diminution du montant forfaitaire de prestations et devrait donc diminuer les dépenses du canton. Les économies ainsi réalisées pourraient être investies dans la rénovation et l'agrandissement de l'infrastructure à Ittigen.

4.3.3 Conséquences politiques et juridiques

Une sortie ordinaire du Concordat sur l'Ecole de police intercantonale de Hitzkirch est possible fin 2035 dans le respect du délai de résiliation de deux ans. Pour le canton de Berne comme pour les autres cantons concordataires, une résiliation du concordat avant fin 2035 ou une sortie anticipée est presque impossible. Rester dans le concordat jusqu'en 2035 mais ne plus envoyer d'aspirants et aspirantes à l'EIPH et les former dans le corps cantonal n'est pas envisageable, tous les cantons concordataires ayant l'obligation de former leurs policiers et policières à l'EIPH jusqu'à l'expiration du délai de résiliation. Toutefois, la possibilité demeure de se mettre d'accord avec les dix autres membres concordataires sur une sortie avant 2036, d'une manière non prévue par le contrat.

Une dénonciation du concordat à titre préventif pour une sortie fin 2035 se justifie du point de vue financier et pour des raisons d'amélioration de l'efficacité et de la qualité de la formation de base. En annonçant rapidement ses intentions, le canton de Berne s'assurerait que la collaboration avec les corps des cantons concordataires puisse se poursuivre sans conflits. Par ailleurs, cela permettrait aux autres cantons du concordat de disposer d'assez de temps pour planifier la suite sans la participation du canton de Berne.

5. Appréciation du Conseil-exécutif et recommandation pour les prochaines étapes

Outre la motion déposée par la Commission de la sécurité, l'augmentation des coûts de la formation de base par aspirant et aspirante ainsi que les constatations faites par le Contrôle des finances dans le cadre de ses audits ont constitué des éléments importants ayant mené à la présente analyse. Le

Contrôle des finances a noté que la Police cantonale bernoise finançait une grande partie de l'EIPH en raison de la taille de son corps et du nombre d'habitants et habitantes du canton, indépendamment du nombre de prestations fournies. Il a également fait remarquer qu'en raison du montant forfaitaire de prestations fixe et du nombre toujours moins élevé d'aspirants et aspirantes, les coûts par personne formée continueraient à augmenter de manière significative, et qu'un important investissement était à prévoir en raison du besoin de rénovation des infrastructures de l'EIPH. Par conséquent, il a recommandé de reconsidérer la participation du canton de Berne au concordat afin d'améliorer le fonctionnement économique et l'utilisation des ressources.

Les conditions-cadres de la formation de base des policiers et policières ont changé depuis la formation du concordat. A ce moment-là, les onze cantons participants ont accepté les coûts supplémentaires afin qu'une formation de base commune puisse voir le jour. Or, la mise en œuvre du Concept général de formation (CGF) assure une formation harmonisée au niveau suisse même sans écoles de police communes. Les moyens d'enseignement et les conditions-cadres sont fixes et l'école de police cantonale devrait de toute façon appliquer les standards suisses. Cette solution permettrait toutefois à la Police cantonale de gagner en flexibilité et de pouvoir ainsi améliorer son fonctionnement économique et former les policiers et policières dans leur corps dès le début leur formation. L'exploitation des synergies, en particulier dans le domaine des expertes et expertes de police nécessaires à l'examen, serait bien entendu possible et sera examinée dans le cadre de l'organisation détaillée de l'école.

Même en cas d'adaptation de fond importante du concordat, les éléments du cadre de formation actuel nécessaires à la formation de base, tels que la force d'innovation et la flexibilité, ne pourront probablement pas être garantis. Pour le canton de Berne, la mauvaise situation géographique et ses conséquences écologiques, le besoin de rénovation des bâtiments de l'ancien centre de séminaires de Hitzkirch et la structure peu efficace de l'EIPH sont autant d'éléments négatifs, ayant aussi des conséquences financières, qui demeurerait même après une adaptation.

Par conséquent, le Conseil-exécutif entend soumettre pour approbation au Grand Conseil la dénonciation du concordat à titre préventif pour une sortie fin 2035. Jusqu'à la sortie définitive du concordat, les actuelles conditions-cadres concernant la participation financière du canton et le droit de participation doivent être améliorées dans la mesure du possible avec les membres concordataires. Après que le Grand Conseil se sera prononcé sur le présent rapport, la Direction de la sécurité sera chargée par le Conseil-exécutif de poursuivre les négociations concrètes. En même temps, une stratégie définitive pour une école de police cantonale autonome sera élaborée et les échanges régionaux avec les cantons voisins seront examinés en détail.

Annexe

– Rapport final de BDO du 31 mars 2020 sur l'analyse de la situation de l'EIPH (avec ajouts du 11 mars 2021)

Rapport final

Analyse de situation EIPH

sur mandat de la

Direction de la sécurité du canton de Berne

31 mars 2020

(avec complément du 11 mars 2021)

BDO SA
Hodlerstrasse 5
3001 Berne

Tél. : 031 327 17 45
www.bdo.ch

Mandant, coordinateurs du projet, équipe de projet BDO

Mandant	*Mandant* Direction de la sécurité du canton de Berne Kramgasse 20 3011 Berne	
Coordination du projet	*Coordinateur du projet* Andreas Michel Secrétaire général de la Direction de la sécurité du canton de Berne Kramgasse 20 3011 Berne	
Equipe de projet BDO	*Chef de projet* Michael Käsermann Partenaire, chef du secteur Conseil en entreprise Plateau suisse, chef du secteur Administrations publiques Suisse **BDO SA** Hodlerstrasse 5 3011 Berne	*Collaborateurs associés au projet* Michael Schüpbach Fondé de pouvoir, conseiller principal Oliver Berger, Fondé de pouvoir, conseiller principal **BDO SA** Hodlerstrasse 5 3011 Berne

Management Summary

L'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) assure la formation des policiers et des policières du canton de Berne depuis 2004. Elle a été instituée par onze cantons (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG) pour servir de centre de formation de base et de formation continue pour la police. L'EIPH organise tous les ans deux cursus de formation de base pour quelque 300 élèves germanophones. Les cantons participants constituent les organes responsables de l'école. Ils sont réunis en un concordat par lequel ils s'engagent à créer et à exploiter une école intercantonale de police commune à Hitzkirch destinée à la formation de base et à la formation continue en langue allemande des membres de leur corps de police ainsi qu'à la recherche dans le domaine policier. L'EIPH est un établissement de droit public autonome. Son activité au profit des membres concordataires n'a pas de but lucratif.

La Commission de la sécurité du canton de Berne a été informée par la Direction de la police et des affaires militaires (POM) de la situation du canton par rapport à l'EIPH sur la base d'un rapport de la Commission interparlementaire de surveillance, ce qui l'a amenée à déposer la motion 166/2018 "Ecole internationale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat". Cette motion demande d'une part que la POM s'engage au sein de l'organe concordataire pour un débat ouvert sur la clé de financement en vigueur, la stratégie immobilière et la planification financière à plus long terme, ce qui implique également la question de la dissociation des investissements immobiliers. La Commission de la sécurité demande d'autre part qu'une analyse de la situation actuelle montrant les avantages et les inconvénients du concordat, ses conséquences financières ainsi qu'un aperçu des scénarios possibles pour la formation des policières et des policiers si le concordat venait à être résilié de manière anticipée au 31 décembre 2035 soit soumise au Grand Conseil.

Afin de répondre aux questions posées par la motion, la Direction de la sécurité (nouvelle dénomination de la POM depuis le 1er janvier 2020) a fait appel à la société BDO en qualité d'experts indépendants, l'objectif étant de fournir une présentation circonstanciée de la situation actuelle, des possibilités d'exercer une influence dans le cadre du concordat ainsi que des conséquences d'une résiliation du contrat. Nous avons effectué notre travail d'analyse en consultant méthodiquement les bases pertinentes et d'autre documents et en interrogeant les experts concernés afin de réunir suffisamment d'éléments pour mener à bien la tâche qui nous a été confiée.

Dans le cadre de nos investigations, nous avons pu constater que l'EIPH a été la cible de critiques dès la conclusion du concordat. Les reproches portent notamment sur une formation de base et une formation continue ne répondant pas suffisamment aux besoins spécifiques de la police, sur la localisation peu satisfaisante de l'école pour certains et sur la structure relativement rigide du concordat (biens immobiliers, montant forfaitaire de prestations, etc.). En dépit de menaces globales qui s'intensifient et de la nécessité d'une plus grande coopération au sein de la police, les critiques à l'égard de l'EIPH et de son utilité n'ont jamais vraiment cessé. La politique et la police n'ont pas toujours partagé la même vision. Les débats sur le sens et le but de l'EIPH se sont multipliés ces dernières années, en raison notamment de la baisse du nombre d'élèves. En 2018, ils étaient 181 à avoir achevé leur formation, contre 191 en 2017, 189 en 2016, 259 en 2015, 275 en 2014, 292 en 2013, 266 en 2012 et 276 en 2011.

Le canton de Berne assume une grande part des coûts de l'EIPH du fait du modèle de calcul applicable et finance l'établissement à hauteur d'un tiers environ. Les composants du modèle de calcul sont fixes pour la plupart et n'offrent pas de marge de manœuvre significative. Pour exemple, quand le montant forfaitaire de prestations donne lieu à une réduction des coûts de l'EIPH, cela ne se traduit pas par une baisse des coûts pour le canton de Berne. Ou encore, les contributions par personne ont augmenté, malgré une baisse du nombre de personnes en formation (passant de 36 000 francs en 2009 à

113 000 francs en 2018). L'exploitation du centre de séminaires est également critiquée ; cette structure ne répondrait pas à l'objectif du concordat. L'infrastructure de l'EIPH semble globalement surdimensionnée. Le taux d'exploitation des biens immobiliers affectés à la formation de base, à la formation continue et au centre de séminaires est très faible.

Notre analyse nous a permis d'identifier un certain nombre de mesures qui permettraient d'optimiser la situation actuelle. Leur mise en œuvre dépend toutefois pour une large part de la volonté de l'EIPH et des autres membres concordataires. Certaines n'ont aucune incidence sur les coûts. Nous estimons que les mesurent suivantes pourraient être appliquées :

- adapter le concordat ou opter pour une conception plus souple ;
- limiter l'activité de l'école à la "formation de base", sa mission principale ;
- décentraliser certains blocs de formation ;
- adapter les prestations et les offres du centre de séminaires ;
- négocier la répartition des charges avec d'autres membres du concordat ;
- défendre activement les intérêts du canton de Berne au sein des organes de l'EIPH ;
- préciser les tâches, les compétences et les responsabilités (TCR), réduire le nombre d'organes ou les redéfinir, clarifier les rôles ;
- réduire les coûts ;
- introduire un montant forfaitaire de prestations variable ou rembourser tout bénéfice en résultant ;
- ajuster la clé de répartition ;
- étudier la question de la restitution de biens immobiliers non nécessaires.

De nombreuses possibilités permettent donc d'optimiser la situation actuelle. Si la majeure partie de ces mesures pouvait être réalisée, certains problèmes pourraient être efficacement résolus.

S'agissant de la résiliation du concordat, une distinction entre résiliation ordinaire, résiliation dans les délais et résiliation anticipée s'impose. Dans le cas d'une résiliation ordinaire au 31 décembre 2035, la part du canton de Berne au montant forfaitaire de prestations disparaîtrait et le canton aurait alors uniquement à sa charge le coût d'exploitation d'une école indépendante. Une sortie anticipée de la convention avec effet au 1er janvier 2023 serait possible (résiliation de la convention à fin 2020 avec un délai de résiliation de deux ans). Dans cette option, le canton devrait assumer le coût de l'école indépendante et une partie du montant forfaitaire de prestations, qui reste dû jusqu'à l'échéance du concordat. Il s'agit d'un montant d'environ 1,9 million de francs. Il en résulterait un coût supplémentaire pour le canton de Berne en 2024 et 2025 (environ 0,8 million de francs et 0,3 million de francs) ; une baisse des coûts pourrait toutefois être escomptée à partir de 2027. Pour la bonne forme, nous précisons que les coûts de fonctionnement d'une école indépendante, établis par la POCA et vérifiés par nos soins quant à leur plausibilité, reposent en partie sur des hypothèses et des estimations et qu'ils ne permettent pas de déclaration précise.

Les constatations, évaluations, résultats, conclusions et recommandations qui figurent dans le présent rapport se fondent sur les données en notre possession à la date de référence (12 mars 2020). Un complément sur une sortie anticipée du concordat a été ajouté au rapport en date du 11 mars 2021 (annexe 2).

Sommaire

MANDANT, COORDINATEURS DU PROJET, EQUIPE DE PROJET BDO 2
MANAGEMENT SUMMARY 3
SOMMAIRE 5
1 INTRODUCTION 1
1.1 Situation initiale et mandat 1
1.1.1 Concordat scolaire 1
1.1.2 Modification de la situation financière 1
1.1.3 Remarque du Contrôle des finances & motion de la Commission de la sécurité 2
1.2 Objectifs du projet 2
1.3 Délimitation 3
1.4 Méthodologie 4
1.4.1 Consultation de pièces (28.06.2019 - 12.03.2020) 4
1.4.2 Collecte primaire d'informations (08.07.2019 - 08.11.2019) 4
1.4.3 Approche analytique et évaluation (12.08.2019 - 12.03.2020) 5
1.4.4 Rapport et validation (23.08.2019 - 31.03.2020) 5
2 ANALYSE DE LA SITUATION 7
2.1 Remarques liminaires 7
2.2 Concordat 7
2.2.1 Analyse et constatations 7
2.2.2 Options 11
2.3 Organisation et structure de gouvernance 11
2.3.1 Analyse et constatations 11
2.3.2 Options 16
2.4 Formation 17
2.4.1 Analyse et constatations 17
2.4.2 Options 18
2.5 Gestion de l'EIPH 19
2.5.1 Analyse et constatations 19
2.5.2 Option 19
2.6 Politique 19
2.6.1 Analyse et constatations 19
2.6.2 Options 19
2.7 Financement de l'école 20
2.7.1 Vue d'ensemble du financement, situation réelle 21
2.7.2 Options 23
2.8 Situation immobilière de l'EIPH 24
2.8.1 Analyse GAP Financement de la stratégie immobilière et conformité au concordat 25
2.8.2 Situation immobilière / Degré d'exploitation des biens-fonds 26
2.8.3 Options 27
2.9 Analyse SWOT 28
3 EVALUATION DES SOLUTIONS PROPOSEES 30
3.1 Statu quo plus 30

3.1.1 Description 30
3.1.2 Conséquences financières 30
3.1.3 Avantages et inconvénients de l'option 31
3.1.4 Mise en place de l'option 31
3.2 Sortie anticipée du concordat 32
3.2.1 Description 32
3.2.2 Conséquences financières 32
3.2.3 Avantages et inconvénients de la variante 35
3.2.4 Mise en place de la variante 36
3.3 Sortie ordinaire du concordat 36
3.3.1 Description 36
3.3.2 Conséquences financières 37
3.3.3 Avantages et inconvénients de la variante 37
3.3.4 Mise en place de la variante 37
4 CONSIDERATIONS FINALES 38
ANNEXE 1 : LISTE DES DOCUMENTS 39
ANNEXE 2 : EXPERTISE JURIDIQUE 44

1 INTRODUCTION

1.1 Situation initiale et mandat [1]

1.1.1 Concordat scolaire

L'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) assure la formation des policiers et des policières du canton de Berne depuis 2004. Elle a été instituée par onze cantons (AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, ZG) pour servir de centre de formation de base et de formation continue pour la police. L'EIPH organise tous les ans deux cursus de formation de base pour quelque 300 élèves germanophones. L'établissement propose aussi une formation de base pour des services de police particuliers, notamment la police communale et le service comme auxiliaire de police. Des cours de cadres et des cours de formation continue de la police y sont également dispensés.

Les cantons participants constituent les organes responsables de l'école. Ils sont réunis en un concordat par lequel ils s'engagent à créer et à exploiter une école intercantonale de police commune à Hitzkirch destinée à la formation de base et à la formation continue en langue allemande des membres de leur corps de police ainsi qu'à la recherche dans le domaine policier. L'EIPH est un établissement de droit public autonome. Son activité au profit des membres concordataires n'a pas de but lucratif.

L'autorité concordataire est la plus haute autorité exécutive de l'EIPH. Elle détermine l'orientation stratégique de l'école. Elle est composée d'un membre du pouvoir exécutif de chaque partie signataire. Le conseil d'école est la plus haute instance opérationnelle de l'institution. Il est généralement formé par les commandantes et les commandants des corps de police participants ainsi que par la directrice ou le directeur de l'école. L'école est dirigée par un directeur ou une directrice. L'établissement est également doté d'une commission de gestion interparlementaire composée de représentantes et de représentants des législatifs des membres concordataires qui ont pour mission de vérifier les objectifs de l'école et leur mise en œuvre, la planification financière pluriannuelle, le compte des coûts et prestations et le rapport du bureau de révision externe ainsi que d'une commission de recours indépendante qui statue sur les recours contre les décisions prises par l'autorité concordataire, la direction de l'école et le conseil d'école.

L'EIPH est axée sur le service à la clientèle, le haut niveau de prestations et la recherche de l'efficacité. Elle est dirigée sur la base d'un mandat de prestations attribué par l'autorité concordataire, qui octroie des mandats d'une durée obligatoire de cinq ans.

1.1.2 Modification de la situation financière

Entre 2008 (première année complète d'exploitation de l'EIPH) et 2013, le montant forfaitaire annuel de prestations atteignait entre 12,37 millions de francs et 13,45 millions de francs. En 2014, il a été ramené à 12 millions de francs ; le compte de résultats s'est ainsi soldé par une perte de 969 000 francs. En 2015, il a donc été décidé de relever ce montant à 13 millions de francs, et ce jusqu'à nouvel avis. Le montant forfaitaire de prestations est réparti à raison de 70 % selon le principe de proportionnalité et de 30 % sur la base des prestations fournies. Malgré une baisse du nombre annuel de ses propres

[1] Extrait de: Direction de la police et des affaires militaire, description du mandat

aspirantes et aspirants, il en résulte une augmentation des coûts par personne pour le canton de Berne.

Les terrains et les bâtiments de l'EIPH appartiennent à plusieurs propriétaires (canton de Lucerne, commune de Hitzkirch et particuliers) qui ont cédé leurs biens-fonds en droit de superficie. Depuis l'ouverture de l'école, des sommes considérables ont été investies chaque année dans les bâtiments existants, dont certains étaient vétustes et avaient besoin d'être rénovés ou protégés ou étaient dignes de protection (campus). Conformément à la clé de répartition, le canton de Berne a toujours pris en charge la plus grande partie des coûts. En raison de l'importance des investissements et des coûts d'entretien, une stratégie immobilière 2030 a été élaborée. Cette stratégie prévoit que le montant forfaitaire de prestations reste fixé à 13 millions de francs pour quelque 180 postes de formation (prévisions pour les prochaines années). L'EIPH souligne que l'actuel montant forfaitaire sera insuffisant pour financer la stratégie si, à l'avenir, les cantons concordataires devaient à nouveau solliciter davantage de places de formation. Dans ce cas de figure, le montant forfaitaire de prestations devrait à nouveau être relevé.

1.1.3 Remarque du Contrôle des finances & motion de la Commission de la sécurité

Dans le cadre de ses vérifications, le Contrôle des finances a indiqué que le contrat en vigueur depuis 2004 ne constitue pas une solution optimale pour le canton de Berne. En raison de l'évolution des coûts et des investissements prévus dans les immeubles de l'EIPH, il considère que la question de la rentabilité se pose. D'autres options de formation, hors du cadre de l'EIPH, pourraient être financièrement plus avantageuses, même si le montant de base alloué à l'EIPH selon le principe de proportionnalité devait être reconduit jusqu'en 2035.

Lors de la discussion du rapport de la Commission interparlementaire de contrôle portant sur l'exercice 2017 de l'EIPH, la Direction de la police et des affaires militaires a informé la Commission de la sécurité du Grand Conseil de la situation prévalant actuellement à l'EIPH et de l'augmentation des coûts par participant à la formation. La Commission de la sécurité a alors déposé la motion 166/2018 "Ecole intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat". Cette motion demande d'une part que la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) s'engage au sein de l'organe concordataire pour un débat ouvert sur la clé de financement en vigueur, sur la stratégie immobilière et sur la planification financière à plus long terme, ce qui implique également la question de la dissociation des investissements immobiliers. La Commission de la sécurité demande d'autre part qu'une analyse de la situation actuelle montrant les avantages et les inconvénients du concordat, ses conséquences financières ainsi qu'un aperçu des scénarios possibles pour la formation des policières et des policiers si le concordat venait à être dénoncé de manière anticipée au 31 décembre 2035 soit soumise au Grand Conseil.

1.2 Objectifs du projet

L'objectif des travaux d'analyse était de montrer en toute transparence la situation actuelle de l'école en se fondant sur des informations factuelles et en conduisant des entretiens avec des personnes clés. Il est attendu du rapport final qu'il mette en évidence les avantages et les inconvénients du concordat, les conséquences et développements financiers qui en découlent pour le canton de Berne (y compris l'influence exercée par la stratégie immobilière de l'EIPH) et qu'il présente des options appropriées pour améliorer

la situation dans le cadre du concordat. Il s'agissait également de dire comment une sortie anticipée ou ordinaire du concordat pourrait se présenter et quelles seraient les conséquences d'une résiliation du concordat. En outre, des scénarios possibles de formation des aspirantes et des aspirants hors du concordat et les coûts engendrés devaient être indiqués et comparés avec la situation actuelle. Plus précisément, l'analyse doit se pencher sur les questions suivantes :

Situation réelle

- Quels sont les avantages et les inconvénients de la situation actuelle ?
- Quels sont les risques et les opportunités pour le canton de Berne ces dix prochaines années ?

Influence dans le cadre du concordat existant

- Comment le canton de Berne peut-il influencer de manière ciblée le financement de l'école dans le cadre du concordat afin de ramener les coûts par participant au niveau initial et de les pérenniser ?
- Comment le financement de la stratégie immobilière est-il évalué par rapport à l'objectif proprement dit du concordat ?
- Comment séparer juridiquement et économiquement le financement de la stratégie immobilière du compte d'exploitation ?

Résiliation du concordat

- Quelles sont les conséquences d'une résiliation anticipée ou ordinaire pour le canton de Berne, à quelles conditions est-ce possible et quelle incidence cela aurait-il pour le canton de Berne ?
- Comment et où la formation des aspirantes et des aspirants pourrait-elle être concrètement assurée hors concordat ?
- Quelle est la durée approximative du temps de formation et quel est son coût (par participant) comparé à la situation actuelle ?
- Quels seraient approximativement les avantages et les inconvénients d'une telle solution par rapport au concordat actuel ?

Le rapport doit servir, d'une part, d'outil de discussion avec les organes concernés de l'EIPH, d'autre part, de base à une éventuelle décision du Conseil-exécutif dans l'optique de mesures supplémentaires.

1.3 Délimitation

L'analyse ne porte pas sur un examen approfondi de la rentabilité générale de l'EIPH ou de la stratégie immobilière définie par l'école. Elle ne prévoit pas davantage une analyse fondée de l'organisation de l'EIPH ou de la qualité de la formation dispensée.

Ces éléments doivent uniquement être considérés comme une appréciation globale de la situation. Une évolution potentielle de la formation de la police en Suisse n'est pas non plus l'objet de cette analyse.

1.4 Méthodologie

Nous avons fondé l'analyse de la situation sur l'approche méthodologique définie ci-dessous en tenant compte des objectifs précédemment cités. En notre qualité d'experts indépendants, nous avons réalisé ce travail avec l'assurance requise pour pouvoir proposer une conclusion sur la base de cette analyse. En nous référant à des considérations significatives, nous avons effectué les recherches nécessaires afin de réunir suffisamment d'éléments pertinents. L'approche détaillée du projet a été affinée et convenue au préalable d'entente avec les représentants du mandant. Le choix des moyens d'investigation a été laissé à l'appréciation de BDO.

1.4.1 Consultation de pièces (28.06.2019 - 12.03.2020)

La consultation a porté sur l'examen d'enregistrements et de documents internes et publics sur supports papier, électroniques ou autres supports. Elle a permis de recueillir des éléments de degré de fiabilité variable selon leur nature et leur source.

Les matériaux utilisés dans le cadre de notre travail sont répertoriés dans la liste des documents (annexe 1).

1.4.2 Collecte primaire d'informations (08.07.2019 - 08.11.2019)

Des informations ont été collectées auprès de personnes compétentes dans le cadre d'entretiens et de discussions de fond. Les interlocuteurs ont été sélectionnés à partir des documents en notre possession et en concertation avec le mandant. Les entretiens et les discussions de fond se sont déroulés sous la forme d'un dialogue basé sur un fil conducteur personnalisé. Cette méthode d'investigation présentait l'avantage d'une grande disposition à informer de la part des interlocuteurs et a permis de recueillir concrètement des données essentielles. L'équipe BDO s'est efforcée de donner aux personnes sollicitées la possibilité de motiver leurs propos, ce qui a permis d'élargir la perspective et de générer des informations supplémentaires. Lorsque des déclarations importantes ont été faites, des documents complémentaires ont été demandés le cas échéant. Les entretiens ont été protocolés sommairement. Les résultats contiennent donc des éléments issus de collectes primaires d'informations, étayés par la suite par des bases objectives.

Toutes les informations souhaitées qui pouvaient avoir une incidence sur nos conclusions nous ont été fournies.

Aperçu des entretiens et des discussions de fond :

Prénom / Nom	Fonction	Lieu	Date
Nico Müller	Chef de la formation de base et de la formation continue, Police cantonale bernoise	Ittigen	08.07.2019
Simon Würgler	Chef de service, formation de base et formation d'application, Police cantonale bernoise	Ittigen	08.07.2019
Christine Mühlemann	Cheffe du service des finances, Police cantonale bernoise	Berne	16.07.2019 08.11.2019
Daniel Bohne	Chef du service juridique, Police cantonale bernoise	Berne	25.07.2019

Harry Wessner	Directeur ad interim	Hitzkirch	12.08.2019
David Notter	Chef des finances et des ressources EIPH	Hitzkirch	12.08.2019
Stefan Blättler	Commandant de la Police cantonale bernoise	Berne	14.08.2019
Ivo Schwegler	Ancien chef du service juridique, Police cantonale bernoise	Berne	20.08.2019
Andreas Michel	Secrétaire général de la Direction de la sécurité, canton de Berne	Berne	04.09.2019
Philippe Müller	Membre du Conseil-exécutif du canton de Berne (depuis juin 2018), directeur de la sécurité	Berne	24.09.2019
Thomas Zuber	Président du conseil d'école	Soleure	04.11.2019
Werner Moser	Grand Conseil, canton de Berne, motionnaire	Lauperswil	06.11.2019

1.4.3 Approche analytique et évaluation **(12.08.2019 - 12.03.2020)**

Un examen analytique consiste à évaluer des informations par l'analyse des relations de plausibilité entre les données et les informations. Les résultats ont été étudiés de manière structurée quant à d'éventuelles contradictions entre les différents documents et les déclarations faites.

Ce rapport est basé sur l'état de nos connaissances en date du 12 mars 2020 (jour de référence). Aucune autre analyse n'a été faite après cette date.

1.4.4 Rapport et validation **(23.08.2019 - 31.03.2020)**

En notre qualité d'experts indépendants, nous rédigeons un rapport écrit comprenant des conclusions qui reflètent le degré de certitude qu'inspirent des informations factuelles. Nous exprimons les conclusions avec un degré de certitude "suffisant" ou "limité" en tenant compte de considérations significatives.

Après nous être investis pour collecter assez d'informations en termes de nature, de calendrier et de volume, compte tenu de la nature et d'autres caractéristiques significatives, précédemment décrites, du mandat, nous sommes arrivés à un stade où nous disposions d'un nombre suffisant d'éléments appropriés pour ramener le risque d'erreurs dans les conclusions à un niveau acceptable. Nous utilisons alors une formulation positive comme : "Selon nous, le financement de la stratégie immobilière est conforme aux exigences selon le but du concordat".

Compte tenu des conditions de matérialité, de la focalisation thématique sur les interfaces entre l'EIPH et le canton de Berne ainsi que de la taille de l'échantillon sélectionné, la plupart des faits sont exprimés avec un degré de certitude limité, p. ex. "sur la base des travaux que nous avons effectués et décrits dans le présent rapport, nous n'avons pas eu connaissance d'éléments qui nous amèneraient à penser que le financement de la stratégie immobilière n'est pas conforme aux exigences du but du concordat sur tous les points importants".

Les faits pertinents ont été condensé au fur et à mesure par BDO et validés en interne. Des rapports intermédiaires à l'attention du mandant ont été établis les 23 août 2019, 23 octobre 2019 et 29 novembre 2019. Des réponses aux questions concernant ces rapports ont été fournies lors présentations respectives. Le présent rapport final a été rédigé sur la base des rapports intermédiaires et des dernières clarifications qui y ont été apportées.

2 ANALYSE DE LA SITUATION

2.1 Remarques liminaires

En 2018, le Grand Conseil du canton de Berne a été amené à débattre du sens et du but de l'EIPH. Cette année-là, 181 personnes avaient achevé leur formation dans cette école, ce qui traduit une baisse au fil des ans. A titre de comparaison, elles étaient 191 en 2017, 189 en 2016, 259 en 2015, 275 en 2014, 292 en 2013, 266 en 2012 et 276 en 2011.

Le canton de Berne assume une grande part des coûts de l'EIPH du fait du modèle de calcul applicable (principalement principe de proportionnalité) et finance l'école à hauteur de 33 % environ (2018). S'agissant des contributions par personne, elles ont augmenté, malgré une baisse du nombre de personnes en formation (passant de 36 000 francs en 2009 à 113 000 francs en 2018).

Il convient de relever que les analyses de situation et de tendance indiquent que la criminalité globale aura tendance à augmenter. En conséquence, les exigences en matière de coopération et d'interopérabilité des corps de police deviendront plus importantes ; sur le principe, une "unité de doctrine" dans le travail de la police semble donc plausible et appropriée.

2.2 Concordat

2.2.1 Analyse et constatations

Idée de base de l'EIPH[2]

Les structures fédéralistes du paysage policier suisse présentent de nombreux avantages, mais aussi des inconvénients. Elles ont une incidence négative pour la police notamment sur le plan de la doctrine, du matériel et de la formation. Des efforts en vue d'une harmonisation sont déployés depuis plusieurs années déjà. Un centre de formation commun permet de soutenir cette volonté et de la faire progresser.

L'histoire de l'EIPH remonte à la période qui a immédiatement suivi l'entrée dans le nouveau millénaire. Les mesures dans le cadre des réformes Armée XXI avaient alors aussi fait germer l'idée d'une plus grande harmonisation dans le travail de la police (Police XXI, USIS, Protection de la population XXI). Initialement, le canton de Berne a eu l'intention d'implanter une école intercantonale de police à Sand, près de Schönbühl, BE, mais le projet ne s'est pas réalisé. A cette même période, le site et le bâtiment de l'école normale de Hitzkirch, LU, se libéraient.

Dora Andres et Margrit Fischer, à l'époque respectivement membres des gouvernements de Berne et de Lucerne, se sont mobilisées pour saisir cette occasion unique d'établir un concordat intercantonal de police. Juridiquement, cela a débouché sur le concordat du 25 juin 2003 qui constitue la base légale de l'"Ecole intercantonale de police de Hitzkirch" (EIPH). Depuis, l'EIPH est gérée par onze cantons afin d'assurer la formation de base et la formation continue en langue allemande de leurs corps de police dans cette institution commune. Les membres du concordat ont l'obligation de former leurs policières et leurs policiers germanophones à l'EIPH.

[2] Concept EIPH de TC Consult, 2003

L'EIPH a connu une histoire mouvementée depuis sa création. Il s'agissait en fait d'une association à but spécifique de onze cantons qui ont dû lutter à diverses reprises pour parvenir à des solutions pérennes. En dépit de menaces globales qui s'intensifient et de la nécessité d'une plus grande coopération au sein de la police, les critiques à l'égard de l'EIPH et de son utilité n'ont jamais vraiment disparu. La politique et la police n'ont pas toujours partagé la même vision.

Considérations générales matérielles[3]

Pour la réalisation de l'école de police de Hitzkirch, des coûts annuels supplémentaires d'environ 7,3 millions de francs ont été calculés pour les onze parties au concordat. Ces coûts ont été mis en balance avec les avantages ou valeurs ajoutées suivantes :

Court terme :

- mise en commun des connaissances et des expériences dans le domaine de la formation de base / formation continue de la police ;
- classes de 24 élèves ;
- doctrine commune ;
- message clair pour la Suisse (Police XXI, USIS, Protection de la population XXI) ;
- renforcement de la position de la police ;
- utilité pour le groupe de travail "Concept général de formation".

Moyen terme :

- exploitation de synergies (au niveau personnel, matériel méthodologique et didactique) ;
- développement de la formation de base et de la formation continue.

Long terme :

- promotion de l'harmonisation ;
- participation aux décisions pour les corps de police impliqués ;
- composante importante du concept de formation au niveau suisse.

La formation de base proposée avait aussi pour but de fournir un statut professionnel reconnu et de constituer un premier pas vers la haute école spécialisée de police.

Historique dans le canton de Berne

Les dirigeants politiques du canton de Berne, en particulier, ont soutenu l'idée d'une école de police commune et estimé qu'il s'agissait d'une nécessité. A l'époque, les négociations avaient été marquées par les considérations suivantes :

- L'EIHP présentait un avantage important, celui de décharger les cadres et les spécialistes de la police bernoise qui, dès lors, pouvaient à nouveau pleinement se consacrer à leurs activités régulières au sein de la police cantonale (POCA).

[3] Voir message / arrêté du Grand Conseil du canton de Berne concernant le concordat du 22 octobre 2003

- Les mesures ayant une incidence sur les coûts ont été examinées à plusieurs reprises pour déterminer si elles étaient nécessaires ; le canton de Berne a ainsi réalisé une économie de 450 000 francs sur sa participation à l'EIPH.
- Le canton de Berne tenait à ce que les grands partenaires disposent d'un droit de participation correspondant à leur taille. A l'époque, Berne n'a que partiellement réussi à faire passer sa proposition. Le canton assume plus de 20 % des frais mais ne possède qu'une voix au sein de l'autorité concordataire, sauf en ce qui concerne l'augmentation du budget global (article 9 du concordat). Au conseil d'école, la répartition des voix s'effectue d'après le nombre de postes de formation requis (article 11, alinéa 2 du concordat). Finalement, les responsables du projet de l'époque ont estimé qu'à défaut d'avoir été pleinement pris en considération, le droit de participation l'avait tout de même été suffisamment.
- Au moment de la création de l'école, le canton de Berne a accepté des coûts supplémentaires de 1,5 million de francs (+ 0,8 million de francs pour la ville de Berne) par rapport à la solution de l'époque. En contrepartie, l'infrastructure devait être considérablement améliorée (p. ex. salles de cours).
- Par ailleurs, il a été estimé que les coûts présentés pour l'école de police alors gérée par le canton de Berne ne correspondaient pas à la réalité et que, dans les faits, ils étaient de manière générale plus élevés.
- Dans le modèle de fonctionnement initial, quelque 550 000 francs devaient être remboursés annuellement en raison de l'intervention de formateurs de milice au sein de l'EIPH.

Synthèse

Comme déjà mentionné, le concordat doit être replacé dans le contexte du début du millénaire. Il apparaît que cet accord était avant tout l'expression d'une volonté politique forte. Le groupe de projet de l'époque avait accepté de nombreuses concessions, notamment en ce qui concerne l'article définissant le but du concordat et la structure de gouvernance, afin d'amener le plus grand nombre possible de cantons à adhérer au concordat.

Selon la collecte primaire d'informations et l'analyse des documents, le canton de Berne a joué un rôle prépondérant et moteur dans ce processus puisqu'il compte parmi les pères fondateurs du concordat. Le projet de concordat porte principalement l'empreinte de Dora Andres, anciennement membre du gouvernement bernois, ainsi que du commandant et du chef de la section juridique de la police cantonale.

A l'époque, selon les déclarations figurant dans les collectes primaires d'information, il a sciemment été décidé de renoncer à introduire une clause de modification par crainte de voir certains membres se retirer du concordat. Une méfiance était perceptible en particulier de la part des petits cantons à l'égard des grands cantons. Il s'agissait alors de protéger spécialement les intérêts et les investissements des petits cantons.

A l'heure actuelle, une éventuelle décision de dissoudre le concordat requerrait l'unanimité des voix des membres concordataires (article 45 du concordat). Par ailleurs, l'accord a délibérément été prévu pour durer. Selon l'article 44, il ne peut être résilié avant 2033, avec effet en 2035. Aucun remboursement n'est prévu en cas de résiliation ; le membre sortant ne peut faire valoir aucune prétention (article 44, alinéa 4 du concordat).

Les informations primaires amènent à penser que sous cette forme, un concordat pourrait difficilement être accepté par une majorité à l'heure actuelle. Conformément au droit, les concessions délibérément faites à l'époque ne pourront être renégociées qu'à partir de 2035 dans le cadre d'un nouveau concordat.

Selon l'article 4 du concordat, l'EIPH assure la formation de base et la formation continue des policiers et des policières des membres concordataires. L'article 5 énonce que l'EIPH peut aussi mener des activités de recherche. Dans le cadre de nos travaux, nous avons reçu l'assurance que la formation de base centrale est appropriée ; cependant, elle est parfois considérée comme inefficace (voir paragraphes suivants). La formation continue, en revanche, a en partie été déléguée aux membres (p. ex. la formation d'assistant de protection des ambassades est dispensée à Berne) ; à ce jour, les activités de recherche ne sont pas concernées.

Au fil des ans, la direction a étendu le mandat de l'EIPH, par exemple en créant un centre de séminaires. Ces tâches ne sont toutefois pas explicitement l'objet du concordat (voir chiffre 2.8).

Selon les personnes interrogées, la majorité des membres est aujourd'hui encore favorable à un centre de formation régional de la police. Le concordat n'est pas contesté dans son principe, notamment par les instances politiques. Les avantages suivants sont cités :

- une formation commune est utile pour les opérations communes (concordat) ;
- le travail interne gagne en mobilité, la perméabilité et l'attractivité du métier de policier gagnent en importance ;
- économies d'échelle : plus le concordat compte de membres, plus l'influence sur la formation (qualité) et sur le pouvoir de négociation dans les relations avec les fournisseurs, etc. est importante et ciblée.

Dans une organisation fédérale du type de l'EIPH, les intérêts des membres concordataires sont par définition très hétérogènes. On observe que l'acceptation de l'EIPH tend à être plus marquée dans les cantons possédant des petits corps de police que dans les grands cantons. En tant que plus grand contributeur net, le canton de Berne reste le plus gros "client" de l'EIPH. En théorie, il pourrait exploiter sa propre école de police à Ittingen, ce qui joue en sa faveur lors de négociations.

Critiques à l'endroit de l'EIPH

Sur la base de nos investigations, les principales critiques adressées à l'EIPH sont les suivantes :

- La prise de décision et la communication sont considérées comme compliquées et peu transparentes.
- Le canton de Berne considère que la répartition des charges entre les cantons membres est inégale. Selon lui, l'emplacement du site n'est pas optimal (centralisation en périphérie ; p. ex. pour se rendre de la Lenk, dans le Simmental, à Hitzkirch, les élèves et les formateurs mettent 2,5 h). Les informations primaires montrent également la forte dépendance de l'EIPH face à Berne avec une influence non paritaire. Berne prend à sa charge plus de 20 % des frais d'exploitation de l'EIPH ; selon la police cantonale toutefois, le canton ne jouit pas d'une influence correspondante sur la conduite de l'école. Le manque d'implication de Lucerne, canton d'implantation du site, fait l'objet de critiques. Ce canton bénéficie visiblement d'un avantage économique

du fait de sa situation d'employeur et de revenus fiscaux ; selon les informations primaires, il ne participe que dans une faible mesure aux coûts de fonctionnement de l'EIPH.

- Le concordat n'accorde qu'une faible marge de manœuvre à la direction de l'école en ce qui concerne la formation de base (voir articles 4 et 13 du concordat), mais est plus souple à l'égard d'"affaires tierces" ne faisant pas partie du mandat de base proprement dit de l'école.

2.2.2 Options

Toute modification du concordat existant requiert l'unanimité des membres concordataires. En conséquence, nous estimons que des améliorations significatives pour le canton de Berne ne pourront de facto être obtenues qu'en négociant un nouveau concordat. Un nouveau contrat devrait prioritairement viser les améliorations suivantes :

- une définition claire et univoque de l'article consacré au but de la convention, en veillant toutefois à préserver la liberté d'entreprise ;
- une clause de modification et de sortie du concordat qui ne requiert pas l'unanimité ;
- la définition d'un schéma de calcul proportionnel pour le montant forfaitaire de prestations (voir chiffre 2.7) ;
- une séparation claire de la gestion politique, stratégique et opérationnelle avec une définition correspondante des tâches, des compétences et des responsabilités ;
- une modification de la clé de répartition des voix (quorums de majorité, absence d'unanimité).

2.3 Organisation et structure de gouvernance

2.3.1 Analyse et constatations

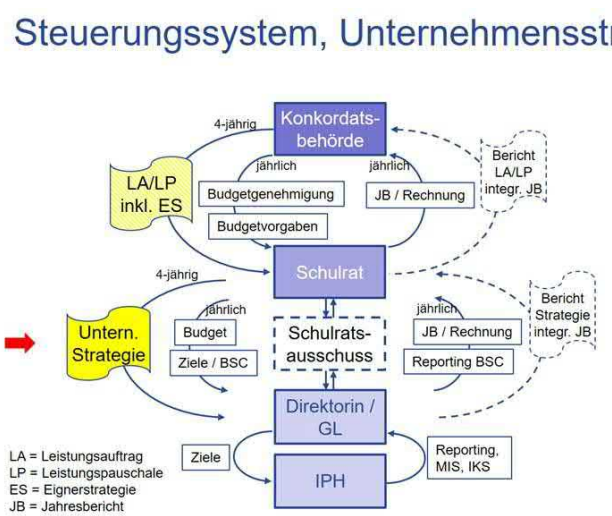
Considérations de base

Le mandat qui nous a été confié ne prévoit pas d'analyse globale de l'organisation de l'EIPH. Les observations qui suivent se limitent donc aux thématiques définies (voir chiffre 1.2).

La forme d'organisation de l'EIPH a été choisie à dessein. Du fait notamment que le travail de la police relève du monopole de l'Etat, la haute direction de l'EIPH doit également rester entre les mains du politique, par conséquent de l'autorité politique (autorité concordataire). Il s'agit donc d'une gouvernance politique dotée de structures fédérales, reflétant en partie une démocratie de base. Comme mentionné sous 2.2.1, il était important qu'aucun canton ne puisse avoir la mainmise sur les petits cantons. Selon les investigations primaires, l'organisation de l'époque était articulée autour de "personnalités fortes". Cela a donné une organisation à plusieurs niveaux, assez lourde, qui, mesurée au nombre d'élèves en formation, semble plutôt surdimensionnée et compliquée avec ses nombreuses unités organisationnelles. La marge de manœuvre dont disposent les différents organes n'est pas clairement définie et manque de cohérence, ce qui a régulièrement provoqué des frictions.

Les organes, commissions et possibilités de participation sont relativement nombreux, comme le montre le schéma ci-dessous (p. ex. processus d'élaboration de la stratégie d'entreprise).

Sur la base des investigations primaires, on peut difficilement parler de culture de confiance au sein des organes déterminants de l'EIPH.



Source : EIPH, élaboration de la stratégie d'entreprise (2019)

Organisation actuelle

Lors de l'évaluation de l'organisation actuelle et après avoir analysé les sources primaires et secondaires, nous avons constaté que l'EIPH est une organisation fédérale complexe composée de membres souverains et dotée de structures lourdes avec de nombreux doublons et interfaces. Il s'agit d'une organisation calquée sur celle d'une fédération d'Etats.

Les tâches, les compétences et les responsabilités (TCR) ne sont pas toujours adaptées. Les rôles et les missions manquent parfois de clarté ou sont attribués de manière redondante :

- les tâches incombant à l'autorité concordataire sont nombreuses et dépassent le cadre habituel d'un niveau normatif ;
- les tâches du conseil d'école relèvent à la fois de la stratégie et de l'opérationnel ;
- le rôle de la commission spécialisée formation de base et formation continue de l'EIPH est peu clair et controversé ;
- les tâches de la direction relèvent davantage de l'administratif que de la formation. Pour une direction d'école, nous estimons qu'elle ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre ;
- les décisions sont souvent prises par la plus haute autorité formelle ; le conseil d'école concentre de nombreuses tâches ;
- les commandants de police cantonale accumulent les fonctions ; pour des raisons de légitimité, leur présence au sein du conseil d'école est indispensable et souhaitée. Les tâches sont rarement déléguées.

Organes et unités organisationnelles dans le détail

Les unités organisationnelles de l'EIPH mentionnées dans le concordat (C) ou dans d'autres normes (règlement interne, règlement du conseil d'école, etc.) sont présentées dans l'ordre ci-dessous :

Autorité concordataire (articles 7 – 9 de la convention)

- Elle représente la plus haute autorité exécutive ;
- elle détermine l'orientation stratégique de l'EIPH ;
- elle se compose des représentants du pouvoir exécutif en charge de la police et de la sécurité des cantons membres ;
- elle régit l'organisation de l'école, nomme la direction ou le directeur de l'école ;
- elle nomme le service en charge de la comptabilité ;
- elle octroie le mandat de prestations avec un budget global ;
- elle réglemente toute activité nécessaire à la réalisation de ce concordat (implicitement, l'organisation par l'approbation de la création de postes et de la stratégie du conseil d'école, la conclusion de contrats d'achat ou de location de biens immobiliers, les questions de personnel, p. ex. les conditions d'engagement, la formation) ;
- le rapport de vote est basé sur le nombre de personnes ; sauf pour une augmentation du budget global (quorum 2/3 des contributions).

Conseil d'école (articles 10 à 12 de la convention)

- Il représente la plus haute instance opérationnelle de l'école ;
- il se compose en général des commandants des polices cantonales et du directeur d'école ;
- il régit le fonctionnement de l'école ;
- il régit la procédure d'examen et la remise des diplômes ;
- il nomme les cadres supérieurs de l'école ;
- il examine le rapport annuel, élabore le budget et les comptes et les présente à l'autorité concordataire pour approbation ;
- il décide de stratégies ;
- il décide du budget, lequel est approuvé par l'autorité concordataire ;
- il décide de partenariats stratégiques ;
- il décide de l'organigramme jusqu'au niveau de la direction ;
- le rapport de vote est pondéré (selon le nombre de place de formation, quorum 2/3) ;
- il peut constituer un comité (principal) de conseil d'école (voir article 3.3 du règlement interne) ;
- il possède son propre règlement (état : 20 septembre 2017).

Direction (article 13 de la convention)

- Elle dirige l'école ;
- elle dispose des moyens mis à sa disposition ;
- elle prend les décisions concernant la formation continue et la recherche, dans la mesure où ces compétences ne relèvent pas d'un autre organe ;
- elle siège au conseil d'école et a le droit de vote (article 10 C) ;
- elle élabore des projets de budget ;
- elle dirige le personnel, dans la mesure où cette compétence ne revient pas au conseil d'école (article 4.2.d du règlement interne) ;
- elle est chargée de toutes les autres questions organisationnelles et opérationnelles, pour autant qu'aucun autre règlement ne s'applique.

Commission spécialisée formation de base et formation continue EIPH *(non régie par le concordat, remonte à la décision du Conseil-exécutif de 2006)*

- Elle constitue l'organe consultatif du conseil d'école ;
- elle traite de thématiques en lien avec la formation et de questions en rapport le fonctionnement de l'école, son organisation et son infrastructure.

Commission de gestion interparlementaire – CGIP (articles 14 à 16 de la convention)

- Elle vérifie les objectifs et leur mise en œuvre, la planification financière pluriannuelle, le compte des coûts et prestations et les rapports du bureau de révision externe ;
- elle jouit du droit de consulter les dossiers et peut entendre l'ensemble des organes de l'EIPH ainsi que les élèves ;
- elle dispose de son propre secrétariat et fournit aux assemblées législatives des membres concordataires un rapport annuel sur ses activités (le présent rapport). Ses séances et ses procès-verbaux ne sont pas publics ;
- elle traite de thématiques et assure des tâches qui dépassent largement une activité normale de surveillance. Elle fonctionne de manière relativement indépendante ; elle pourrait être assimilée à un "gouvernement de l'ombre".

Commission de recours indépendante (article 17 de la convention)

- Elle statue sur les recours contre les décisions prises par les organes de l'école. Elle dispose d'un plein pouvoir d'examen.

Synthèse

La collecte primaire d'informations et l'analyse des documents, nous amènent aux constatations suivantes en ce qui concerne l'organisation et la structure de gouvernance de l'EIPH :

- La gouvernance de l'EIPH est complexe et relativement lourde, avec de longs processus de décision et, par rapport au nombre d'aspirantes et d'aspirants formés, de nombreux organes avec des possibilités de participation et d'interaction.
- La direction compte de nombreux codécideurs quand il s'agit de questions relevant de la gouvernance et de l'organisation de l'école car les tâches ne sont pas toujours clairement réparties entre la direction, le conseil d'école et les autorités concordataires ; les tâches sont parfois attribuées à plusieurs organes en même temps. Pour sa part, le niveau opérationnel dispose d'une marge de manœuvre importante et d'une grande liberté entrepreneuriale pour des "affaires tierces". Des conflits d'objectifs et des problèmes mandant-mandataire peuvent se poser dans la mesure où l'autorité concordataire et le conseil d'école (mandants) sont confrontés à une direction (mandataire) qui n'a pas forcément les mêmes intérêts.
- Des carences passées au niveau de la gouvernance et de l'organisation ont été relevées. Les directions précédentes n'ont pas assumé leur rôle avec la même implication ; certaines ont fait preuve d'un véritable dynamise face à la complexité et à la lourdeur de la tâche, d'autres ont été dépassées par la situation. Certaines décisions de la direction ont été trop précipitées (p. ex. considérations concernant le centre de séminaires) et inhabituelles dans ce contexte. Plusieurs organes ont estimé avoir été ignorés et que leur participation n'avait pas été suffisamment prise en compte. Un certain nombre de directeurs ont considéré que des contraintes ont inutilement limité leur marge de manœuvre.
- Des problèmes de gouvernance ont été constatés. Par le passé, un certain nombre de conflits (d'intérêt) se sont posés au niveau de la direction ; certains ont eu des conséquences juridiques. Au cours des dernières années, le taux de fluctuation a été supérieur à la moyenne, entraînant une importante perte de savoir-faire qu'il a fallu reconstituer.

Sur la base des collectes primaires d'informations et de l'exploitation des sources secondaires, la structure et l'organisation de l'EIPH présente l'image suivante :

- Souvent, les tâches, les compétences et les responsabilités (TCR) ne sont pas adaptées. Elles manquent parfois de clarté et présentent des doublons. Par exemple : l'autorité concordataire réglemente l'organisation (article 9 C), mais le conseil d'école définit l'organigramme (3.2 du règlement interne) et la direction décide du reste de l'organisation (article 13 C). Autre exemple : l'approbation du budget global et du budget annuel qui relèvent tous deux de la compétence de l'autorité concordataire.
- Il est parfois difficile de savoir qui dirige ; la direction n'a pas explicitement de supérieur hiérarchique, mais seulement un interlocuteur en la personne du président du conseil d'école (voir article 3.4, alinéa 2 du règlement interne).
- Selon les déclarations des personnes directement concernées, la gouvernance n'est pas appropriée aux niveaux structurels. Comme déjà mentionné, les décisions sont souvent prises par la plus haute autorité formelle. Le risque d'un cumul de fonctions existe en particulier pour les commandants des corps de police. La délégation de tâches est rare. Ce travers était encore plus marqué par le passé. Par exemple, conformément au règlement applicable, les commandants de police siègent au conseil d'école alors qu'en vertu de la convention, ils pourraient confier cette tâche à d'autres personnes. Ainsi, les commandants de police sont souvent appelés à traiter de questions étrangères à leur domaine d'action (de projets de construction par exemple).

- Le rôle de la commission spécialisée de la formation de base et de la formation continue de l'EIPH n'a pas été clarifié. Cette commission fait l'objet de controverses internes et les avis sur sa raison d'être divergent foncièrement. Elle ne correspond pas à l'intention d'origine de l'institution ; initialement, ses tâches auraient dû être assumées par le conseil d'école.
- En outre, divers problèmes de gouvernance peuvent être identifiés ; les rôles ne sont pas suffisamment délimités et les niveaux se mélangent. Exemple de non-respect du principe de séparation des pouvoirs : le directeur siège au conseil d'école et dispose d'un droit de vote. La gouvernance et la surveillance ne sont donc pas entièrement séparées.
- Globalement, les tâches incombant à l'autorité concordataire sont nombreuses et dépassent le cadre habituel d'un niveau normatif ; il en va de même pour la CGIP dont le mandat de contrôle est très étendu. Les tâches du conseil d'école relèvent à la fois de la stratégie et de l'opérationnel, celles de la direction davantage de l'administratif. Nous estimons qu'il manque à cette dernière la marge de manœuvre nécessaire à une gestion entrepreneuriale de l'école.
- Enfin, notre analyse nous amène à mentionner une fois encore que l'information proactive et la transparence entre les différents organes ne sont que faiblement développées.

Si l'on soumet l'organisation de l'EIPH à une évaluation selon les critères d'efficacité de Thom (voir Thom, N (1998) ; Fälle zu Organisation und Personal. p. 367-368.), on obtient le tableau suivant :

Critère	Résultat
Organisation orientée objectifs	Moyen ; les TCR ne sont pas toujours adaptées.
Amélioration de la gouvernance	Faible ; le nombre d'organes et d'interfaces est trop élevé
Rapidité et qualité des processus de prise de décision	Moyen ; les délais sont respectés mais un grand nombre de personnes participent/veulent participer aux processus.
Adaptabilité de l'organisation	Faible ; le concordat fige de nombreuses tâches. Un changement d'objectif requiert l'unanimité des autorités politiques.
Efficience sociale	Moyen ; les possibilités de développement du personnel sont limitées du fait des dispositions du concordat. L'existence d'un grand nombre d'organes entraîne des conflits de compétence.

2.3.2 Options

Sur la base de l'exploitation des informations primaires, des informations secondaires et de l'analyse des données, nous recommandons d'examiner les mesures suivantes :

- dissocier, préciser et attribuer clairement les tâches, les compétences et les responsabilités respectives de l'autorité concordataire, du conseil d'école et de la direction de l'école. Réduire le nombre d'organes ; permettre des réglementations de délégation de compétence ;
- formuler plus clairement les tâches, les compétences et les responsabilités. Clarifier les rôles, attribuer la marge de manœuvre nécessaire pour éviter les doublons ;
- tenir compte des niveaux de tâches, favoriser davantage la délégation de compétences. Si cela est pertinent, l'activité doit être exécutée par un niveau inférieur (subordonné) ;

- mettre l'accent sur les autorités concordataires (aspect normatif, limiter le mandat des autorités concordataires à des tâches normatives et politiques) ;
- revaloriser le conseil d'école (aspect stratégique) ; ses tâches se concentrent sur la conduite stratégique de l'EIPH avec les conditions cadre correspondantes. Fonction principale de surveillance vis-à-vis de la direction. Supprimer le comité du conseil d'école.
- revaloriser la direction (aspect opérationnel, modèle de délégation) ; les compétences de la direction doivent être élargies. Le responsable opérationnel doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire ;
- légitimer la commission spécialisée de formation de base et de formation continue de l'EIPH en qualité d'organe du conseil d'école (avec le droit de formuler des propositions, de voter et de disposer de son propre budget) et la doter des spécialistes nécessaires ;
- constituer éventuellement de nouvelles commissions (p. ex. commission de formation ou commission de construction) ;
- introduire, mettre en œuvre et appliquer des règles générales de bonne gouvernance (règles de transparence, séparer la direction de la surveillance) ;
- procéder à une analyse détaillée de l'organisation de l'EIPH (mettre l'accent sur l'organisation des processus) afin d'identifier d'autres potentiels d'amélioration, par exemple dans l'optique d'une réduction des coûts ;
- obtenir des réductions de coûts par des mesures organisationnelles (réduction des frais généraux, allègement de la structure de gouvernance, augmentation des marges de manœuvre, etc.) ;
- améliorer la communication interne et l'information (p. ex. implication précoce du conseil d'école, retraite annuelle, échange de procès-verbaux entre les niveaux opérationnels [chacun se concentre sur ses propres tâches et n'intervient pas dans celles des autres]) ;
- réviser les règlements (règlement interne, règlement du conseil d'école).

2.4 Formation

2.4.1 Analyse et constatations

Le mandat n'incluait pas la qualité de la formation de manière explicite. Toutefois, des observations à ce sujet transparaissent indirectement dans les investigations primaires et les documents consultés. Elles sont reprises dans le cadre de cette étude dans la mesure où elles présentent un intérêt pour l'analyse de la situation.

Selon des déclarations officielles, la formation des policiers est bien organisée. La formation de base est confiée à l'EIPH. Les membres concordataires sont officiellement satisfaits de la centralisation de la formation de base. La qualité de la formation n'est pas remise en cause au niveau politique puisque le retour d'information est foncièrement positif et le nombre de diplômes décernés satisfaisant. Les critiques émanent davantage du corps de police lui-même.

Le programme de formation proposé par l'EIPH est par définition un compromis fédéral ; il constitue le plus petit dénominateur commun des partenaires concordataires. Du fait

de sa taille, de son bilinguisme et de l'existence de villes relativement grandes comme Berne et Bienne, les besoins spécifiques du canton de Berne sont couverts, depuis 2014, par une formation complémentaire dispensée au sein de sa propre école de police à Ittingen.

Nous avons toujours expressément rappelé que l'analyse de la situation ne portait pas sur la qualité de l'enseignement de l'EIPH. Les entretiens ont néanmoins laissé transparaître des critiques. A notre sens, le fait que le canton de Berne complète, depuis 2014, les pratiques et les principes importants pour sa police dans sa propre école à Ittingen en est clairement l'expression.

Dans les documents de la Police cantonale, on peut lire en substance qu'après une année, le niveau de formation des élèves qui sortent de l'école de police ne correspond pas aux besoins de la POCA. C'est pour cette raison que la formation d'application a été mise sur pied. Au cours de cette formation, les élèves effectuent au moins 24 jours de formation supplémentaire sur le terrain en plus du stage de trois mois [4].

Le taux de réussite des aspirantes et des aspirants permet de dire que la qualité de la formation dispensée par l'EIPH est adéquate ; un suivi systématique de l'efficacité et une enquête de satisfaction font toutefois défaut.

Les investigations primaires et l'analyse des sources secondaires ont permis de constater les critiques suivantes :

- les corps de police des cantons présentent étonnamment peu de points communs et l'utilité concrète d'une école commune qui ne correspond pas à la réalité du terrain est en partie mise en doute ;
- jusqu'à présent, l'interopérabilité des corps de police par le biais de l'EIPH n'a été que peu effective ;
- le fonctionnement de l'école est parfois considéré comme inefficace (longueur de la formation, perte de temps, annulation de cours).
- l'encadrement des aspirants sur place est parfois perçu comme insuffisant.

Le concordat prévoit que certaines parties de la formation peuvent être décentralisées sur mandat de l'EIPH.

La formation intercantonale jouit généralement d'une plus grande considération qu'une formation purement interne.

2.4.2 Options

En ce qui concerne la formation centrale, les ajustements suivants sont recommandés au niveau de l'école de police commune :

- mettre l'accent sur la mission principale de l'école, à savoir la formation de base (objectif à viser dans le cadre de la nouvelle convention) ;
- mettre à disposition ses propres formateurs afin de bénéficier d'un remboursement au titre de la formation ;

[4] Voir l'argumentation relative à l'examen de la participation de la POCA au concordat EIPH, 3 mars 2015

- effectuer un suivi de l'efficacité auprès des aspirants après leur formation au sein de l'EIPH (p. ex. enquête de satisfaction systématique) ;
- qualité de la formation et efficience : exercer une plus grande influence sur la direction de l'école par l'intermédiaire du conseil d'école et de la commission spécialisée formation de base et formation continue de l'EIPH ;
- étudier la question d'une décentralisation de certains blocs et modules de formation : introduction de semaines de stages supplémentaires à Ittingen sur mandat de l'EIPH, demande via le conseil d'école en informant l'autorité concordataire.

2.5 Gestion de l'EIPH

2.5.1 Analyse et constatations

Le centre de séminaires, objet de controverses, n'est pas une mission qui figure dans le concordat. Il est sous-exploité (< 50 %, voir les paragraphes correspondants du rapport) et donne inutilement lieu à des critiques qui touchent l'ensemble de l'EIPH.

Le marché potentiel représenté par l'activité de séminaires et de tiers, excepté celle des organisations à feu bleu (BORS-Segment), n'a pas été vraiment approfondi. En raison de la situation périphérique de l'EIPH, nous estimons qu'il ne doit pas être très important.

2.5.2 Option

Sur le plan opérationnel, les mesures suivantes visant à promouvoir l'efficacité et l'efficience peuvent être envisagées (voir les mesures correspondantes du rapport) :

- procéder à une analyse détaillée de l'organisation (en mettant l'accent sur les procédures), benchmarking des salaires inclus ; si nécessaire, effectuer une réorganisation et exploiter le potentiel d'économies dans le domaine des dépenses matérielles ;
- adapter les prestations ou les offres du centre de séminaires :
  - soumettre au conseil d'école, avec l'approbation de l'autorité concordataire, une demande de réduction d'activité ou de suppression du centre de séminaires ;
  - externaliser l'activité du séminaire et de la restauration.

2.6 Politique

2.6.1 Analyse et constatations

L'influence du canton de Berne sur les organes en place (autorité concordataire et conseil d'école) n'a pas été suffisamment rigoureuse et cohérente par le passé. A plusieurs reprises, l'autorité politique et le corps de police n'ont pas eu la même appréciation de la valeur et de l'utilité de l'EIPH. La marge de manœuvre politique n'a pas été pleinement exploitée.

2.6.2 Options

Au niveau politique, nous considérons que les mesures suivantes méritent d'être étudiées :

- exercer une influence plus active, concrète et cohérente sur les organes en place tels que l'autorité concordataire, le conseil d'école, les commissions spécialisées : afin d'exploiter la marge de manœuvre existante, le commandant doit exercer une influence accrue et plus cohérente au sein du conseil d'école et le Conseil-exécutif au niveau de l'organe concordataire ;
- Entamer des négociations avec d'autres membres concordataires à propos de la répartition des charges. Chercher à s'entretenir avec le président du conseil d'école et le président de l'autorité concordataire. Le canton de Lucerne (en tant que canton d'établissement de l'école) pourrait s'impliquer davantage et, par exemple, témoigner sa reconnaissance en proposant des prestations de support (sur le plan juridique, RH, informatique, logistique) à faible coût ou gratuitement.

2.7 Financement de l'école

Nous analysons ici la situation actuelle de l'école sous l'angle de son financement et nous nous efforcerons de répondre à la question de savoir comment le canton de Berne peut l'influencer de manière ciblée dans le cadre du concordat. Idéalement, les coûts de formation par aspirant devraient pouvoir être ramenés à leur niveau initial (environ 36 000 francs en 2009 contre environ 114 000 francs en 2018).

2.7.1 Vue d'ensemble du financement, situation réelle

Financement au moyen du montant forfaitaire de prestations conformément à la convention

L'EIPH est financée par les contributions des membres concordataires (cantons) et par les contributions de tiers. Le montant forfaitaire de prestations couvre les coûts de la formation de base et de la formation continue ; il s'établit à raison de 70 % selon le principe de proportionnalité et de 30 % sur la base des prestations fournies. Il est fixé par l'autorité concordataire parallèlement au budget quadriennal.

Gestion financière selon le concordat

Selon l'article 23, alinéa 4 du concordat, l'EIPH peut constituer des provisions et des réserves. L'article 24 énonce que les coûts de la formation de base et de la formation continue sont facturés au prix de revient, celui-ci comprenant en plus des coûts d'exploitation une prime de risque appropriée pour la création de fonds propres.

Au cours des trois dernières années, l'EIPH a enregistré les excédents de recettes suivants (seule la valeur budgétaire est connue pour 2019) :

- 2019 (budget) : 1,26 million de francs
- 2018 (réel) : 2,57 millions de francs
- 2017 (réel) : 1,98 million de francs
- 2016 (réel) : 1,26 million de francs
- 2015 (réel) : 0,58 million de francs
- 2014 (réel) : -0,97 million de francs

A l'évidence, un bénéfice a été réalisé la plupart du temps et les résultats ont eu tendance à s'améliorer continuellement. Conformément à la décision de l'autorité concordataire, le bénéfice restant est versé aux fonds propres de l'EIPH lors de l'approbation des comptes annuels et n'est pas restitué aux membres concordataires. Le rapport d'activité 2018 de l'EIPH dit en substance que le renforcement de la part de fonds propres et l'augmentation de la trésorerie qui en découle permettent de mettre en œuvre la "stratégie immobilière 3000" avec peu de nouveaux financements[5].

Comptabilité analytique / Transparence des coûts

Notre étude a mis en évidence que, par le passé, la comptabilité analytique (compte des groupes de prestations) de l'EIPH n'était pas fiable car elle se basait partiellement sur des estimations et des hypothèses. Par exemple, il n'a pas été possible de déterminer précisément le résultat du centre de séminaires (groupe de prestations 3). En conséquence, aucun potentiel concret d'économies n'a pu être déterminé. Indépendamment du présent projet, l'EIPH a pris des mesures pour optimiser la comptabilité analytique dans le but de rendre les coûts plus transparents. Ainsi, un nouveau système de comptabilité analytique/compte des groupes de prestations extrêmement détaillé a été élaboré qui, à l'avenir, permettra de fournir aux cantons des informations financières et des calculs précis pour les comptes de groupes de prestations. Au moment de notre étude, le système de comptabilité analytique était encore en cours d'élaboration et n'avait pas encore été approuvé par le conseil d'école. De ce fait, BDO n'a pas encore été en mesure de se prononcer de manière fondée sur les marges contributives des différents groupes de prestations. Cependant, une première simulation de l'EIPH table, pour le groupe de

[5] EIPH (2018): Geschäftsbericht 2018

prestations centre de séminaires, sur une marge positive avant amortissements et intérêts (EBITDA) comprise entre 0,25 et 0,4 million de francs par an (avant compensation des coûts liés aux places inoccupées). Rappelons une nouvelle fois à cet endroit que le système de comptabilité analytique n'était pas encore totalement mis en place au moment de notre étude. L'équipe de projet BDO a validé la comptabilité analytique dans la mesure de ses moyens et l'a trouvée plausible dans ses grandes lignes. La grande complexité du système et les nombreuses clés de ventilation ont fait jaillir quelques doutes qui n'ont pas pu être clarifiés de manière concluante pendant le mandat du fait du caractère provisoire de la comptabilité analytique. Par exemple, il n'a pas été possible de dire si, en raison du faible niveau d'exploitation, les coûts déterminants des périodes inoccupées avaient été correctement ventilés dans les groupes de prestations. BDO a eu l'impression qu'une part relativement faible de ces coûts revient au centre de séminaires. Une autre répartition des coûts pourrait avoir une incidence sur l'EBITDA. Sur la base des éléments décrits, nous estimons que le centre de séminaires n'a pas un impact positif ou négatif notable sur le résultat global de l'EIPH.

Situation des coûts de l'EIPH

Le montant forfaitaire de prestations de 13 millions de francs que les cantons versent à l'EIPH est un montant fixe et ne reflète donc pas les coûts effectifs. Les baisses de coûts (ou les augmentations de revenus) de l'EIPH ne sont donc pas répercutés sur les cantons sous forme de baisse de coûts et n'ont donc pas d'incidence sur les coûts à la charge des cantons dans le cadre de la structure existante. Les éventuels excédents de couverture sont conservés et affectées aux fonds propres. Ainsi, les possibilités (voir chiffre 2.3.2) de réduire les coûts sur la base de carences organisationnelles constatées n'entraîneraient pas directement une baisse des coûts pour les cantons.

Les demandes de réduction du montant forfaitaire de prestations ont été refusées par la majorité des cantons notamment du fait de la valeur accumulée (y compris par le canton de Berne ; pour la dernière fois dans le cadre du budget 2019). Pour le canton de Berne, il n'y a donc pas d'influence directe et immédiate sur les coûts de l'EIPH. Nous avons examiné les coûts de l'EIPH par sondage et constaté qu'ils avaient nettement diminué entre 2013 et 2018 :

Comparaison des coûts 2013 / 2016 / 2018 (en francs)

	2013	2016	2018
Dépenses de marchandises	3,2 millions	2,8 millions	2,5 millions
Charges de personnel	6,8 millions	6,9 millions	7,1 millions
Autre charges opérationnelles	2,8 millions	2,6 millions	2,4 millions
Amortissements et intérêts	3,5 millions	3,1 millions	2,6 millions
Coûts totaux	16,3 millions	15,4 millions	14,6 millions

Source : Présentation propre sur la base des rapports d'activité correspondants de l'EIPH

Avoisinant les 50 %, les charges de personnel forment la part principale des coûts. La réduction des coûts est directement liée à une baisse du nombre de personnes en formation (formation de base). Si, en 2013, elles étaient encore 140 en moyenne par volée, en

2018 elles ne sont plus que quelque 90 (voir tableau ci-dessous).

2013			
Volée 2013-2	**Volée 2013-1**	**Volée 2012-2**	
155	134	148	
2016			
Volée 2016-2	**Volée 2016-1**	**Volée 2015-2**	**Volée 2015-1**
85	104	120	139
2018			
Volée 2018-2	**Volée 2018-1**	**Volée 2017-2**	**Volée 2017-1**
103	78	103	88

Source : Présentation propre sur la base des rapports d'activité correspondants de l'EIPH

Il est frappant de constater que, proportionnellement, la réduction des coûts est nettement inférieure à la réduction du nombre de participants (environ 10 % contre environ 35 %). Cela amène à conclure que la part fixe des coûts de l'EIPH est trop élevée. On le constate notamment pour la rubrique "charges de personnel" dont les coûts ont augmenté malgré une baisse du nombre de participants. Quelque 30 % seulement du personnel de l'école peut être attribué à la formation.

Par ailleurs, les coûts en lien avec l'infrastructure ne peuvent pas être réduits de manière significative car ils sont indépendants du nombre des personnes formant une volée. Les coûts d'entretien et de nettoyage, les amortissements et les intérêts courent indépendamment du degré de sollicitation des structures proposées.

On aboutit ainsi à une situation dans laquelle les coûts par aspirant peuvent augmenter alors que les formations de base accueillent moins de participants. La clé de répartition selon laquelle 30 % seulement du montant forfaitaire de prestations sont calculés sur la base des prestations fournies accentue encore cet effet. Une éventuelle baisse des participants se traduira donc, au mieux, par un effet différé. Pour le canton de Berne, qui est nettement le canton membre le plus important (environ 30 % du montant forfaitaire de prestations), ces deux effets conjugués peuvent entraîner une augmentation significative des coûts par aspirant.

2.7.2 Options

Globalement, nous estimons que les possibilités actuelles d'exercer une influence sur les coûts sont relativement faibles. La structure existante et ses coûts fixes élevés (personnel et infrastructure) ainsi que les éléments rigides du montant forfaitaire de prestations et de la clé de répartition limitent sensiblement les possibilités. Nous relevons par ailleurs que la gestion de l'EIPH est soucieuse des coûts. Néanmoins, un certain nombre d'ajustements conceptuels permettraient de générer de nouvelles options. Nous présentons trois possibilités ci-après :

Montant forfaitaire de prestations variable ou remboursement d'un bénéfice

Un montant forfaitaire de prestations variable, à redéfinir tous les ans, pourrait accroître la marge d'influence des cantons. Les coûts de la formation de base et de la formation continue de l'EIPH doivent être incontestés (et non négociables). Ils devraient, comme prévu, être facturés aux cantons au prix de revient (via le montant forfaitaire de prestations). En revanche, les cantons devraient pouvoir exercer une influence sur le centre de séminaires et les investissements (en dehors de la formation de base/continue). A notre avis, il s'agirait de baisser le montant forfaitaire de prestations, partant, les coûts à la charge des cantons.

Modification de la clé de répartition

La clé à la base de la répartition du montant forfaitaire de prestations est établie à partir du nombre de jours de formation accumulés sur quatre ans, de la taille du corps de police et de la population d'un canton (proportionnalité). Elle tient également compte des jours de formation effectifs (prestations fournies). Le rapport entre le principe de proportionnalité et les prestations est de 70 % vs 30 %.

Fixée à 30 %, la part variable (principe des prestations fournies) est, selon nous, insuffisante. On le voit en particulier lorsqu'un canton, malgré un plus petit nombre de personnes en formation, doit assumer des coûts plus élevés que ceux de l'année précédente. Il convient donc d'accorder davantage d'importance à la composante variable afin que les cantons puissent effectivement exercer une influence sur les coûts. Par principe, un canton ne devrait pas avoir à assumer une hausse des coûts alors que son nombre de jours de formation a baissé.

D'autres facteurs économiques tels que les avantages présumés du site pour les cantons alentours/limitrophes pourraient également être pris en considération dans le calcul de la clé de répartition.

Nous recommandons d'ajuster la clé de répartition de manière à accorder davantage de poids à la part variable (en particulier jours de formation). Il convient également de se demander si l'intégration d'un nouveau paramètre, à savoir l'avantage lié au lieu d'établissement de l'école, serait pertinente.

2.8 Situation immobilière de l'EIPH

Nous nous proposons d'analyser dans ce sous-chapitre la situation immobilière de l'EIPH et de formuler des options envisageables. Nous commencerons par exposer, sous la forme d'une analyse GAP, dans quelle mesure le financement de la stratégie immobilière de l'EIPH est conforme au but du concordat et où il s'en écarte. Nous présenterons ensuite des options qui permettent de séparer le compte d'exploitation du financement de la stratégie immobilière.

2.8.1 Analyse GAP Financement de la stratégie immobilière et conformité au concordat

Article du concordat	Evaluation BDO
Art. 1 But 1 Sous le nom "Ecole intercantonale de police de Hitzkirch" (EIPH), les membres concordataires établissent et gèrent une école de police commune pour la formation de base et la formation continue des membres germanophones de leurs corps de police ainsi que pour la recherche dans le domaine policier.	Les biens immobiliers sont conformes au but du concordat dans la mesure où ils concernent la formation de base et la formation continue. A notre avis, cela inclut les investissements au titre de l'entretien des biens immobiliers indispensables à l'exploitation. Un centre de séminaires (hôtel) n'est pas prévu ; par conséquent, il ne correspond pas au but initial du concordat.
Art. 22 Financement 1 L'EIPH est financée par les contributions des membres concordataires et par les contributions de tiers acquises par l'école (moyens tiers).	Le financement des biens immobiliers nécessaires à l'exploitation de l'institution au moyen du montant forfaitaire de prestations est conforme au but de la convention. Les investissements dans des biens immobiliers ne concernant pas la formation de base ou la formation continue ne devraient pas être financés au moyen du montant forfaitaire de prestations.
Art. 24 Frais d'exploitation et leur couverture 2 Les prestations pour des tiers doivent être profitables et ne doivent pas être préjudiciables à la mission de l'école ni à l'exécution des obligations légales des membres concordataires. 3 Les coûts de la formation de base et de la formation continue seront portés au compte des membres concordataires sous la forme d'un montant forfaitaire de prestations. Celui-ci est établi par l'autorité concordataire parallèlement au budget quadriennal. 70 % du montant forfaitaire de prestations sont portés au compte des membres concordataires selon le principe de proportionnalité (pour un tiers en fonction du total des jours de formation accumulés sur quatre ans, pour un deuxième tiers en fonction de la population et pour le dernier tiers en fonction de la taille du corps de police). 30 % du montant forfaitaire de prestations sont portés au compte des membres concordataires en fonction des prestations fournies (jours de formation de l'année précédente).	L'article n'exclut pas explicitement le centre de séminaires. Il énonce de mettre strictement l'accent sur les coûts de la formation de base et de la formation continue. Le montant forfaitaire de prestations doit exclusivement servir à cette fin. Il convient de clarifier en quels points la stratégie immobilière concerne les deux domaines et où cela n'est pas le cas. Nous estimons qu'une séparation plus nette s'impose. Le centre de séminaire, qui n'est pas indispensable à l'exploitation de l'institution, ne devrait pas être fiancé au moyen du montant forfaitaire de prestations.

L'analyse GAP met en évidence que les coûts en rapport avec la stratégie immobilière sont conformes au but du concordat s'ils présentent un lien direct avec la formation de base et la formation continue pour lesquelles les cantons versent à l'EIPH un montant forfaitaire de prestations.

Selon la stratégie immobilière de l'EIPH, environ 1,5 million de francs provenant du montant forfaitaire annuel de prestations est prévu pour des investissements dans des biens immobiliers. Apparemment, au cours des premières années d'exploitation de l'établissement, ce montant a en partie été utilisé à d'autres fins et servi pour assurer le fonctionnement de l'école (achat de matériel informatique, etc.). De ce fait, un retard doit actuellement être rattrapé, qui nécessite des investissements de plus de 1,5 million de francs par an. Ces besoins supplémentaires doivent principalement être couverts par des capitaux tiers et par des fonds provenant du fonctionnement de l'école. Les capitaux tiers n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les cantons mais génèrent globalement des coûts plus élevés pour l'EIPH (coûts de financement, amortissements).

Pour leur part, les investissements immobiliers liés au centre de séminaires ne relèvent pas du but du concordat. Ce centre n'est pas intégré dans la formation de base ou la formation continue de l'institut ; pour cette raison, en principe, le montant forfaitaire de prestations ne saurait, même partiellement, être utilisé à cette fin.

Les ressources à affecter au financement de la stratégie immobilière ne sont pas explicitement mentionnées. On peut imaginer que l'on utilisera principalement des moyens générés par les flux de trésorerie liés aux activités d'exploitation et les liquidités. Les flux de trésorerie proviennent essentiellement du bénéfice annuel et des amortissements. On peut en déduire que la stratégie immobilière est en tous cas financée en partie par le montant forfaitaire de prestations et, donc, par le compte d'exploitation. C'est le cas des biens immobiliers indispensables à l'exploitation de l'établissement, autrement indispensables à la formation et à la formation continue, conformément au but du concordat.

2.8.2 Situation immobilière / Degré d'exploitation des biens-fonds

Des mesures doivent être prises en rapport avec les biens immobiliers de l'EIPH. Le rapport d'activité 2018 de l'institution écrit en substance :

Plusieurs propriétés du canton de Lucerne ont été acquises en droit de superficie lors de la création de l'EIPH. La valeur de reprise de l'époque incluait une rente de droit de superficie d'une durée de 100 ans. Cette rente a été fournie et capitalisée par un versement unique. Les droits de superficie s'éteignent à l'expiration de leur durée de validité contractuelle, lorsque les parties en conviennent ou lorsque l'EIPH n'en a plus besoin. L'ensemble des bâtiments et des installations situés sur les parcelles en droit de superficie redeviennent alors propriété du canton de Lucerne. L'indemnité découlant du droit de retour s'élève à un tiers de la valeur vénale des bâtiments et des installations au moment du retour au propriétaire.

Il est impossible de dire aujourd'hui quelle sera la valeur vénale des bâtiments et installations au moment de leur retour au propriétaire. Les amortissements des biens immobiliers, y compris la rente de droit de superficie capitalisée, sont reportés linéairement sur une durée de 33 ans indépendamment de l'indemnité découlant du droit de retour. Il est probable que la valeur comptable le jour du retour au propriétaire différera de l'indemnité initialement prévue. Ainsi, le retour effectif des biens au propriétaire se traduira par un bénéfice ou une perte comptable.

Les intérêts du droit de superficie s'élèvent à 20 millions de francs et sont amortis sur 33 ans. L'EIPH assume les avantages et les risques. L'entretien, financement inclus, incombe à l'EIPH (anciennes charges exclues). Le canton de Lucerne exonère l'EIPH de tout impôt sur les biens immobiliers en droit de superficie.

Les biens immobiliers de l'EIPH sont surdimensionnés et, par conséquent, insuffisamment exploités. Le taux d'occupation des locaux atteignait quelque 23 % en 2018 et les jours d'occupation (nuitées) environ 40 % de la capacité maximale (source : nouveau compte des groupes de prestations EIPH). Relevons ici que les chiffres risquent de fléchir encore davantage en raison de la baisse du nombre de personnes à suivre la formation de base et la formation continue. D'après les données relatives au taux d'exploitation, une augmentation du nombre de participants aux formations de base et continue ne changerait pas grand-chose à la surcapacité constatée.

2.8.3 Options

Séparer la stratégie immobilière du compte d'exploitation

Séparer complètement la stratégie immobilière et le compte d'exploitation est impossible et n'a pas de sens étant donné que les biens immobiliers nécessaires à la formation de base et à la formation continue relèvent également en partie de la stratégie immobilière. Par ailleurs, les immeubles utilisés dans le cadre du centre de séminaires le sont en partie aussi pour les besoins de la formation de base et de la formation continue. Enfin, le montant forfaitaire de prestations qui a été fixé et l'affectation des bénéfices aux fonds propres ne se prêtent pas à une séparation complète dans la constellation actuelle.

Une option serait donc d'introduire un montant forfaitaire de prestations variable et des possibilités de codécision pour les cantons en ce qui concerne l'affectation des bénéfices. De cette manière, il serait possible d'influer directement sur la question de savoir quels moyens financiers du compte d'exploitation peuvent être affectés au financement de la stratégie immobilière.

Pour une meilleure transparence sur les moyens affectés à la stratégie immobilière, nous recommandons également de constituer (dès 2024) un fonds pour les dépenses annuelles d'entretien et de renouvellement. Un montant entre 1 et 1,5 % de la valeur à neuf d'un bâtiment est usuel dans la pratique. Une partie de cette somme pourrait provenir du montant forfaitaire de prestations. La question de savoir dans quelle mesure le montant prévu de 1,5 million de francs est réaliste doit être étudiée. Le cas échéant, ce montant pourrait être défini tous les ans par le conseil d'école (p. ex. en fonction de la marche des affaires). Sinon, le financement nécessaire fourni par le biais de fonds tiers (prêt) pourrait servir à renforcer la séparation de la stratégie immobilière du compte d'exploitation. Cette mesure ne permettrait pas non plus d'opérer une séparation totale car le compte d'exploitation a, en plus, été grevé de charges d'intérêts plus élevés. Enfin, une plus grande transparence pourrait servir à optimiser la situation. Il faudrait être en capacité de montrer clairement quels moyens du compte d'exploitation ont été utilisés pour financer la stratégie immobilière. La comptabilité analytique très détaillée de l'EIPH pourrait fournir des informations à ce sujet. Un rapport exhaustif et transparent sur les revenus et les dépenses pourrait également être établi par le biais du fonds de renouvellement cité. Il permettrait de savoir exactement quelle part des revenus provient du montant forfaitaire de prestations.

Patrimoine immobilier

En principe, les biens immobiliers qui ne sont plus nécessaires peuvent être restitués au canton de Lucerne moyennant un délai de deux ans. Une indemnité découlant du droit de retour doit toutefois être versée (1/3 de la valeur vénale). A cet égard, il faudrait se demander si la dimension actuelle de l'infrastructure, dans son ensemble, est vraiment nécessaire ou s'il serait possible de renoncer à certains éléments. Réduire les prestations

(p. ex. en mettant l'accent sur la formation de base et la formation continue) permettrait de réaliser des économies, en particulier en matière de charges de personnel, d'exploitation et d'entretien ainsi que sur les intérêts du droit de superficie. Pour pouvoir se prononcer sur les répercussions financières, il faudrait calculer l'indemnité découlant du droit de retour. Cette indemnité pourrait aussi affecter négativement le compte de résultat de l'EIPH mais, en contrepartie, on enregistrerait des baisses sur le front des investissements, qui conduiraient à une utilisation différente des bénéfices ou à la possibilité de réduire le montant forfaitaire de prestations. Outre la restitution d'immeubles dont l'école n'a plus besoin, on pourrait aussi envisager une location à des tiers.

2.9 Analyse SWOT

Le tableau suivant résume les forces et les faiblesses ainsi que les opportunités et les menaces de la situation actuelle pour le canton de Berne qui ont été exposées dans ce chapitre :

Forces (**Strength**)	Faiblesses (W**eaknesses**)
- Les exigences en matière de coopération et d'interopérabilité ne manqueront pas d'augmenter ; une "unité de doctrine" dans le travail de la police est appropriée. - Message politique d'harmonisation, l'action de la police est un travail national/régional et dépasse les limites du canton. - Une formation commune est bénéfique pour des interventions communes (concordat). - La mobilité interne s'intensifie, la perméabilité et l'attractivité sont renforcées. - Effet d'échelle (scope and scale) du fait de la taille et de la concentration des forces. - Avantage du nombre ; plus le concordat compte de membres, plus l'influence sur la formation (qualité) et le pouvoir de négociation sont grandes. - Une formation intercantonale a davantage de valeur qu'une école de police purement interne.	- Le concordat est contraignant ; les modifications requièrent l'unanimité des membres. - Structures compliquées, gouvernance inefficiente, nombre élevé de commissions et de sous-commissions - Conflits de rôles entre les instances à propos de la gestion et de l'organisation de l'EIPH - Conception des structures de gouvernance - Rares points communs entre les corps de police - Fonctionnement de l'école inefficace, p. ex. durée de la formation, perte de temps, annulation de cours - Suivi insuffisant des aspirants - Mise en place défaillante de l'interopérabilité des corps de police de la part de l'EIPH - Emplacement défavorable, longs trajets - Forte dépendance de l'EIPH à l'égard du canton avec une influence non paritaire - Activités dispersées dans des domaines non rentables (not core) - Représentativité > compétences professionnelles - La clé de financement ne tient pas suffisamment compte des prestations fournies, la part des frais fixes est trop élevée. - Le montant forfaitaire de prestations ne reflète pas les coûts effectifs ; globalement, le canton de Berne paie davantage que les autres cantons alors que le nombre de ses aspirants est moins élevé que celui des autres partenaires contractuels. - Infrastructure sous exploitée

Opportunités (Opportunities)	Menaces (Threats)
- Les analyses de situation et de tendances indiquent que la criminalité globale ira en augmentant. Les exigences en matière de coopération et d'interopérabilité auront tendance à augmenter. - Les possibilités d'optimisation sont nombreuses. - La majorité des personnes concernées sait où se situent les problèmes. Des adaptations ponctuelles permettraient déjà d'obtenir des résultats. - L'EIPH possède une solide base financière et fait preuve d'efficience. A l'avenir, le montant forfaitaire de prestations pourrait permettre de réduire les coûts.	- Le nombres d'aspirantes et d'aspirants a eu tendance à reculer ces dernières années. - Les contrats de longue durée avec le canton de Lucerne pour les biens immobiliers ainsi que les termes du concordat limitent les options possibles. - Les approches réalistes pour améliorer l'utilisation sont peu nombreuses. - Le retard dans les travaux d'assainissement n'a pas encore été entièrement rattrapé. Des investissements supplémentaires s'avéreront nécessaires dans un proche avenir, rendant difficiles des baisses de coûts à court et moyen terme. - Pression constante sur les économies et les coûts dans les cantons.

Source : Présentation propre (2020)

3 EVALUATION DES SOLUTIONS PROPOSEES

Nous exposons dans ce chapitre les trois options qui se présentent au canton de Berne. Outre la description de chacune de ces options, nous présentons aussi, lorsque cela est possible, leurs conséquences financières. Ces conséquences sont particulièrement importantes dans cadre de l'option "Sortie anticipée du concordat" (deuxième option). Dans le respect du mandat qui nous a été confié, nous nous en tenons ici à une stricte neutralité.

3.1 Statu quo plus

3.1.1 Description

L'option Statu quo plus repose sur l'hypothèse que les options précédemment décrites (voir chapitre 2) sont mises en œuvre en partie ou en totalité. Les options suivantes ont été définies :

- adapter le concordat ou assouplir son concept ;
- limiter l'activité à la formation de base, mission principale de l'école ;
- décentraliser certains blocs de formation ;
- adapter les prestations et les offres du centre de séminaires ;
- négocier la répartition des charges avec d'autres membres du concordat ;
- défendre activement les intérêts du canton de Berne au sein des organes de l'EIPH ;
- préciser les tâches, les compétences et les responsabilités, réduire le nombre d'organes ou les redéfinir, clarifier les rôles ;
- optimiser l'information et la communication ;
- réduire les coûts ;
- introduire un montant forfaitaire de prestations variable ou rembourser tout bénéfice en résultant ;
- ajuster la clé de répartition ;
- alimenter le fonds de renouvellement en vue des dépenses annuelles d'entretien et de renouvellement de matériel ;
- établir des rapports concernant le fonds de renouvellement ;
- étudier la question de la restitution de biens immobiliers non nécessaires.

Précisons que ces mesures n'ont pas toutes une incidence sur le résultat. Par ailleurs, les décisions ne peuvent pas être prises par le canton de Berne seul. La volonté des autres cantons, naturellement aussi celle de l'EIPH, est déterminante.

3.1.2 Conséquences financières

Les conséquences financières sont fonction des décisions prises et ne peuvent pas être quantifiées exactement. Les éléments suivants peuvent néanmoins être relevés :

- Une baisse du montant forfaitaire de prestations a une incidence de 33 % sur le canton de Berne, le plus grand canton partie au concordat.

- Les conséquences d'une modification de certains paramètres de la clé de répartition applicable au montant forfaitaire de prestations doivent être recalculées de cas en cas. Comme nous partons davantage de l'idée d'une intégration de nouveaux éléments que d'un ajustement de la pondération, les conséquences financières ne peuvent pas encore être estimées.

Comme déjà mentionné, les réductions de coûts n'entraînent pas directement des coûts moins élevés pour les cantons, ce qui s'explique par la rigidité du montant forfaitaire de prestations et de la clé de répartition. Cela dit, les réductions de coûts sont un moyen efficace de lancer le débat sur la hauteur du montant forfaitaire de prestations. Etant donné que ce montant permet généralement à l'EIPH de réaliser un excédent de couverture, nous estimons qu'en cas de réduction des coûts, la situation devrait être réexaminée.

3.1.3 Avantages et inconvénients de l'option

Les avantages et les inconvénients de l'option "Statu quo plus" sont présentés brièvement ci-dessous :

Avantages	Inconvénients
La majorité des options peut être mise en œuvre à court terme.	La formation ne répond toujours pas pleinement aux besoins du canton de Berne.
La possibilité d'améliorer la situation financière des cantons est réelle (réductions de coûts).	Il existe une forte dépendance à l'égard des décisions prises à la majorité des voix ; une majorité doit être trouvée.
Les modifications sont gérables pour le canton de Berne, ses formateurs et ses aspirants.	La clé de répartition des coûts tient peu compte du principe de proportionnalité (montant forfaitaire de prestations).
Le concordat et la volonté d'avoir une formation commune sont préservés.	Les déficiences structurelles de l'EIPH ne sont pas durablement résolues puisque le concordat n'est pas remis en question.
	Construction fixe (concordat, montant forfaitaire de prestations)

3.1.4 Mise en place de l'option

Il faut une nouvelle fois rappeler à cet endroit que le canton de Berne n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre seul la majorité de ces mesures. Leur réalisation (ou d'une partie d'entre elles) dépend en particulier de la volonté de l'EIPH et nécessite l'approbation des autres membres concordataires (les décisions de l'autorité concordataire ou du conseil d'école requièrent une majorité de 2/3 des voix). Pour y parvenir, une solide argumentation doit être élaborée. Les exigences et les besoins du canton de Berne diffèrent en partie de ceux des autres membres concordataires. Cela s'explique notamment par le fait que ce canton compte généralement le plus grand nombre de participants aux formations et que les trajets qu'ils doivent effectuer sont plus longs et fastidieux.

3.2 Sortie anticipée du concordat

3.2.1 Description

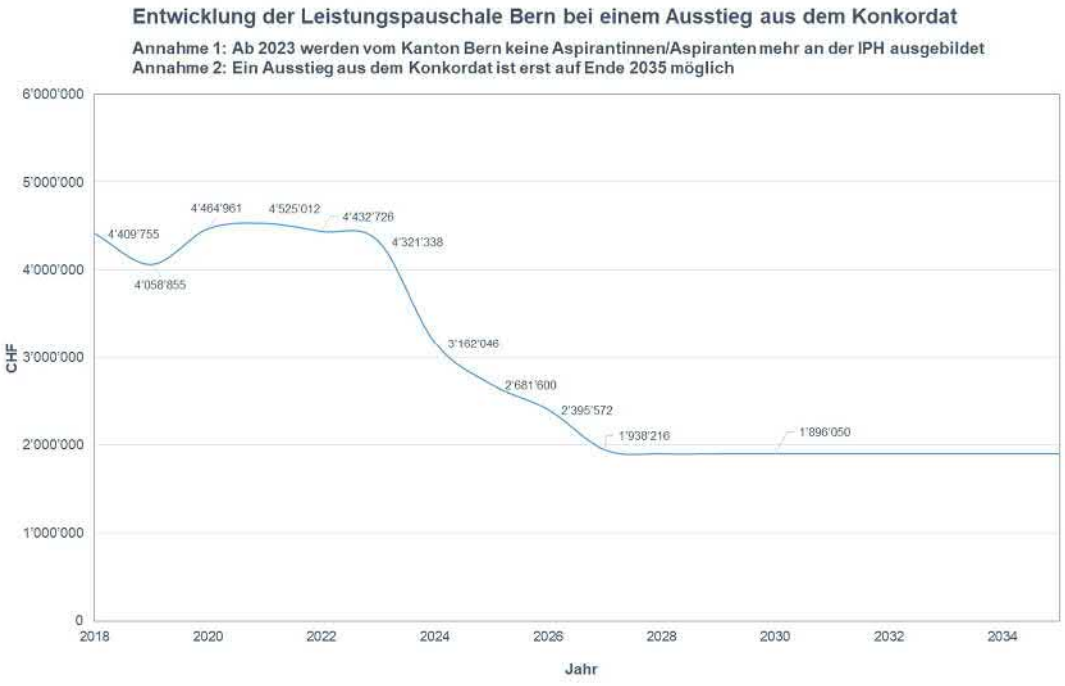
Cette variante part de l'hypothèse d'une sortie anticipée du concordat par le canton de Berne. Dès qu'une autre école de police est conçue et mise en place, une sortie est théoriquement possible. Alors, le canton de Berne ne formerait plus aucun membre de sa police dans le cadre de l'EIPH. Nous estimons que cela pourrait être envisageable au plus tôt à partir du printemps 2023. Les conséquences financières de cette variante sont décrites ci-dessous. Il n'est toutefois pas possible d'évaluer avec précision les conséquences politiques et juridiques d'une sortie anticipée. Cela nécessitait une analyse séparée (voir annexe 2).

3.2.2 Conséquences financières

L'EIPH a déjà envisagé une éventuelle sortie du canton de Berne et a procédé au calcul correspondant. Le concordat énonce que la part fixe du montant forfaitaire de prestations est due jusqu'à son échéance. Jusqu'à cette date (statutairement le 31 décembre 2035), ce montant continuerait à être facturé au canton de Berne selon les modalités ci-dessous. La part variable diminuerait progressivement comme suit :

- pas d'impact financier en 2023, le montant forfaitaire de prestations étant calculé sur la base des années précédentes. Le montant commence à diminuer à partir de 2024 ;
- 2024 à 2027 : application du principe de proportionnalité (1/3 de 70 % du montant forfaitaire de prestations) : nombre de jours de formation des quatre dernières années. Aucun coût à partir de 2028 ;
- uniquement 2024 : principe des prestations fournies (30 % du montant forfaitaire de prestations) : nombre de jours de formation de l'année.

Dès 2028, des coûts pour un montant de 1,9 million de francs resteraient à la charge du canton de Berne puisque le montant forfaitaire de prestations reste dû jusqu'à l'échéance



du concordat. Cette somme correspond aux 66 % restants du montant forfaitaire de prestations résultant du principe de proportionnalité (taille du corps de police, nombre d'habitants), ces éléments se fondant sur des hypothèses/estimations pour l'avenir.

Evolution du montant forfaitaire de prestations du canton de Berne en cas de sortie du concordat

Hypothèse n°1 : dès 2023, le canton de Berne ne forme plus aucun aspirant/aspirante à l'EIPH
Hypothèse n°2 : une sortie du concordat est possible uniquement à partir de fin 2035

Source : EIPH, évolution du montant forfaitaire de prestations à la charge du canton de Berne en cas de sortie du concordat (2019)

La mise en place et l'exploitation d'une école autonome entraînera par ailleurs des coûts pour le canton de Berne qui s'ajouteront aux quelque 1,9 million de francs à sa charge jusqu'à fin 2035 en cas de sortie anticipée du concordat. Le coût d'une école de police indépendante a été calculé par des collaborateurs de la police cantonale bernoise et validé par DBO. Le calcul a été effectué par le secteur Formation de base en collaboration avec le service financier. Des ressources insuffisantes n'ont pas permis au service financier de procéder à un contrôle final de validation/plausibilité des chiffres.

Le coût total d'une école indépendante, établi selon une méthode ascendante, est présenté dans le tableau ci-dessous. Une structure de quantités a été établie sur la base de chaque cours avec tous les éléments déterminants (nombre de locaux/places nécessaires, nombre de formateurs, nombre de cours de formateurs, nombre d'aspirants). La structure de quantités a ensuite été estimée sur le plan financer. L'école de police indépendante a été définie sur la base de la situation actuelle de l'EIPH (quatre classes de 24 aspirants, fonctionnement de l'école/cours selon EIPH). Nous sommes partis du principe que l'école pourra être intégrée dans les locaux de Ittingen. La formule séminaire et des possibilités de restauration n'ont pas été retenues. L'école serait gérée par la direction de l'école et les responsables de volées, secondés par des fonctions administratives. Des frais généraux divers tels que matériel, licences et informatique sont également à prévoir.

Übersicht Kostenberechnung		
Ref. Berechnung 0.2, Version 1.2, 17.01.2020		
Personalkosten		**Total**
AusbilderInnen	Fr. 1'830'908	
Schulleitung	Fr. 1'178'760	
		Fr. 3'009'668
Raumaufwand		
Raumnutzungskosten Schule	Fr. 2'628'925	
Raumnutzungskosten Administration	Fr. 16'800	
		Fr. 2'645'725
Allgemeinkosten		
Allgemeinkosten	Fr. 322'445	
		Fr. 322'445
Zwischentotal Kosten		Fr. 5'977'838

Source : Police cantonale bernoise ; calcul des coûts d'une école de police indépendante (état : 17.03.2020)

Vue d'ensemble des coûts

Réf. calcul 0.2, version 1.2, 17.01.2020

Charges de personnel	**Total**
Formateurs/formatrices	
Direction de l'école	
Coût des locaux	
Utilisation école	
Utilisation administration	
Frais généraux	
Frais généraux	
Total intermédiaire des coûts	

Une école de police indépendante coûterait globalement quelques 6 millions de francs. Toutefois, une grande partie des coûts d'utilisation des locaux pourrait être déduite de ce montant puisque ces locaux sont aujourd'hui déjà utilisés pour d'autres formations de base et formations continues. On part ici de l'hypothèse que l'école de police pourrait intégrer les locaux existants en plus de l'utilisation de la capacité actuelle. Le montant diminue ainsi de 1,9 million de francs, passant à 4,1 millions de francs.

Compte tenu des données indiquées, une école de police indépendante coûterait environ 4,1 millions de francs au canton de Berne. Le montant forfaitaire de prestations versé par le canton à l'EIPH ces dernières années atteint à peu près la même somme.

Année	Montant forfaitaire de prestations en francs
2009	3,9 millions
2010	3,4 millions
2011	3,7 millions
2012	3,7 millions
2013	3,9 millions
2014	3,5 millions
2015	4,1 millions
2016	4,4 millions
2017	4,6 millions
2018	4,1 millions

Source : Présentation propre sur la base de la compilation IPH 2009 - 2019 de la police cantonale (2020)

Il convient de relever ici que le montant forfaitaire de prestations ne comprend que les coûts de la formation de base et de la formation continue. Dans la situation actuelle, le canton de Berne assume, hors montant forfaitaire de prestations, des charges supplémentaires estimées à 1,1 million de francs au moins. Il s'agit principalement des indemnités forfaitaires versées aux aspirants, des frais de coordination commandant / chef de service / directeur de volée, des trajets vers et depuis l'EIPH et d'un mois de formation complémentaire spécifique au corps de police au sortir de l'EIPH. Avec une école autonome, on peut s'attendre à ce que la suppression de la formation complémentaire se traduise par un mois de travail productif supplémentaire. Un calcul basé sur des chiffres

actuels donne un revenu supplémentaire d'environ 1,2 million de francs (120 h, 96 aspirants).

Les coûts par aspirant pourraient être ramenés à environ 42 000 francs. Par comparaison, on se situerait toujours en-dessus de la valeur de référence de 2009, mais les réductions de coûts hors montant forfaitaire de prestations (1,1 million de francs) ne sont pas prises en compte ici. Après déduction, les coûts passeraient à environ 31 000 francs, ce qui donne une valeur légèrement inférieure à celle de 2009 (36 000 francs).

Globalement, par des baisses de charges et des augmentations de revenus, on peut escompter une diminution des coûts de l'ordre de 2,4 millions de francs par rapport à la situation actuelle avec l'EIPH. Ce montant rejoint grosso modo les coûts supplémentaires estimés pour le canton de Berne, sur la base du concordat, dans le cadre du concept EIPH de 2003. Le tableau ci-dessous résume ce scénario.

Montants en million(s) de francs / + = supplément de coût, - = réduction de coût

Coût EIPH	Calcul police cantonale	2024	2025	2026	2027	Dès 2028
MFP : environ 4,3	Coût : 6,0					
Autres coûts : 1,1	Moins coûts locaux : -1,9					
	Revenu supplémentaire : -1,2					
Total : 5,4	**Total : env. 3,0**					
MFP restant pour le canton de Berne :		3,2	2,7	2,4	1,9	1,9
	Total coût sortie :	6,2	5,7	5,4	4,9	4,9
	Total coût EIPH :	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4
	Différence :	**+0,8**	**+0.,**	**0**	**-0,5**	**-0,5**

Source : Présentation par les auteurs (2020)

Par rapport à la situation actuelle, le canton de Berne devrait supporter des coûts supplémentaires d'environ 0,8 million de francs en 2024 et 0,3 million de francs en 2025 en cas de sortie anticipée du concordat. En 2026, les coûts se situeraient approximativement au niveau actuel et, dès 2027, malgré le montant forfaitaire de prestation dont le paiement reste dû, il résulterait une baisse des coûts d'environ 0,5 million de francs. L'estimation se base sur le calcul des coûts effectué par la police cantonale bernoise pour une école indépendante. Toute modification apportée à ces chiffres entraînerait aussi une modification de la différence calculée.

3.2.3 Avantages et inconvénients de la variante

Les avantages et les inconvénients de la variante "Sortie anticipée" sont présentés brièvement ci-dessous :

Avantages	Inconvénients

Création d'une école de police répondant aux besoins et tenant dûment compte de la situation du canton de Berne (canton bilingue, zones urbaines/rurales, taille, etc.)	Perte de l'interopérabilité
Exploitation de synergies, formations déjà existantes à la POCA (direction de l'école, direction de la formation, administration, etc.)	Besoin accru de coordination pour harmoniser tous les cursus
Responsabilités et compétences clairement définies	Selon des calculs récents, solution (encore) plus onéreuse que la solution actuelle les premières années
Marge de manœuvre accrue	Eventuel risque de "dommage" politique du fait de la sortie – L'EIPH perdrait son membre le plus influent, son existence serait menacée.
Meilleure utilisation des locaux existants	Coûts de conception et de planification relativement élevés pour l'école
Simplification pour les formateurs et les aspirants	Prix politique important pour le canton de Berne
A la longue, solution plus avantageuse que la solution actuelle	

3.2.4 Mise en place de la variante

Une sortie anticipée du concordat requiert d'abord une décision correspondante. En considérant le délai de résiliation de deux ans prévu par le concordat, le canton de Berne pourrait se retirer au plus tôt le 1er janvier 2023. Dans ce cas de figure, le concordat devrait être résilié pour le 31 décembre 2020.

Pour une décision en connaissance de cause, nous recommandons d'élaborer un plan d'investissements et d'affaires. Dans le cadre de ce plan, l'école de police indépendante est planifiée et élaborée dans le détail et évaluée rigoureusement quant aux ressources nécessaires ainsi qu'aux opportunités et aux risques qui en découlent. Du fait des estimations faites par la police bernoise dans le cadre des présents travaux et présentées sous 3.3.2, les données financières du business plan seraient déjà disponibles. Ces estimations se fondent sur une approche ascendante (bottom-up).

En l'état actuel des connaissances, il est possible de dire qu'une école de police indépendante pourrait être créée au 1er janvier 2023. Le personnel nécessaire existe en grande partie, tout comme l'infrastructure. Le calcul des coûts pour le canton de Berne part de l'hypothèse, comme indiqué sous 2.7, que l'école pourrait être stationnée à Ittingen et que cela n'impliquerait pas de déplacer d'autres formations. Les capacités existantes pourraient être mieux exploitées.

3.3 Sortie ordinaire du concordat

3.3.1 Description

La police cantonale bernoise sortirait du concordat avec effet au 31 décembre 2035, à l'échéance du concordat. Dès 2036, elle exploiterait sa propre école de police ou s'associerait à d'autres cantons dans le cadre d'une nouvelle structure à créer. Dans le cadre du concordat existant, des améliorations, déjà présentées avec la variante "Statu quo plus" (voir 3.2), resteraient possibles pour le canton de Berne.

3.3.2 Conséquences financières

En cas de sortie ordinaire du concordat le 31 décembre 2035, date de son échéance, les coûts énoncés sous 3.2 pour l'exploitation d'une école de police indépendante deviendraient effectifs dès 2036. Considérant la période relativement longue jusqu'à l'échéance du concordat, les chiffres présentés risquent de devoir être revus le moment venu. Estimer aujourd'hui déjà quels seraient les coûts d'une école de police indépendante à partir de 2036 ne sous semble pas pertinent.

Si le canton de Berne s'associait à nouveau avec d'autres cantons, de nouveaux calculs devraient être effectués. Ce qui disparaîtrait à coup sûr à partir de 2036, c'est le montant forfaitaire de prestations de quelque 1,9 million de francs dû même si aucun policier n'est plus formé.

La mise en œuvre des optimisations proposées dans le cadre de l'option "Statu quo plus" pourrait aussi avoir des répercussions financières pour le canton de Berne. Par exemple, une nouvelle conception de la clé de répartition du montant forfaitaire de prestations entraînerait un ajustement de la répartition des coûts entre les cantons. Les conséquences ne sont toutefois pas quantifiables étant donné qu'elles dépendraient des adaptations effectuées. Nous considérons que cette option n'a de sens qu'en combinaison avec l'option "Statu quo plus".

3.3.3 Avantages et inconvénients de la variante

Avantages	Inconvénients
Création d'une école de police répondant aux besoins et tenant dûment compte de la situation du canton de Berne (canton bilingue, zones urbaines/rurales, taille, etc.)	Aucune solution au problème actuel, sauf la mise en œuvre des mesures énoncées sous "Statu quo plus"
Pas de vagues au niveau du concordat ; sa pérennité ne serait pas menacée.	Longue période jusqu'à l'expiration du concordat ; entre-temps, situation incertaine/flou
Possibilité de renégocier le concordat, y compris de de corriger des défauts de conception	Coûts vraisemblablement moins élevés avec la nouvelle structure
Participation aux coûts selon les prestations fournies	

3.3.4 Mise en place de la variante

Pour pouvoir planifier et évaluer cette variante de manière circonstanciée, nous recommandons d'élaborer un plan d'investissements et d'affaires. Dans le cadre de ce plan, l'option retenue est conçue et élaborée dans le détail et évaluée rigoureusement sous l'angle des ressources nécessaires ainsi que des opportunités et des risques qui en découlent.

4 CONSIDERATIONS FINALES

Nous avons réalisé ce mandat au mieux de nos connaissances sur la base des documents et des informations à notre disposition ainsi que des vérifications effectuées et des renseignements demandés. Les constatations, évaluations, résultats, conclusions et recommandations qui figurent dans le présent rapport se fondent sur les données en notre possession à la date de référence (12 mars 2020). A toutes fins utiles, nous précisons que des événements ou des mesures postérieurs à cette date peuvent conduire à d'autres résultats dont les effets ne sont pas mentionnés dans ce rapport.

BDO SA

Michael Käsermann
Chef de projet

Michael Schüpbach
Chef de projet suppléant

ANNEXE 1 : LISTE DES DOCUMENTS

Les documents énumérés ci-après dont le titre est en allemand n'existent pas en version française.

Rapports d'activité

- Geschäftsbericht IPH 2009
- Geschäftsbericht IPH 2010
- Geschäftsbericht IPH 2011
- Geschäftsbericht IPH 2012
- Geschäftsbericht IPH 2013
- Geschäftsbericht IPH 2014
- Geschäftsbericht IPH 2015
- Geschäftsbericht IPH 2016
- Geschäftsbericht IPH 2017
- Geschäftsbericht IPH 2018

Finances

- Vortrag Regierungsrat Jahresbeitrag IPH
- Antrag Budget 2016 ff. Verzicht auf die Vergütung der persönlichen Entschädigung für Korps- und Zeitausbilder/innen
- Ausbilderkonzept IPH Version 4 vom 10.02.2012
- Auszug Protokoll Sitzung Schulrat Budget 2019 12.11.2018
- Auszug Protokoll SR Sitzung 20.09.2017
- Auszug Protokoll SR Sitzung 23.03.2017
- Auszug Protokoll SR Sitzung 29.09.2016
- Auszug Protokoll SR Sitzung 13.09.2018
- Budget 2016 Version 4 vom 19.08.2015
- Einladung, Traktanden, Unterlagen und Protokoll SR-Sitzung 21.03.2019
- Entwicklung einer Immobilienstrategie : Bericht zur Szenarienbildung 08.02.2016
- Entwicklung einer Immobilienstrategie : Bericht zur Vertiefung und Ausformulierung 09.09.2016
- Factsheet C A+W und C Fina_Sitzung SR 23.03.2017
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 18.02.2016
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 20.09.2017
- Factsheet Fina + A+W_SR Sitzung 29.09.2016
- Factsheet SR Sitzung 13.09.2018
- Factsheet SR Sitzung 21.03.2019
- Factsheet SR Sitzung 23.03.2018
- Finanzielle Auswirkungen Immobilienstrategie 2030 der IPH
- Finanzplan 2015 - 2019 vom 09.09.2015
- Finanzplan 2016 - 2020_Version 1 vom 24.08.2016
- Finanzplan 2016-2020 unter Berücksichtigung der Immobilienstrategie 2030
- Forecast 2015 vom 20.08.2015
- Forecast 2018_Version 2 Erfolgsrechnung 30.08.2018
- Grundausbildung 2017 KST 2020-10
- Grundausbildung 2017 KST 2020-20
- Grundausbildung 2017 KST 2020-21
- Grundausbildung 2017 KST 2020-22
- Grundausbildung 2017 KST 2020-23

- Grundausbildung 2018 KST 2020-10
- Grundausbildung 2018 KST 2020-20
- Grundausbildung 2018 KST 2020-21
- Grundausbildung 2018 KST 2020-22
- Grundausbildung 2018 KST 2020-23
- Grundausbildung BEBU 2016-2018
- Verrechnungsschlüssel Pauschalabgeltung Konkordatsmitglieder der IPH Hitzkirch 1. HJ 2016
- Halbjahresabschluss 2018 Vorjahresvergleich 07.08.2018
- Halbjahresabschluss 2015 vom 20.08.2015
- Halbjahresabschluss 2016 vom 02.08.2016
- Halbjahresabschluss 2017 und Budget 2018 vom 20.09.2017
- Hochrechnung 2016 (basierend Abschluss H1 2016)
- Investitionsbudget 2017 Version 03.08.2016
- Budget 2019
- Budget 2019 Klärung von Fragen
- Budget 2019 Leistungspauschale CHF 12 Mio.
- Budget 2019 Leistungspauschale CHF 13 Mio.
- IPH - Geschäftsjahr in Zahlen 2015
- IPH 2009 bis 2019
- IPH Rechnung Leistungspauschale 1. HJ 2018
- IPH Rechnung Leistungspauschale 2. HJ 2018
- Leistungsauftrag 2016 - 2019 Version 4 vom 21.08.2015
- Lohnbudget 2016 Veränderungen zum Vorjahr 10.08.2015
- Operatives Budget 2017 Version 1 vom 03.08.2016
- Protokoll Sitzung SR 07.03.2012
- Protokoll SR Sitzung 17.09.2015
- Rückmeldung DC Fina an Assistentin KG Schulratsitzung 17.09.2015
- Stellungnahme C A+W für SR Sitzung 17.09.2015
- Stellungnahme DC Fina für SR Sitzung 17.09.2015
- Stellungnahme FK Aus- und Weiterbildung IPH Verzicht Vergütung pers. Entschädigung
- Stellungnahme Kdt an Präsident Schulrat für SR Sitzung 17.09.2015

Comptabilité analytique, management Letter

- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2014 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2015 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2016 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2017 IPH
- Management Letter zur Revision der Jahresrechnung 2018 IPH

SCI & Rapports

- Balanced Scorecard 2009
- Balanced Scorecard 2010
- Balanced Scorecard 2011
- Balanced Scorecard 2012
- Balanced Scorecard 2013
- Balanced Scorecard 2014
- Balanced Scorecard 2015
- Balanced Scorecard 2016
- Balanced Scorecard 2018
- IKS-Grundlagen
- Risikolandschaft 2013

- Risikolandschaft 2015
- Risikolandschaft 2016
- Risikolandschaft 2017
- Risikolandschaft 2019

Compte des groupes de prestations
- Leistungsgruppenrechnung Version 23
- Leistungsgruppenrechnung Version 24
- Leistungsgruppenrechnung Version 25

Concordat, création, fondements
- Konzept IPH 25.06.2003
- Bewertung Output Leistungsauftrag IPH 2014
- Entwurf Strategische Ziele 2018-2021
- IPH 4-jähriger Leistungsauftrag inkl. ES + LP
- Concordat du 25 juin 2003 sur l'école de police intercantonale de Hitzkirch (état au 1er janvier 2005)
- Leistungsauftrag 2011-2014
- Leistungsauftrag 2013-2016
- Arrêté du Grand Conseil portant adhésion au concordat sur l'école intercantonale de police de Hitzkirch

Organisation EIPH
- Schreiben Direktorin IPH an Kdt. Blättler vom 12.11.2015, Bildungsstrategie IPH 2016-2019
- Bildungsstrategie IPH 2016-2019
- Reglement Schulrat vom 20.09.2017
- Ausbildungshandbuch
- Evaluation Lernfeldumgebung, Entwicklung ab LG 18-1
- Evaluation Lernfeldumgebung LG 18-1
- Evaluation Lernfeldumgebung LG 18-2
- Geschäftsreglement vom 07.04.2017 (Stand 03.11.2017)

Développement de l'organisation
- Stellungnahme Organisationsentwicklung IPH 22.07.2015
- Aktennotiz Urs Bolz Interview mit Kdt. Blättler 18.09.2015
- Stellungnahme Steuerungsausschuss 21.01.2016
- Stellungnahme inkl. Fina 18.02.2016
- Stellungnahme Organisationsentwicklung Regierungsrat Kt. Bern 24.08.2016
- Stellungnahme Factsheet Organisationsentwicklung 13.03.2017
- Organisationsentwicklung IPH Vernehmlassung 15.06.2016
- Organisationsentwicklung IPH Grobkonzept 03.03.2016
- Stellungnahme Schulrat zum Grobkonzept

Procès-verbaux de l'autorité concordataire
- Antrag des Steuerungsausschusses für Sitzung der Konkordatsbehörde vom 03.11.2016
- Protokoll KB 01.04.2016
- Protokoll KB 07.04.2017
- Protokoll KB 19.04.2018

Procès-verbaux du conseil d'école
- Protokoll SR 16.03.2010

- Protokoll SR 24.06.2010
- Protokoll SR 19.10.2010
- Protokoll SR 07.03.2012
- Protokoll SR 15.10.2013
- Protokoll SR 05.03.2015
- Protokoll SR 17.09.2015
- Protokoll SR 18.02.2016
- Protokoll SR 29.09.2016
- Protokoll SR 13.01.2017
- Protokoll SR 23.03.2017
- Protokoll SR 15.05.2017
- Protokoll SR 20.09.2017
- Protokoll SR 23.03.2018
- Protokoll SR 13.09.2018
- Protokoll SR 12.11.2018
- Protokoll SR 21.03.2019
- Protokoll Schulratsausschuss 20.08.2019

Procès-verbaux de la commission spécialisée
- Protokoll Mai 2019
- Protokoll März 2019
- Protokoll Oktober 2018
- Protokoll Mai 2018
- Protokoll März 2017
- Protokoll August 2017

Commission de gestion interparlementaire de l'EIPH
- Rapport 2018

Direction
- Orientierung GL 12.04.2018
- Erwartungen der Konkordatsbehörde an die GL IPH 26.04.2018
- Bericht zu den Anhörungen vom 28./29.03.2018

Stratégie immobilière
- Konsequenzen der Immobilienentscheide zu Gebäude M 11.10.2018
- Immobilienstrategie 2030 genehmigt 07.04.2017
- IPH Immobilienstrategie 2030 - Version vom 15.3.2017
- Entwicklung einer Immobilienstrategie : Bericht zur Vertiefung und Ausformulierung
- Entwicklung einer Immobilienstrategie : Bericht zur Szenarienbildung

Organisation de la police cantonale bernoise (POCA)
- Ressources et prestations
- Structure de la police cantonale bernoise

Effectifs POCA Berne
- Bericht Mo Wüthrich – Auftrag 1 interne Planung zum Aufbau der Zusatzstellen
- Voraussichtlicher Ausbildungsbedarf-Juli 2019

Ecole de police francophone
- IPH-POCABE Lizenzvertrag 18.10.2013

- Ecole de police francophone d'Ittigen, 5e audit 2018

CGF 2020 Concept général de formation

- Plan de formation policière, 14 juin 2019
- Master Grundausbildung 2019

Sortie du canton de Berne de la convention

- Leistungspauschale 2019
- Leistungspauschale Bern bei einem Ausstieg

Transfert de l'EIPH à Berne

- Argumentation SiAss, IPH nach Bern
- Auszug Bericht Finanzkontrolle 2014
- Austritt IPH Reduktion Kosten
- Finanzen IPH vs Riebach_v3
- IPH-POCABE, Lizenzvertrag
- Positionspapier SiAss IPH 2014 - Varianten
- Positionspapier SiAss IPH 2014
- Positionspapier SiAss IPH
- Rudimentäre Kostenschätzung IPH in BE 2014-Beilagen
- Tabelle Varianten IPH in Bern

Grand Conseil du canton de Berne

- Commission de gestion interparlementaire (CGIP) de l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch ; Rapport 2017
- ACE 166-2018, motion de la Commission de la sécurité (Moser), Obligations financières du canton et durée du contrat

ANNEXE 2 : EXPERTISE JURIDIQUE

En complément aux analyses effectuées, le mandant a demandé une expertise juridique portant sur une éventuelle sortie anticipé de la convention. A l'appui des déclarations d'origine des personnes interrogées dans le cadre de l'analyse précédemment présentée, l'expertise arrive à la conclusion qu'une sortie est techniquement possible en tout temps dès lors qu'à partir d'un moment donné, plus aucun aspirant ou aspirante n'est adressé à l'EIPH. Cette déclaration est complétée comme suit sur la base de l'expertise juridique du 1er mars 2021 :

Selon des experts en droit administratif, de jure, seule une sortie ordinaire du concordat à fin 2035 est possible. Juridiquement, une résiliation anticipée pourrait exceptionnellement être recevable en invoquant la clausula rebus sic stantibus, ce qu'en l'espèce, le canton de Berne risque d'avoir de la peine à prouver.

De Facto d'un point technique et pratique donc, une sortie anticipée est possible mais les risques politiques ainsi que les conséquences juridiques et financières auxquels le canton s'exposerait risquent d'être considérables.

Il est possible que les autres cantons membres du concordat intentent une action en justice contre le canton de Berne et saisissent le Tribunal fédéral en :

- déposant une demande d'interdiction d'exploiter une école de police ;
- demandant subsidiairement une indemnisation au moins à hauteur du montant forfaitaire de prestations dû, probablement aussi une indemnisation pour d'autres charges (p. ex. mise à disposition de personnel).

Cela signifie donc qu'un retrait anticipé avant 2036 est théoriquement possible dès le moment où une école de police indépendante aura été créée mais que les risques encourus sont considérables compte tenu des conséquences politiques et éventuellement juridiques de cette démarche.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	505/2021
Date de la séance du CE :	28 avril 2021
Direction :	Direction de la sécurité
N° d'affaire :	2018.POM.612
Classification :	–

Analyse de la participation du canton de Berne à l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH)
Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 166/2018 (CSéc Moser)

Sur proposition de la Direction de la sécurité, le Conseil-exécutif arrête :

1. Le rapport « Analyse de la participation du canton de Berne à l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) » est approuvé.

2. Vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Au nom du Conseil-exécutif

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Christoph Auer
Chancelier

Destinataires
– Grand Conseil
– Direction de la sécurité

02|00|F|v02

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	252-2020	
Type d'intervention :	Motion	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2020.RRGR.325	
Déposée le :	21.09.2020	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole) Feuz (Bern, UDC)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Non	26.11.2020
N° d'ACE :	492/2021	du 28 avril 2021
Direction :	Direction de la sécurité	
Classification :	-	
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**	

Chaos sur la place fédérale – transfert au canton de l'autorité de police en des lieux sensibles de la ville fédérale

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. exercer lui-même les prérogatives relevant de la force publique et, dans le cas précis, de la capacité d'autoriser ou non des manifestations en des lieux de la ville de Berne sensibles pour les organes politiques fédéraux, tels que la place fédérale et les places et ruelles attenantes ;

2. retirer à la ville de Berne la compétence décisionnelle en matière d'interventions policières lors de manifestations politiques ou d'autres manifestations de grande taille en des lieux sensibles pour les organes politiques fédéraux autour du Palais fédéral et exercer lui-même cette compétence ;

3. charger les organes de police de disperser immédiatement les grandes manifestations illégales pendant les sessions du Parlement fédéral ;

4. édicter des règlementations équivalentes pour les lieux sensibles placés sous la compétence exclusive du canton, comme la place de l'Hôtel de ville, pour les affaires du Grand Conseil du canton de Berne.

Développement :

Depuis 1925, une interdiction générale de manifester devant le Palais fédéral est en vigueur durant les sessions parlementaires. Même si la ville et la Confédération ont récemment convenu d'autoriser de toutes petites manifestations non bruyantes, il ne s'agissait nullement de permettre la tenue de manifestations de plus grande ampleur. Malgré cela, des milieux d'extrême gauche ont lancé une manifestation non autorisée lundi 21 septembre 2020 sur la place fédérale. Les personnes composant cet attroupement sont allées jusqu'à dresser une sorte de campement avec des tentes tout en annonçant leur intention de rester sur les lieux une semaine au moins, même sans autorisation.

12|00|F|v01

Bien que les présidences du Conseil national et du Conseil des Etats aient requis, le jour même à midi, l'intervention immédiate de l'autorité habilitée à requérir l'évacuation de la place fédérale, à savoir le conseil communal de la ville de Berne, ce dernier est resté passif. La décision du Conseil national prise le 21 septembre en soirée de demander aux autorités communales, par motion d'ordre, d'exiger l'évacuation du campement précité, n'a pas suscité davantage de réactions de la part de celles-ci, du moins dans l'immédiat.

Depuis le 1er janvier 2008, la ville et le canton de Berne répondent conjointement de la sécurité publique en ville de Berne. Les compétences sont définies dans un contrat sur les ressources au sens des articles 22 et suivants de la loi sur la police (LPol). Même si, selon l'article 45, alinéa 1 LPol, c'est en principe aux communes qu'il incombe de requérir l'intervention de la police dans le cadre de manifestations ou d'événements d'envergure, la Police cantonale (POCA) « peut agir de son propre chef en cas de danger immédiat ou d'urgence » (art. 46, al. 2 LPol). L'alinéa 3 de l'article 46 prévoit en outre qu'« en cas de situation extraordinaire de portée régionale, cantonale ou intercantonale, [la POCA] décide des mesures à prendre. » Si les organes suprêmes de la Confédération sont acculés durant une session parlementaire, il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une « situation extraordinaire intercantonale », de sorte qu'il serait à coup sûr possible et nécessaire d'habiliter la POCA à décider l'évacuation de la place fédérale.

Dès lors que la ville de Berne, en sa qualité d'autorité communale responsable des lieux, n'ordonne pas l'évacuation immédiate de la place fédérale et, partant, rechigne à exécuter les tâches qui lui incombent en la matière, les organes cantonaux responsables (Direction de la sécurité et POCA) doivent lui reprendre les compétences visées à l'article 46, alinéas 2 et 3 LPol pour les exercer eux-mêmes.

Motivation de l'urgence : La situation critique liée à la manifestation non autorisée sur la place fédérale durant la session d'automne des Chambres fédérales a montré qu'en l'espèce, il est urgent que le canton, en sa qualité d'instance supérieure à la ville de Berne, assure l'application du droit en vigueur.

Réponse du Conseil-exécutif

Le lundi 21 septembre 2020, des militantes et militants du climat ont tenu une manifestation non autorisée durant la session d'automne du Parlement fédéral et ont occupé la Place fédérale. Ils ont donc enfreint le règlement de la Ville de Berne concernant les manifestations (*Kundgebungsreglement der Stadt Bern*, *KgR*), qui précise que, durant les sessions du Parlement fédéral, les rassemblements sont interdits du lundi au vendredi sur la Place fédérale (cf. art. 6, al. 1, lit. *a* du règlement). Le Conseil municipal de la Ville de Berne a établi un contact avec les manifestantes et manifestants et leur a proposé d'autres lieux pour poursuivre leur manifestation, mais ceux-ci ont refusé de s'y rendre. Durant la nuit du mardi 22 au mercredi 23 septembre, la Police cantonale (POCA) est intervenue sur mandat du Conseil municipal de la Ville de Berne et a fait évacuer la Place fédérale. Bien que de nombreuses personnes aient opposé une résistance passive, l'évacuation s'est déroulée sans incident majeur. De nombreuses personnes ayant refusé de suivre les injonctions de la police ont été dénoncées.

L'autonomie communale est garantie par l'article 109, alinéa 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1). Son étendue est déterminée par le droit cantonal et le droit fédéral. En vertu de l'article 109, alinéa 2 ConstC, une intervention dans un domaine relevant de l'autonomie communale doit être effectuée avec mesure, mais elle est toutefois formellement et légalement possible. En vertu de l'article 37, alinéa 1 ConstC, le canton et les communes veillent à la sécurité et à l'ordre public. La loi cantonale du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11) prévoit que les communes sont responsables des autorisations pour toute utilisation de leurs routes et de leurs places au-delà de l'usage commun. L'article 10, alinéa 2, lettre *c* de la loi du 10 février 2019 sur la police (LPol ; RSB 551.1) prévoit aussi que l'octroi des autorisations pour des manifestations sur le domaine public est une tâche qui incombe aux communes. En vertu de l'article 45, alinéa 1 LPol, les communes décident des conditions générales régissant les interventions policières lors des manifestations. Elles doivent toutefois consulter

préalablement la POCA. Sur ce sujet spécifiquement, la Ville de Berne a édicté un règlement concernant les manifestations se déroulant sur son territoire.

La Place fédérale et les routes alentour se situent sur le territoire public de la Ville de Berne. En vertu de la législation actuelle, la gestion des manifestations en ces lieux relève de la compétence de la Ville de Berne. L'article 46 LPol prévoit des exceptions au principe énoncé à l'article 45 LPol et à la responsabilité primaire des communes lors de situations délicates telles que les manifestations. Dans ce domaine, l'autonomie communale est limitée. Comme l'expliquent les motionnaires, la POCA peut agir de son propre chef en cas de danger immédiat ou d'urgence (art. 46, al. 2 LPol). En cas de situation extraordinaire de portée régionale, cantonale ou intercantonale, elle décide des mesures à prendre (art. 46, al. 3 LPol). Par conséquent, la possibilité d'agir et de réduire l'autonomie communale en cas d'urgence existe. Le Conseil-exécutif considère que ce moyen est suffisant.

Lors de la manifestation de septembre 2020 dont il est question, le Conseil-exécutif a surveillé la situation sur la Place fédérale avec la POCA et en échangeant en permanence avec la Ville de Berne. Il était ouvert à une intervention en vertu de l'article 46, alinéas 2 et 3 LPol afin de rétablir la sécurité et l'ordre public en cas de nécessité. La Ville de Berne ayant pris la décision d'évacuer la place après l'échec des négociations, cela n'a pas été nécessaire. Selon le Conseil-exécutif, ce cas montre clairement que les règles de compétences figurant dans la LPol sont bien élaborées. Elles ont fait leurs preuves et rien n'indique la nécessité d'un changement de situation juridique. En vertu du droit en vigueur, le canton a déjà la possibilité d'intervenir à titre subsidiaire si des communes n'agissent pas ou n'interviennent pas assez rapidement. Il n'était pas opportun d'intervenir immédiatement pour mettre fin à la manifestation pacifique sur la Place fédérale et disperser les militantes et militants, car les manifestations touchent à l'exercice des droits fondamentaux garantis par la Constitution et les interventions doivent toujours être proportionnées. Il est à noter que la POCA serait intervenue immédiatement si des actes de violence envers des personnes ou des dommages à la propriété avaient été commis. Cela n'a pas été le cas lors de cette occupation de la Place fédérale.

Le Conseil-exécutif rejette la demande des motionnaires selon laquelle il devrait retirer au Conseil municipal de la Ville de Berne les compétences décisionnelles en matière d'autorisations et d'interventions policières s'agissant de manifestations politiques et autres et devrait les exercer lui-même. S'il existe une volonté politique de transférer les compétences décisionnelles dans ce domaine au niveau cantonal, il faudrait procéder de la même manière pour toutes les communes du canton. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	316-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.410
Déposée le :	03.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Rappa (Burgdorf, PBD) (porte-parole) Hegg (Lyss, PLR) Moser (Landiswil, UDC) Baumann-Berger (Münsingen, UDF)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	540/2021 du 5 mai 2021
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	–
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**

Plus de sécurité sans la bureaucratie des questions de compétences

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales nécessaires aux fins suivantes :

1. garantir que la Direction de la sécurité puisse ordonner l'installation d'un système de vidéosurveillance sur les lieux publics où des infractions (notamment des lésions corporelles simples / voies de fait, vol, trafic de drogues et dommages à la propriété) sont récurrentes et nettement plus nombreuses qu'ailleurs, lorsque la commune, informée du danger accru par la DSE, n'ordonne pas de vidéosurveillance ;
2. garantir que le canton puisse, dans ces cas, imputer à la commune en question les coûts de l'installation et de l'exploitation des appareils de vidéosurveillance ainsi que de l'infrastructure nécessaire.

Développement :

La vidéosurveillance des points névralgiques contribue à la sécurité publique. La présence connue de systèmes de vidéosurveillance réduit la criminalité spontanée et renforce par ailleurs le sentiment de sécurité. L'expérience montre par ailleurs qu'une telle mesure ne déplace pas nécessairement la criminalité spontanée à d'autres endroits. Dans le canton de Berne, les communes peuvent décréter une telle surveillance avec l'accord de la Police cantonale. En règle générale, ce système fonctionne bien. Toutefois, dans certains cas spécifiques, les résultats sont insatisfaisants, notamment lorsqu'une commune refuse, par exemple pour des raisons politiques, d'installer des caméras pour surveiller des lieux névralgiques identifiés. La sécurité des personnes qui les fréquentent ne saurait être tributaire de considérations bureaucratiques de répartition des compétences. Lorsqu'une commune refuse sans raison objective d'installer des systèmes de vidéosurveillance malgré l'existence de sources de danger connues, le canton (en l'occurrence la DSE) devrait être autorisé à exécuter une telle mesure par substitution. Etant donné que

12|00|F|v01

dans ce genre de cas, la commune aurait dû ordonner l'installation d'un système de vidéosurveillance si elle avait assumé ses obligations, elle doit être tenue de prendre en charge les coûts en question même si la mesure est ordonnée par le canton. Une telle disposition permet d'éviter que les communes faisant preuve d'une passivité excessive soient avantagées par rapport à celles qui assument leurs tâches de manière efficace.

Réponse du Conseil-exécutif

En vertu de l'article 109, alinéa 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1), l'autonomie communale est garantie et son étendue est déterminée par le droit cantonal et le droit fédéral. Le droit cantonal accorde aux communes la plus grande liberté de décision possible (art. 109, al. 2 ConstC). Ce principe figure aussi à l'article 3 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RSB 170.11).

La Police cantonale et les communes prennent conjointement des mesures propres à identifier et écarter les dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public, pour les personnes, les animaux et pour l'environnement (art. 8, al. 2, lit. *a* de la loi du 10 février 2019 sur la police, LPol ; RSB 551.1). Par ailleurs, conformément à l'article 123 LPol, les communes peuvent utiliser, avec l'approbation de la Police cantonale, des appareils de vidéosurveillance dans des lieux publics déterminés librement accessibles pour prévenir ou poursuivre des infractions.

Le Conseil-exécutif partage l'avis des motionnaires, selon lequel la mise en place d'une vidéosurveillance aux points névralgiques peut contribuer à la sécurité publique. Si les communes ont connaissance d'endroits dangereux, elles font usage, dans la grande majorité des cas, de leur liberté de décision et ordonnent elles-mêmes l'installation de caméras, en demandant l'accord préalable de la Police cantonale. Cependant, dans certains cas, il arrive qu'une commune ne décrète pas de vidéosurveillance ni d'autres mesures, bien qu'elle ait été informée du danger accru. Le Conseil-exécutif reconnaît qu'il serait pertinent que le canton puisse décider une telle mesure par substitution. Etant donné que seules les communes ont cette compétence pour l'heure, il faut modifier la législation en la matière, afin de permettre au canton de prononcer une vidéosurveillance de façon subsidiaire lorsque l'installation d'un tel système aux points névralgiques de la commune semble être une mesure proportionnée en raison d'un danger accru. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif est disposé à proposer l'adoption du point 1 de la motion et à présenter au Grand Conseil les modalités d'une compétence subsidiaire pour la vidéosurveillance dans les lieux publics, dans le cadre d'une révision partielle de l'article en question.

Si la commune n'utilise pas les moyens légaux dont elle dispose aux points névralgiques où le danger est accru et que le canton se voit contraint d'intervenir de façon subsidiaire conformément au point 1, la commune doit prendre en charge les coûts des mesures mises en place. En effet, les démarches du canton s'inscrivent dès lors dans le cadre d'une exécution par substitution, ce qui justifie une facturation des coûts à la commune n'ayant pas pris ses dispositions. Par conséquent, le Conseil-exécutif propose d'adopter aussi le point 2 de la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	274-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.368
Déposée le :	22.11.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	649/2021 du 26 mai 2021
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	–
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Renforcer l'indépendance et les principes de l'Etat de droit dans les enquêtes portant sur le travail de la police

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre immédiatement les décisions et mesures nécessaires de façon à ce que :

1. en cas de décès d'une personne en garde à vue ou impliquant des fonctionnaires de police, l'enquête soit confiée à un-e procureur-e extérieur-e au canton ;

2. en cas de décès d'une personne en garde à vue ou impliquant des fonctionnaires de police, les rapports d'expertise soient confiés à des expert-e-s extérieur-e-s au canton ;

3. Les directives soient modifiées de sorte que l'examen visant à déterminer la capacité d'une personne à subir une détention prévu lorsqu'une garde à vue est envisagée soit réalisé dans |un établissement conçu /des locaux conçus| à cet effet (comme ceux de l'Hôpital de l'Ile) si la personne en question a consommé des drogues récréatives ou d'autres substances psychoactives.

Développement :

Le décès tragique d'un jeune homme il y a bientôt deux ans a marqué les esprits : le 26 décembre 2018, K.S. mourait dans une cellule du poste de police de Waisenhausplatz, à Berne. Le vingtenaire était sous l'emprise de stupéfiants lorsqu'il fut arrêté, mais un examen médical conclut qu'il était en mesure de subir la détention. Moins de 24 heures après ce constat, K.S. mourait dans sa cellule. Dernièrement, la Cour suprême du canton de Berne a établi que le médecin ayant autorisé la police à mettre K.S. dans une cellule plutôt que dans une chambre appropriée de l'Hôpital de l'Ile n'avait commis aucune faute. K.S. avait pourtant visiblement pris des drogues récréatives dangereuses qui allaient lui être fatales.

Sa famille a fait recours devant le Tribunal fédéral car de nombreuses questions doivent encore être clarifiées concernant la procédure (ex. : les agent-e-s de police n'ont pas été entendu-e-s) et la garantie des principes de l'Etat de droit. Enfin, la lumière doit être faite en ce qui concerne les obligations de la police et des autorités quant au droit des personnes à la vie dans le contexte d'une détention, conformément à l'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Réponse du Conseil-exécutif

Points 1 et 2

Le Conseil-exécutif a clarifié la situation avec la Direction de la magistrature et a obtenu les informations suivantes.

Si, lors d'un décès, les indices laissent présumer que le décès n'est pas dû à une cause naturelle, et notamment qu'une infraction a été commise, le ministère public ordonne un premier examen du cadavre par un médecin légiste afin de déterminer les causes de la mort. Si un premier examen du cadavre révèle un ou des indices de la commission d'une infraction, le ministère public ordonne de nouveaux examens par un institut de médecine légale (art. 253 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, Code de procédure pénale, CPP; RS 312.0), les collaborateurs et collaboratrices scientifiques de l'Institut de médecine légale de l'Université de Berne étant des experts et expertes officiels en particulier pour l'examen et le relevé de traces sur des personnes vivantes ou décédées ainsi que pour la reconstitution de faits (art. 36 de la loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs, LiCPM; RSB 271.1).

Les compétences sont réglées précisément dans le CPP, qui indique comment le ministère public doit procéder en cas de mort suspecte, notamment dans le cadre d'une instruction (formelle – art. 309 CPP). En raison de la hiérarchie des normes et de la supériorité du droit fédéral, le législateur cantonal ne peut pas, dans ce domaine en particulier, légiférer de façon complémentaire et obligatoire.

S'ajoute à cela que le CPP prévoit les possibilités (de recours) des parties pour s'opposer à un acte de procédure ou à une décision du ministère public qui, selon elles, leur porte préjudice. Dans le cas en question, la Chambre de recours de la Cour suprême du canton de Berne, qui est un tribunal indépendant, a conclu que l'ordonnance de classement rendue par le Ministère public n'était pas contestable. Même dans le cas où la direction de la procédure aurait été assurée par le ministère public d'un autre canton, la Chambre de recours de la Cour suprême du canton de Berne aurait été compétente et non un tribunal extérieur au canton.

Il faut enfin signaler que le Parquet général, sur la base de l'article 52 LiCPM, a ordonné, au moyen d'une directive, que l'instruction d'une affaire qui, en raison de ses particularités, ne saurait ressortir au ministère public régional compétent à raison du lieu, incombe au Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales. Dans le cas où cette solution pose aussi un problème de partialité, le Parquet général a la possibilité de confier la direction de la procédure à un procureur extracantonal ou à une procureure extracantonale.

Les autorités pénales sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit (art. 4 CPP). Le législateur cantonal a repris ce principe (d'indépendance) tel quel (art. 4 de la loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public, LOJM; RSB 161.1). Les décisions et mesures demandées par la présente motion au Conseil-exécutif sont manifestement incompatibles avec les principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance du Ministère public et leur sont contraires. L'article 61 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21) prévoit qu'une intervention parlementaire sous forme de motion à l'attention de la Direction de la magistrature

est exclue, sauf s'il s'agit d'une motion financière. Par conséquent, les demandes formulées dans la présente motion ne respectent pas les conditions formelles, il n'y a donc pas lieu d'y donner suite.

En cas de décès de personnes en garde à vue, le Conseil-exécutif soutient la tenue d'enquêtes indépendantes et l'implication des organes nécessaires à celles-ci. Comme indiqué plus haut, les procédures sont claires et respectent le principe d'indépendance. Les enquêtes relèvent uniquement de la compétence du Ministère public. Les points 1 et 2 ne peuvent pas être mis en œuvre, c'est pourquoi le Conseil-exécutif en propose le rejet.

Point 3

L'examen médical visant à déterminer la capacité d'une personne à subir une détention doit être réalisé par un ou une médecin au bénéfice d'une autorisation d'exercer. Auparavant, ces examens pouvaient être réalisés la plupart du temps par les médecins urgentistes de la Police sanitaire de la ville de Berne ou, dans le reste du canton, par les médecins d'arrondissement. Cette possibilité a disparu depuis la suppression du système des médecins d'arrondissement il y a quelques années. Il n'existait aucune solution de remplacement fonctionnelle et applicable. Faire appel au service téléphonique des urgences ou se rendre aux services d'urgence des hôpitaux ne constituaient notamment pas des solutions optimales en raison des temps d'attente souvent longs, selon la Police cantonale et les personnes concernées. En particulier durant la nuit, les services d'urgence médicale sont sollicités pour des cas souvent plus urgents que des examens visant à déterminer la capacité d'une personne à subir une détention. Durant les longs temps d'attente, les agents et agentes de la Police cantonale qui sont en service ne peuvent fournir les prestations policières de base et assurer leur mission de maintien de la sécurité. Par ailleurs, les longs temps d'attente peuvent, selon les circonstances, représenter un danger pour la santé des personnes appréhendées et faire endosser à la police une responsabilité qui n'est pas la sienne. Il fallait donc mettre en place de meilleures solutions.

Dans ce but, la Police cantonale, la Direction de la sécurité et la médecin cantonale se sont entretenues en 2019 avec la Société des médecins du canton de Berne (SMCB). Elles sont parvenues à un accord. Il est prévu que, durant une phase pilote de 2020 à 2022, des prestations médicales déterminées soient mises à disposition de la Police cantonale. Basée sur le service d'urgence médicale ambulatoire, la SMCB doit assurer une disponibilité suffisante et régionale de médecins disposant d'un titre postgrade fédéral et d'une autorisation d'exercer, moyennant une indemnisation appropriée et conforme au marché de la part de la Police cantonale. Cette collaboration a également pour objet des perfectionnements communs pour les membres de la police et du corps médical concernés. La phase pilote de trois ans fera l'objet d'une évaluation par les parties au contrat et débouchera sur un accord de longue durée si le système s'avère efficace et approprié. En plus de l'examen visant à déterminer la capacité d'une personne à subir une détention, d'autres examens importants pour la police pourraient être réalisés, tels que l'évaluation de l'aptitude à conduire, l'évaluation de l'état psychique en vue d'un placement à des fins d'assistance, l'examen de cadavres ou la constatation de décès.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose le rejet du point 3. Il considère les mesures ayant déjà été mises en place et la collaboration avec la SMCB plus opportunes tant pour la Police cantonale que pour les personnes concernées.

Destinataires
– Grand Conseil

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	028-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.53
Déposée le :	09.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Hegg (Lyss, PLR) (porte-parole) Schär (Schönried, PLR) Rappa (Burgdorf, Le Centre)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	848/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption et classement**

Répondre de manière efficace et durable à la criminalité autour du centre fédéral pour requérant·e·s d'asile de Lyss/Kappelen !

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. demander à la Confédération de prendre les mesures propres à améliorer de manière efficace et durable la sécurité dans les communes ou la région avoisinant les centres fédéraux pour requérantes et requérants d'asile ;
2. mettre en place les dispositifs permettant une réaction rapide si des personnes résidant dans ces centres commettaient des actes criminels dans une proportion comparable ou supérieure à la situation présentée ci-dessous.

Développement :

Au cours des derniers mois et encore récemment, l'augmentation de la criminalité dans les communes proches du centre fédéral pour requérantes et requérants d'asile de Lyss/Kappelen était visible malgré le faible taux d'occupation de cette infrastructure (environ 50 places sur 270) : les vols, les vols par intrusion clandestine et les dommages à la propriété s'y sont en effet multipliés. La Police cantonale a pris les mesures appropriées, renforcé sa présence et procédé, dans la mesure du possible, à l'arrestation des auteur·e·s, remis·e·s à la justice pénale. Ces individus ont souvent le même parcours : leur demande d'asile refusée, ils doivent quitter la Suisse et s'opposent à leur départ ou leur renvoi soulève de sérieux problèmes. Ils n'ont donc rien à perdre et commettent délit sur délit, insensibles aux injonctions policières, aux décisions de justice et aux brèves incarcérations. Ils font souvent preuve d'arrogance et de défiance vis-à-vis de la police. L'Etat de droit touche à ses limites avec à la clé un sentiment de frustration et de colère au sein de la population. La bonne volonté des autorités et la tolérance sont foulées au pied. C'est pourquoi des mesures efficaces et durables s'imposent pour mettre fin à cette situation.

12|00|F|v01

Le domaine de l'asile relevant de la Confédération, on doit chercher des solutions en premier lieu à ce niveau et le Conseil-exécutif est prié d'exercer son influence en ce sens : augmentation de la pression diplomatique (et financière) sur les Etats et/ou incitation de ces derniers à rapatrier leurs ressortissantes et leurs ressortissants.

Le Conseil-exécutif doit également intervenir au niveau fédéral pour que les requérantes et les requérants d'asile débouté·e·s qui commettent des délits par opportunité ou liés à leur précarité changent de comportement avec des actions ciblées. Parmi celles-ci pourraient figurer les programmes d'intérêt général (ramassage de déchets polluant forêts, plans et cours d'eau, nettoyage des bords des routes) ainsi que, en dernier ressort, la réouverture de centres fédéraux spéciaux pour les personnes récalcitrantes. La suspension des mesures d'intégration pour les personnes dont la demande d'asile a échoué ou qui attendent leur renvoi doit être maintenue et la mise en œuvre de leur départ doit demeurer une priorité afin de ne pas leur donner de faux espoirs. Par ailleurs, des individus résidant dans un centre cantonal pour requérant·e·s d'asile pourraient également être à l'origine de tels agissements problématiques. C'est pourquoi le Conseil-exécutif est prié de prendre des dispositions. Si celles-ci s'avéraient inefficaces, il faudrait privilégier l'hébergement des personnes récalcitrantes dans un centre fédéral spécial, avec une convention de prestations.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif attache une grande importance à la sécurité à l'intérieur et aux alentours des centres d'asile et de retour situés dans le canton de Berne. La Police cantonale (POCA) analyse continuellement la situation sur le plan de la sécurité et intervient si nécessaire. S'agissant des centres cantonaux d'asile et de retour, les mesures qui s'imposent sont prises par les services cantonaux compétents ou les organisations gérant les centres. En cas de problèmes de sécurité liés à des centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA), les contacts sont bons avec le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) aux niveaux tant opérationnel que politique et stratégique.

Au premier trimestre 2021, la POCA a jugé relativement calme la situation sécuritaire à l'intérieur et aux alentours des centres d'asile et de retour. La collaboration entre les divers organismes impliqués (POCA, Office de la population, Office de l'intégration et de l'action sociale, communes accueillant les centres, SEM, services de sécurité privés) fonctionne bien. Le nombre de places disponibles dans les centres a été fortement réduit en raison de la pandémie de COVID-19. Malgré cette dernière, les rapatriements ont repris, principalement dans le cadre de la procédure Dublin.

Point 1

En novembre et en décembre 2020, la POCA a multiplié les interventions en lien avec des personnes hébergées au CFA Berne, au CFA Kappelen-Lyss et au CFA Boltigen, fermé depuis. Un nombre relativement restreint de personnes commettaient en effet différents types de vol (vol par effraction, vol par introduction clandestine, vol par effraction de véhicule ou vol à l'étalage). Les suspect·e·s appréhendé·e·s par la police étaient mobiles et venaient, pour certain·e·s, de centres d'asile situés dans d'autres cantons. Les actes punissables comprenaient également des conduites inconvenantes et, parfois, des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, plus précisément des lésions corporelles, souvent commises entre personnes hébergées dans les centres et sous l'influence de l'alcool.

Depuis, la POCA procède à des contrôles ciblés pour prévenir ce genre d'infractions. Elle a également pris des mesures pour sanctionner les personnes, relativement peu nombreuses, qui se sont rendues coupables de plusieurs infractions. La POCA et le SEM collaborent étroitement et échangent régulièrement afin d'identifier plus rapidement les tendances menaçant la sécurité et d'effectuer sans tarder les transferts qui s'imposent pour désamorcer la situation.

Au cours des mois écoulés, le SEM a pris les mesures suivantes en lien avec les CFA :

- A la mi-février 2021, le SEM a remis en service le centre spécifique pour requérants d'asile des Verrières, en accord avec le canton de Neuchâtel et la commune concernée. D'après le communiqué de presse du SEM du 26 mars 2021, cette mesure semble efficace : l'attribution de requérants récalcitrants a permis d'améliorer sensiblement la sécurité au sein et aux environs des autres CFA. Depuis la réouverture du centre spécifique, deux personnes provenant de la région bernoise y ont été transférées. Elles avaient menacé sensiblement la sécurité et l'ordre publics ou, par leur comportement, porté sensiblement atteinte au fonctionnement et à la sécurité des CFA Berne et Kappelen-Lyss.
- Depuis la réouverture du CFA Kappelen-Lyss en septembre 2020, le SEM communique régulièrement avec la POCA et le Service des migrations (SEMI) dans le but de les soutenir au mieux dans l'accomplissement de leur mission. L'échange d'informations entre le SEM, la POCA et le SEMI s'est encore intensifié ces derniers mois et fonctionne bien. Le SEM anime une table ronde sur le CFA Kappelen-Lyss, à laquelle participent les communes concernées, la POCA, l'Office de la population (OPOP) et d'autres acteurs.
- Le SEM a lancé un projet visant à définir des mesures pour l'encadrement des requérant·e·s d'asile récalcitrant·e·s, en collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Association des services cantonaux de migration, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés et les organisations actives dans les CFA. Une initiative de ce groupe de travail a abouti, par exemple, à l'engagement de *floorwalkers*, qui sont présents depuis mars 2021 dans les centres de toute la Suisse, y compris au CFA Kappelen-Lyss. Ce personnel spécialement formé contribue à réduire significativement le risque de conflits en offrant un soutien facile d'accès aux requérant·e·s d'asile.
- Dans les CFA situés dans le canton de Berne, une stratégie est en place pour occuper les requérant·e·s d'asile. Outre les programmes d'occupation proprement dits, elle comprend des travaux ménagers, obligatoires et non payés, ainsi que des offres de formation et de loisirs, facultatives et adaptées aux groupes cibles. Les programmes d'occupation d'utilité publique répondent à un intérêt général local ou régional du canton ou de la commune et favorisent la cohabitation avec la population résidante. A cet effet, le SEM conclut des conventions avec les cantons et les communes accueillant les centres et avec des tiers. Les programmes d'occupation d'utilité publique étant généralement très physiques, les requérant·e·s d'asile qui ne peuvent pas y participer se voient proposer des programmes d'occupation internes. Habituellement, une contribution de reconnaissance est versée aux requérant·e·s d'asile pour le travail accompli dans le cadre des programmes d'occupation. Cette stratégie permet d'encourager leur autonomie et leur estime de soi et de réduire le risque de conflits.

Le Conseil-exécutif est favorable aux mesures prises par la Confédération en vue d'améliorer l'exécution des renvois dans certains Etats de provenance. Ces mesures exigent beaucoup de ressources et des démarches au plus haut niveau politique, à l'instar des discussions diplomatiques menées récemment par la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, cheffe du Département fédéral de justice et police, dans des Etats de provenance tels que l'Algérie et le Nigéria. Par ailleurs, l'OPOP et la POCA sont représentés au sein du comité d'experts Retour et exécution des renvois de la Confédération. De l'avis du Conseil-exécutif, les progrès réalisés dans l'exécution des renvois ont plus d'impact à long terme que les mesures répressives telles que les centres spécifiques pour requérant·e·s d'asile récalcitrant·e·s.

Le SEM entretient des contacts réguliers à tous les niveaux avec les principaux Etats de provenance afin de garantir la réadmission des personnes qui se trouvent en Suisse sans titre de séjour. Parmi ces Etats figurent l'Algérie et le Maroc, deux pays du Maghreb avec lesquels le SEM s'efforce de poursuivre les développements positifs de ces dernières années et de réaliser des progrès sur le plan opérationnel. Ainsi, la problématique de l'exécution des renvois a été abordée aux niveaux ministériel et présidentiel

lors de la visite de travail de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter en Algérie le 24 mars 2021. Par ailleurs, la réadmission de ressortissants d'Etats tiers fait l'objet d'échanges systématiques et coordonnés avec les autres pays européens, ce qui permet des mesures communes.

Indépendamment de tous ces efforts, l'Algérie a fermé ses frontières en mars 2020 en raison de la pandémie de COVID-19 ; ce n'est que depuis le 1er juin 2021 qu'elle autorise à nouveau les retours volontaires. De plus, le trafic aérien international avec le Maroc est suspendu depuis plusieurs semaines. Depuis le 15 juin 2021, les frontières sont partiellement rouvertes. La pandémie a donc empêché les rapatriements dans ces deux pays durant une longue période et elle les entrave toujours. Ce problème, loin de ne concerner que la Suisse, est le même pour tous les Etats européens. Dans ce contexte, le SEM intensifie ses contacts afin d'assurer une reprise rapide et efficace des rapatriements après la réouverture des frontières.

Dans le cas de nombreux autres Etats, les renvois peuvent de nouveau être exécutés. Malgré la pandémie, 340 personnes ont déjà été rapatriées dans leur pays d'origine en 2021 (état au 31 mars 2021). S'y ajoutent, durant la même période, 205 départs volontaires et contrôlés, et 281 rapatriements dans des Etats Dublin.

Point 2

Dans le canton de Berne, il faut distinguer entre les centres d'hébergement collectif et les centres de retour. Les premiers abritent des personnes qui pourront très probablement rester en Suisse. Les seconds accueillent des personnes qui font l'objet d'une décision de renvoi et doivent donc quitter la Suisse.

Actuellement, le calme prévaut dans les centres cantonaux d'hébergement collectif, gérés sur mandat de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration. Il en est ainsi grâce au faible taux d'occupation dû à la pandémie de COVID-19, mais aussi au nouveau dispositif mis en place dans ces centres depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 décembre 2019 sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR ; RSB 861.1), lequel vise à favoriser résolument l'intégration. La vie dans les centres d'hébergement collectif est régie par un règlement et les journées sont structurées (p. ex. occupation d'utilité publique). Les personnes posant problème dans des cas isolés peuvent être sanctionnées dans le cadre de l'aide sociale.

S'agissant des centres de retour, la POCA estime que la situation est calme sur le plan de la sécurité. Elle n'est intervenue que rarement durant le premier trimestre 2021. Dans les centres cantonaux de retour, l'OPOP octroie l'aide d'urgence aux requérant·e·s d'asile débouté·e·s, soit aux personnes qui sont tenues de quitter la Suisse. L'aide d'urgence représente le niveau le plus élémentaire de soutien public et vise à permettre une existence conforme à la dignité humaine. Les centres de retour sont eux aussi dotés d'un règlement, lequel comprend, par exemple, une interdiction stricte de consommer de l'alcool. L'organisation chargée d'octroyer l'aide d'urgence assure le calme, l'ordre et la sécurité dans les centres de retour et dans leur périmètre. L'aide d'urgence ne peut pas être réduite pour des raisons disciplinaires, puisqu'elle se situe déjà au niveau le plus bas. Les mesures disciplinaires sont l'exclusion du centre et, en dernier recours, l'exclusion de l'aide d'urgence. Enfin, l'OPOP peut ordonner une interdiction de périmètre à l'encontre de requérant·e·s d'asile débouté·e·s (assignation d'un lieu de résidence ou interdiction de pénétrer dans une région déterminée en vertu de l'art. 74 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration, LEI ; RS 142.20).

L'aide d'urgence ne comprend ni structure journalière (formation, sport, etc.) ni programmes d'occupation d'utilité publique. En effet, comme les requérant·e·s d'asile débouté·e·s sont tenu·e·s de quitter la Suisse, ils ne sont pas censés bénéficier de mesures visant à favoriser leur intégration en Suisse. Cependant, les enfants vivant dans les centres de retour suivent l'enseignement de l'école

obligatoire. L'expérience montre que les parents d'enfants en âge scolaire ne sont pas des fauteurs de troubles.

L'OPOP tient des tables rondes avec l'organisation qui gère les centres de retour (ORS), la POCA, les autorités des communes concernées et des associations de bénévoles. Les mesures convenues dans ce cadre peuvent contribuer à améliorer la sécurité. De plus, les tables rondes permettent de réagir rapidement et pragmatiquement aux nouvelles évolutions.

Les autorités cantonales de migration entretiennent de longue date une bonne collaboration avec les autorités fédérales en matière d'exécution des renvois. Elles mènent un ou plusieurs entretiens de départ avec les personnes tenues de quitter le pays afin de les encourager à partir dans les délais prescrits et de leur montrer les conséquences possibles d'un refus d'obtempérer. Dans ce dernier cas de figure, elles organisent l'exécution du renvoi sous contrainte. Elles ont compétence pour ordonner des mesures de contrainte, mener des discussions avec les personnes concernées et assurer la coordination avec les autorités d'exécution judiciaire, la POCA et les tribunaux des mesures de contrainte. Les autorités fédérales, quant à elles, se chargent de définir l'itinéraire, d'obtenir les documents de voyage et d'acheter les billets. Enfin, le comité d'experts Retour et exécution des renvois travaille à l'optimisation de ces processus.

A ce jour, aucun transfert n'a eu lieu entre un centre cantonal d'asile ou de retour et le centre spécifique de la Confédération situé aux Verrières. Le SEM et le canton de Neuchâtel excluent ce genre de placement. Il n'existe aucun centre spécifique pour la Suisse alémanique. Pour l'heure, aucun canton ne s'est déclaré disposé à installer sur son territoire un centre spécifique destiné aux personnes récalcitrantes issues des CFA et des centres d'asile et de retour d'autres cantons. En prévision de la récente réouverture du centre spécifique des Verrières, plusieurs cantons (dont celui de Berne) ont demandé à la Confédération si des personnes provenant de structures cantonales pouvaient y être placées dans des cas particuliers. Des discussions à ce sujet sont en cours.

En résumé, le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que les services compétents ont pris plusieurs mesures pour améliorer la sécurité à l'intérieur et aux alentours des CFA et des centres d'asile et de retour du canton de Berne. Le calme prévaut actuellement, mais la POCA continue de surveiller la situation. Si la sécurité l'exige, de nouvelles mesures peuvent être décidées dans le cadre des structures et processus transversaux en place, qui impliquent tous les échelons de l'Etat. Le Conseil-exécutif ne voit donc aucune nécessité, à l'heure actuelle, d'intervenir auprès des autorités fédérales et de prendre de nouvelles dispositions s'agissant des centres cantonaux. Par conséquent, il propose au Grand Conseil d'adopter la motion et de la classer.

Destinataire
– Grand Conseil

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	099-2021	
Type d'intervention :	Motion	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.168	
Déposée le :	07.06.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Schär (Schönried, PLR) (porte-parole) Hegg (Lyss, PLR)	
Cosignataires :	1	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	903/2021	du 18 août 2021
Direction :	Direction de la sécurité	
Classification :	–	
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**	

Maintien d'un centre de retour pour les familles sur le site de Boujean, à Bienne

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. maintenir le site de Bienne-Boujean, site très central, comme centre de retour – en particulier pour les familles et les femmes avec enfants ;
2. prendre des mesures pour que ce site puisse continuer d'être utilisé après 2022.

Développement :

La ville de Bienne a soudain refusé de reconduire l'utilisation du site de Bienne-Boujean comme centre de retour. Cette décision est incompréhensible.

Lorsque la commune de Prêles avait été envisagée pour y ouvrir un centre de retour, la majorité rose-verte en particulier avait argué que ce lieu était « trop périphérique, trop isolé ». La Direction de la sécurité avait alors présenté une alternative en proposant le site de Bienne-Boujean, très central, qui héberge surtout des familles et des femmes avec enfants. Et voilà qu'aujourd'hui c'est précisément le gouvernement rose-vert, porté par le maire socialiste Erich Fehr, qui refuse ce site ! Parmi les six centres de retour en place actuellement, deux d'entre eux hébergent des familles avec enfants, car ces derniers peuvent être scolarisés et il n'y a qu'à Bienne qu'ils sont intégrés dès leur arrivée dans des classes régulières. Monsieur le maire est-il d'avis que ces enfants doivent être arrachés de cet environnement et placés dans un endroit reculé – encore inconnu à ce jour ? A Prêles, peut-être ? La ville de Bienne fait preuve ici d'un comportement illogique et incohérent – tout simplement absurde. Il ne relève pas de la compétence de la ville de Bienne de remettre en cause une politique d'asile élaborée démocratiquement et de faire valoir ses intérêts en usant presque de chantage – sur le dos des enfants. Le canton doit prendre des mesures afin que ce site très central soit maintenu.

Motivation de l'urgence : la ville de Bienne refuse de prolonger l'exploitation du centre de retour au-delà de l'automne 2021 ; les enfants vont devoir quitter les classes régulières.

12|00|F|v01

Réponse du Conseil-exécutif

L'Office de la population (OPOP) est responsable de l'octroi de l'aide d'urgence aux requérantes et requérants d'asile déboutés. Dans la loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE; RSB 122.20), le Grand Conseil a retenu que les prestations d'aide d'urgence se limitent au minimum prévu par la Constitution. Celles-ci comprennent entre autres l'hébergement dans une structure collective, telle qu'un centre de retour. Dans le cadre d'un appel d'offres public, l'OPOP a confié l'exploitation des centres de retour à l'entreprise ORS Service AG et a conclu un contrat de prestations avec elle. En situation normale, l'OPOP, en collaboration avec l'Office de l'intégration et de l'action sociale et les exploitants des structures collectives, prévoit un nombre suffisant de places adaptées à l'hébergement temporaire ou durable des personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence (art. 19, al. 1 Li LFAE). Les communes ainsi que les préfets et préfètes sont intégrés à un stade précoce à la recherche d'hébergements et y participent activement (art. 19, al. 3 Li LFAE).

Le 4 mars 2019, le Grand Conseil a partiellement adopté la motion 265-2018 Sancar (nº d'affaire 2018.RRGR.725) et a ainsi refusé que l'ancien Foyer d'éducation Prêles soit utilisé comme centre de retour. Pour justifier sa décision, il a notamment avancé que le site de Prêles était trop décentralisé. À la suite de cela, l'OPOP a dû trouver rapidement une solution de remplacement. Au 1er juillet 2020, il a pu reprendre des exploitants précédents (Asile Bienne et région et Aide aux réfugiés de l'Armée du salut) les hébergements collectifs d'Aarwangen, de Bienne-Boujean et de Champion tout en conservant leur fonction de centres de retour.

Par décision globale en matière de construction du 23 octobre 2017, la ville de Bienne avait accordé au canton de Berne l'autorisation d'utiliser les baraques de chantier se trouvant sur le terrain de Bienne-Boujean comme hébergement pour les requérant-e-s d'asile pendant une durée limitée à 48 mois. Selon les prescriptions cantonales en matière de construction, cette échéance s'imposait car la substance des conteneurs ne permettait pas une utilisation sur le long terme et l'affectation n'était pas conforme au plan des zones en vigueur. Dans sa décision, la ville de Bienne a en outre retenu qu'en raison de l'absence de conformité au plan des zones, seule une prolongation de la réaffectation serait possible.

Le Conseil-exécutif entend maintenir l'exploitation d'un centre de retour sur le site de Bienne-Boujean. C'est pourquoi, en date du 3 juin 2021, l'OPOP a déposé auprès de la ville de Bienne une demande formelle de prolongation de l'autorisation de réaffectation tout en indiquant qu'il était intéressé à utiliser le site de façon permanente.

Afin de permettre une exploitation du site sur le long terme, il faudrait que la ville de Bienne modifie son plan de zones. Par ailleurs, pour aboutir à une solution durable, les conteneurs devraient être revalorisés afin de correspondre aux prescriptions en matière de construction. De plus, le bien-fonds en question est une parcelle dite restante au sens de l'article 56 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN; RS 725.111). Ce bien-fonds appartient à l'Office des ponts et chaussées du canton de Berne, mais l'Office fédéral des routes dispose d'un droit de rétrocession. À ce jour, la Confédération n'a manifesté aucun intérêt à utiliser cette parcelle pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement futur de routes nationales; elle ne fait donc pas valoir ce droit. Pour devenir propriétaire du bien-fonds, le canton de Berne devrait payer 87 pour cent du prix total et la Confédération devrait renoncer à son droit de rétrocession.

La Direction de la sécurité (DSE) s'est déjà adressée aux autorités biennoises en 2020 pour demander la prolongation de l'autorisation de réaffectation. Dans sa réponse au point 3 de la question nº 20 posée par le député Andreas Hegg le 7 juin 2021, le Conseil-exécutif a souligné l'importance de prolonger l'autorisation de réaffectation[1].

[1] Questions de la session d'été 2021

Si la ville de Bienne venait, contre toute attente, à rejeter la demande, l'OPOP se trouverait dans une situation fâcheuse et devrait mettre en service à court terme un ou plusieurs hébergements de réserve. Pour ce faire, le canton ne dispose que d'installations souterraines. Le cas échéant, les requérants d'asile seraient contraints de déménager à plusieurs reprises, pour autant qu'ils ou elles ne remplissent pas leur obligation de quitter la Suisse, et les enfants en âge scolaire devraient quitter les classes régulières, avec toutes les conséquences que cela implique. Tant que la pandémie de COVID-19 limite les possibilités d'utilisation, l'occupation des hébergements souterrains doit rester basse, de sorte qu'une exploitation rentable n'est pas possible.

Le Conseil-exécutif estime que la demande formulée par le motionnaire, à savoir de conserver le site de Bienne-Boujean pour l'utiliser sur une période prolongée mais limitée dans le temps, est fondée. Il lui importe que l'autorisation de réaffectation soit à tout le moins prolongée et que, par conséquent, l'exploitation du centre de retour puisse être maintenue. Des discussions en ce sens sont en cours entre la DSE et des représentant du conseil municipal de la ville de Bienne. La demande de réaffectation du canton est en attente de décision auprès de la ville de Bienne. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	264-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.351
Déposée le :	29.10.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	697/2021 du 9 juin 2021
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Pour une baisse des émoluments de l'OCRN

Le Conseil-exécutif est chargé de baisser les émoluments prélevés par l'OCRN afin que cet office pris dans son ensemble respecte le principe d'équivalence et ne fasse pas de bénéfices sur le long terme.

Développement :

Interviewé récemment dans l'émission A Bon Entendeur de la RTS (le 29.09.2020), le surveillant des prix Stefan Meierhans a rappelé que les émoluments facturés par les services de la circulation routière dans certains cantons sont plus élevés que les coûts effectifs. Le canton de Berne figure dans le groupe des cantons qui facturent globalement davantage que les coûts. Cela signifie que notre canton réalise des bénéfices au titre des émoluments liés à la circulation routière et à la navigation.

Or, en matière d'émoluments, il n'est pas permis d'encaisser davantage que ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts sur la durée. Le principe d'équivalence doit être respecté.

En 2018, la Surveillance des prix a réalisé une étude basée sur l'indice de financement par les émoluments déterminés par l'Administration fédérale des finances (AFF), indice permettant de mesurer à quel point le principe d'équivalence est respecté ou pas. Cet indice détermine, pour chaque canton, le rapport entre les émoluments facturés et le coût total induit par les prestations fournies par les offices de la circulation. S'agissant des émoluments perçus par l'Office bernois de la circulation routière et de la navigation (OCRN), cet indice s'élevait à 133 pour cent. Cela signifie que pour 100 francs de coûts, l'OCRN du canton de Berne facture en moyenne des émoluments pour 133 francs, en réalisant ainsi un bénéfice de 33 pour cent. En 2019, j'ai déposé une interpellation au sujet des émoluments excessifs perçus par l'OCRN dans le canton de Berne, tout en soulignant la qualité de la gestion de cet office, qualité de gestion que personne ne remet en question. En réponse à mon interpellation, le Conseil-exécutif avance plusieurs corrections de calculs par rapport aux chiffres de l'indice de financement par les émoluments. Mais, in fine, il reconnaît que le principe d'équivalence n'est pas respecté et que les

émoluments dépassent les coûts de façon systémique. Le Conseil-exécutif justifie cette situation en invoquant notamment des investissements à réaliser. Or, dans la détermination du respect du principe d'équivalence, les investissements ne doivent pas être pris en compte.

Il est vrai que pour certaines prestations de l'OCRN, les revenus couvrent à peu près les charges. Pour d'autres, il apparaît que les charges excèdent les produits. Cependant, les émoluments perçus pour l'ensemble des prestations de l'OCRN représentent à peu près 133 pour cent du coût de ces prestations. Cette situation contrevient à la loi.

Pour recourir à une analogie avec l'économie privée, l'OCRN ressemble à une bonne entreprise mais à une entreprise chère, cela à l'aune du principe d'équivalence mentionné dans le développement qui précède.

Afin de corriger cette situation qui péjore les automobilistes et les propriétaires de bateaux, le Conseil-exécutif doit faire en sorte que les tarifs soient baissés de manière appropriée afin de respecter le principe d'équivalence. Par ailleurs, il va de soi que les émoluments perçus pour des prestations dont les coûts sont égaux ou supérieurs à ces derniers ne doivent pas être modifiés.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion renvoie au contenu d'une émission télévisée diffusée par la RTS en septembre 2020, dans laquelle les émoluments perçus par les offices de la circulation routière ont fait l'objet de critiques de la part du Surveillant des prix. Ce dernier s'est vraisemblablement fondé sur le rapport « Comparaison des émoluments des offices de la circulation routière en 2018 », publié par la Surveillance des prix (SPR) en août 2018[1], et sur l'indice du financement par les émoluments en 20172, établi par l'Administration fédérale des finances (AFF).

Comme le Conseil-exécutif l'a déjà souligné dans sa réponse du 6 février 2019 à l'interpellation Graber « Emoluments excessifs des Offices de la circulation routière. Situation dans le canton de Berne » (2018.RRGR.511), il n'y a pas lieu d'adapter les émoluments perçus par l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) sur la base des comparaisons intercantonales des émoluments publiées périodiquement par l'AFF et le Surveillant des prix.

Incontestablement, le prélèvement des taxes causales, dont font partie les émoluments de l'OCRN, doit respecter les principes de l'équivalence et de la couverture des coûts. Le principe de l'équivalence exige *que la taxe perçue ne soit pas en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie et qu'elle se situe dans des limites raisonnables*. En d'autres termes, la prestation de la collectivité et la contrepartie de la personne assujettie à la taxe doivent être équivalentes (cf. « Die Gebühren und der Preisüberwacher », SPR, février 2017, p. 8)[3]. En vertu de l'article 71 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), le montant des émoluments est déterminé, dans le cas d'espèce, en fonction de la somme de travail fournie, de l'importance de l'affaire pour le ou la bénéficiaire de la prestation et de l'intérêt de celui-ci ou de celle-ci à l'opération, ainsi que de la capacité économique du ou de la bénéficiaire de la prestation. Les fourchettes et donc les plafonds des émoluments perçus par l'OCRN sont définis par le Conseil-exécutif dans l'annexe 5B de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments, OEmo ; RSB 154.21). En se fondant sur un calcul des coûts complets, l'OCRN calcule à intervalles réguliers le coût de revient réel des prestations fournies. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les émoluments ne doivent pas nécessairement correspondre exactement à la charge administrative en tous les cas ; ils doivent plutôt être mesurés à l'aune de *critères défendables d'un point de vue objectif* et ne pas présenter

[1] Comparaison des émoluments des offices de la circulation routière en 2018: https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2018.html
[2] Financement par les émoluments en 2017: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/58851.pdf
[3] Die Gebühren und der Preisüberwacher: https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2017.html (en allemand uniquement)

de divergences, à moins que celles-ci ne s'appuient sur des motifs raisonnables et évidents. L'OCRN applique des critères de ce type et les contrôle chaque année conformément à l'article 5, alinéa 2 OEmo. Le montant des émoluments étant équilibré par rapport aux prestations fournies par l'OCRN, le principe de l'équivalence est respecté.

Le principe de la couverture des coûts exige *que les revenus totaux des émoluments ne dépassent pas (ou seulement légèrement) l'ensemble des charges supportées par le service concerné. Il s'applique uniquement aux redevances ayant un rapport avec les coûts. C'est le cas des émoluments lorsque les frais occasionnés sont séparables et imputables. Par contre, le principe de la couverture des coûts ne s'applique pas si le législateur prévoit un émolument qui, de par sa nature, n'est pas en rapport avec les coûts ou qui est plus élevé que nécessaire pour couvrir les coûts* (cf. « Die Gebühren und der Preisüberwacher », SPR, février 2017, p. 9)[4]. A noter que le législateur dispose d'une marge d'appréciation s'agissant de la définition du service concerné. Les tâches doivent être matériellement homogènes et définies selon des critères fonctionnels. Les comptes des produits sont structurés de manière à permettre un contrôle régulier des services définis au sein de l'OCRN.

L'indice du financement par les émoluments en 2018[5] (publié par l'AFF le 3 novembre 2020) fait état d'un indice de 136 pour cent pour l'OCRN en comparaison intercantonale. La SPR estime qu'en présence d'une valeur supérieure à 100 pour cent, la question se pose de savoir si le montant des émoluments est compatible avec le principe de la couverture des coûts. Elle souligne cependant qu'il faut invoquer des raisons valables expliquant pourquoi l'indice n'est pas pertinent et permettant de ne pas adapter les émoluments vers le bas.

L'indice du financement par les émoluments de l'AFF, sur lequel se fonde la SPR, ne peut pas être considéré comme une valeur absolue en raison de certaines difficultés méthodologiques. Les rapports de l'AFF mentionnent expressément cette réserve. Dans sa réponse à l'interpellation Graber, le Conseil-exécutif a évoqué les différences d'organisation et d'exploitation entre les cantons, lesquelles influencent les calculs et ne permettent pas d'effectuer une comparaison fondée sur la seule valeur de l'indice.

Dans le rapport de gestion, le compte du groupe de produits de l'OCRN ne correspond pas à la réalité des coûts complets. Au sein de l'administration cantonale, de nombreuses prestations sont fournies aux offices de manière centralisée : pour des raisons d'économie administrative, les prestations transversales sont centralisées (p. ex. celles de l'Office d'informatique et d'organisation, OIO, de l'Office des immeubles et des constructions, OIC, de l'Administration des finances ou de la Direction de la sécurité, DSE) et ne sont pas facturées aux bénéficiaires. Dès lors, un examen sommaire des comptes annuels des offices peut conduire à des erreurs d'interprétation considérables.

Ces dernières influencent l'analyse du résultat des comptes et du degré de couverture des coûts, l'évaluation du paiement par l'utilisateur et le calcul des taxes causales. Les coûts ne figurant pas dans les comptes jusqu'à présent s'élèvent à environ 8 millions de francs par année. Par ailleurs, des changements temporaires dans les modalités de facturation au sein de l'administration cantonale donnent lieu à des fluctuations entre les exercices. Ainsi, la facturation des coûts informatiques a déjà été modifiée à plusieurs reprises dans le sillage du projet IT@BE (coûts imputés à l'OIO jusqu'en 2019, puis à l'OCRN, puis à la DSE à partir de 2022). Un constat similaire s'impose pour l'affranchissement des envois postaux, que la Chancellerie d'Etat facture à l'OCRN. Il en résulte des coûts considérables engendrés par les opérations de masse de l'OCRN. Quant aux coûts locatifs et immobiliers, ils sont entièrement gérés par l'OIC depuis quelques années et, n'étant pas facturés aux offices, ils n'apparaissent pas dans les comptes de ces derniers. Enfin, ne sont pas pris en compte non plus les coûts de certaines prestations centralisées indispensables au bon fonctionnement des activités de l'OCRN (encaissement juridique, etc.). Le tableau ci-après présente une approximation des coûts complets de l'OCRN.

[4] Die Gebühren und der Preisüberwacher: https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2017.html (en allemand uniquement)
[5] Financement par les émoluments en 2018: https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/sonderauswertungen.html#-683564391

Charges non comprises dans les comptes de l'OCRN (moyennes)	Organisation	CHF
Coûts locatifs et immobiliers (immeubles appartenant au canton, locations, frais accessoires)	OIC	3 231 000
• Schermenweg 5, Berne • Schermenweg 9, Berne • Centre de compétence pour poids lourds, Ostermundigen • Centre d'expertises et d'examens Oberland bernois, Thoune-Allmendingen • Agence Zweisimmen • Centre d'expertises et d'examens Seeland / Jura bernois • Agence Tavannes • Centre d'expertises et d'examens Haute-Argovie / Emmental		996 000 312 000 474 000 630 000 9 000 507 000 13 000 290 000
Coûts informatiques	DSE/OIO	4 005 000
• Services de base • Applications de groupe FIS/PERSISKA (SAP) • Autres éléments de l'infrastructure de base (CMI, ADOBE, GERES, GCP, etc.) • Prestations d'assistance informatique (1er niveau, soutien sur place)		1 280 000 2 000 000 225 000 500 000
Autres prestations	Divers	775 000
• Cours/prestations de services spécialisés cantonaux (Office du personnel, OIO, etc.) • Centrales d'achat cantonales (assurances, véhicules, etc.) • Prestations de recouvrement de l'Intendance des impôts (GCP/poursuites)		50 000 225 000 500 000
Total (arrondi)		**8 000 000**

En plus d'omettre les coûts précités, l'indice de l'AFF tient compte de certains revenus qui ne devraient pas y figurer selon le principe de couverture des coûts applicable à la perception de taxes causales. Ces revenus sont fondés sur des normes contractuelles particulières et des normes de la législation spéciale (p. ex. taxe supplémentaire pour l'attribution d'un numéro d'immatriculation conforme au vœu de la personne qui détient le véhicule ; indemnités de la Confédération pour la perception de redevances fédérales sur le trafic). Un examen plus poussé de l'indice permet donc de conclure que les coûts sont supérieurs d'environ 8 millions de francs par année, tandis que les revenus devraient être réduits d'environ 3 millions de francs par année. Pour l'année de référence 2018, on arrive ainsi à un indice corrigé d'environ 109 pour cent pour l'ensemble des produits de l'OCRN. Selon toute prévision, pour les années suivantes, la couverture des coûts effective et prévue des taxes causales concernées diminuera progressivement pour atteindre environ 104 pour cent.

Si l'OCRN était géré comme un établissement de droit public, les coûts mentionnés précédemment lui seraient imputés et figureraient dans ses comptes et non dans ceux du canton de Berne. A l'heure actuelle, seul un calcul a posteriori permet de créer la transparence à cet égard.

L'indice du financement par les émoluments de l'AFF ne permet pas de conclure que les prestations de l'OCRN sont trop chères. Grâce à des mesures améliorant l'efficacité, l'OCRN a toujours veillé à ce que les émoluments soient maintenus à un niveau stable (expertises), voire revus à la baisse au fil des années pour ce qui est des activités principales (permis de circulation et permis de conduire, examens théoriques de conduite, contrôles garage) – et ce, malgré une augmentation considérable des affaires et, partant, des ressources nécessaires. L'OCRN reste tenu, en vertu de l'OEmo, de contrôler régulièrement le montant de ses émoluments de manière exhaustive et approfondie et de répondre ainsi à l'intérêt des citoyens et citoyennes et de la SPR à une fixation correcte des prix.

Le Conseil-exécutif estime que l'excédent de couverture que présente l'OCRN reste dans des proportions raisonnables, étant donné notamment les corrections à apporter aux résultats de l'exercice

et des années de planification en cours (effets de la pandémie, modification du catalogue des tâches découlant du droit fédéral), les besoins financiers à venir pour le renouvellement et l'agrandissement des infrastructures (nouveau site de l'OCRN à Münchenbuchsee) et la mise en œuvre du projet de cyberadministration. Par conséquent, il propose de rejeter la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	002-2021
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.5
Déposée le :	19.01.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Rappa (Burgdorf, PBD) (porte-parole) Hegg (Lyss, PLR) Gerber (Schüpfen, PBD)
Cosignataires :	7
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	737/2021 du 16 juin 2021
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Introduction du permis de conduire électronique

Le Conseil-exécutif est chargé d'étudier la possibilité, pour le canton de Berne, de proposer le permis de conduire également sous forme électronique.

Développement :

La crise du COVID-19 a favorisé la transition numérique de notre société. Cartes de membres, abonnements de transports, etc. peuvent dès aujourd'hui être présentés de façon dématérialisée sur les écrans des smartphones. Et les autorités recommandent également de renoncer le plus possible aux cartes physiques.

Les jeunes générations en particulier n'ont plus nécessairement sur elles de porte-monnaie tel que nous l'entendons traditionnellement. Souvent, le téléphone est le seul effet personnel que les jeunes ont en poche. Il est temps que le permis de conduire puisse également être chargé au format électronique sur ces dispositifs. Le Conseil-exécutif est donc chargé d'étudier la possibilité, pour le canton de Berne, de proposer le permis de conduire également sous forme électronique.

Réponse du Conseil-exécutif

Conformément à l'article 25, alinéa 2, lettre *d* la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), le Conseil fédéral édicte des dispositions sur les permis et plaques de contrôle. En vertu de l'article 150, alinéa 2, lettre *b* de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (ordonnance réglant l'admission à la circulation routière, OAC; RS 741.51), l'Office fédéral des routes (OFROU) édicte, entre autres, des instructions concernant la forme, le contenu, l'aspect, le papier et l'impression des permis de conduire. À cet égard, il a défini de

manière contraignante pour les autorités suisses d'admission à la circulation les prescriptions formelles et de contenu dans les instructions du 15 mars 2016 concernant l'émission du permis de conduire format carte de crédit et dans les instructions du 13 mars 2009 concernant les caractéristiques des permis d'élève conducteur, de conduire, de circulation et de moniteurs de conduite, ainsi que des autorisations de former des apprentis chauffeurs de camion et des autorisations spéciales. Le canton devant agir conformément aux prescriptions fédérales, son influence politique est limitée.

Comme indiqué dans les instructions du 13 mars 2009, le permis de conduire suisse a valeur d'attestation officielle auprès des organes policiers et douaniers en Suisse et à l'étranger, prouvant que le titulaire est autorisé à conduire certaines catégories de véhicules. Quant au permis de circulation, il certifie la mise en circulation officielle du véhicule. L'uniformisation des permis suisses quant au matériau, à la couleur et aux éléments de sûreté utilisés doit permettre aux autorités étrangères notamment d'établir avec certitude leur authenticité. Les cantons ont donc l'obligation d'établir des permis uniformes et conformes aux prescriptions fédérales.

Dans sa réponse du 7 novembre 2018 à la motion 18.3788 "Permis de conduire et de circulation. Solution numérique" déposée par le conseiller national Franz Grüter, le Conseil fédéral a indiqué attacher une grande importance à la numérisation. Toutefois, avant de trouver une solution numérique pour le permis de conduire et de circulation suisse, il a précisé devoir clarifier certains points, comme les charges financières et administratives de cette numérisation (adaptation des systèmes informatiques de la Confédération et des cantons), ses avantages, son acceptation dans le trafic routier international et sa faisabilité.

Dans sa réponse du 17 février 2021 à la motion 20.4356 "Permis de conduire et de circulation. Solution numérique", déposée également par Franz Grüter, le Conseil fédéral s'est dit convaincu des avantages offerts par les permis de conduire et de circulation numériques, raison pour laquelle il a lancé un projet pilote de numérisation des permis d'élève conducteur avec le concours des services cantonaux des automobiles. Il a toutefois précisé que la numérisation des permis de conduire et de circulation n'était pas encore judicieuse. En effet, il a indiqué que contrairement aux permis d'élève conducteur qui sont en principe valables uniquement sur le territoire suisse, les permis de conduire et de circulation doivent correspondre à des normes internationales, faute de quoi ils ne sont pas acceptés à l'étranger. Selon la réponse du Conseil fédéral, il n'existe à l'heure actuelle aucune prescription internationale applicable aux permis de conduire et de circulation numériques; les travaux des organes concernés sont en cours. Le Conseil fédéral souhaite également attendre les enseignements qui seront tirés du projet pilote précité.

Le projet de numérisation des permis d'élève conducteur est actuellement étudié par l'OFROU en étroite collaboration avec l'Association des services des automobiles (asa), dans le cadre de l'avant-projet "SuisseWallet e-LFA".

Il faut noter que, au vu des prescriptions internationales en vigueur, les permis d'élève conducteur, de conduire et de circulation numériques ne seraient valables que sur le territoire suisse. La Suisse a ratifié la Convention sur la circulation routière conclue à Vienne le 8 novembre 1968 (RS 0.741.10), qui précise que tout conducteur de véhicule doit être titulaire d'un permis de conduire et d'un permis de circulation (art. 35, ch. 1, lit. *a* et art. 41, ch. 1, lit. *a* de ladite convention). Les États contractants doivent reconnaître les permis de conduire physiques nationaux établis conformément à l'annexe 6 de la convention. Or, aucune forme numérique n'est prévue pour les permis de conduire ou les permis de circulation. Par conséquent, les États contractants ne devraient pas accepter les permis d'élève conducteur, de conduire et de circulation numériques suisses. L'Union européenne n'a pas encore élaboré de dispositions contraignantes sur les permis de conduire numériques dans le cadre de sa directive sur le permis de conduire. Cependant, des essais sont effectués au niveau national dans plusieurs États membres.

Étant donné que le canton de Berne ne peut pas définir son propre format de permis de conduire et que des travaux sur la numérisation des permis sont en cours au niveau fédéral et intercantonal, le Conseil-exécutif propose le rejet du postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	012-2021
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.33
Déposée le :	04.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Rappa (Burgdorf, Le Centre) (porte-parole) Gerber (Schüpfen, Le Centre) Eichenberger (Biglen, Le Centre)
Cosignataires :	4
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	795/2021 du 23 juin 2021
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	–
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption et classement**

Permis de conduire pour bateaux au format carte de crédit

Le Conseil-exécutif est chargé d'examiner la possibilité d'introduire des permis de conduire pour bateaux au format carte de crédit dans le canton de Berne.

Développement :

Depuis des années, les cartes d'identité ainsi que les permis de conduire des catégories A, B, D1, BE, D1E, etc. sont au format carte de crédit. Le passage au format carte de crédit pour les permis de conduire pour bateaux ou l'indication supplémentaire des catégories de permis pour bateaux sur les autres cartes permettrait d'économiser des ressources et simplifierait la vie aux personnes qui en sont détentrices.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme c'est le cas pour de nombreux domaines de l'Office de la circulation routière et de la navigation, cette question est réglée au niveau fédéral.

L'article 84, alinéa 1 de l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur la navigation dans les eaux suisses (ordonnance sur la navigation intérieure, ONI ; RS 747.201.1) précise les compétences relatives à la définition des exigences pour le permis de conduire pour bateaux au niveau national. Il indique que le permis de conduire doit être établi selon les modèles de l'annexe 5, dans laquelle le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication fixe la forme et le contenu dudit permis. En vertu de ces prescriptions, le permis de conduire pour bateaux doit respecter certains éléments de sécurité et notamment être établi sur du papier de sûreté bleu (nº de SICPA 144 860) en format A5 (21 × 14,8 cm).

12|00|F|v01

Selon l'autorité cantonale compétente en matière de navigation, la demande formulée dans la présente intervention est justifiée. Elle a d'ailleurs déjà été adressée à plusieurs reprises au cours des dix dernières années par l'Association des services de la navigation (vks) à l'Office fédéral des transports (OFT), responsable de la navigation intérieure, notamment pour que des conditions permettant la création de permis au format carte de crédit soient définies.

En 2016, la création d'une banque de données nationale pour la navigation a été demandée dans le cadre de l'introduction du système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC) de l'Office fédéral des routes. La nécessité d'une telle banque de données a été expliquée par la vks dans un rapport de juillet 2015 adressé à l'OFT (*Zentrale Services Schifffahrt*, services centraux de la navigation). L'introduction d'une telle plateforme informatique aurait réglé de nombreux problèmes élémentaires dans la collaboration intercantonale. Grâce au stockage centralisé des données personnelles de base et à leur harmonisation avec les données d'admission à la circulation routière (adresses, photos), il aurait été également possible d'établir facilement un permis de conduire pour bateaux au format carte de crédit et de tenir les données à jour en cas de changement d'adresse. Le projet a par la suite été rejeté par les Chambres fédérales au cours du processus législatif.

Actuellement, la vks réexamine les conditions à définir par l'OFT afin que des permis de conduire pour bateaux, légalement valables et reconnus internationalement, puissent être délivrés aux clients et clientes au format carte de crédit dans un avenir proche sans banque de données centrale. Il faut aussi prendre en compte l'évolution des permis de conduire vers un format électronique.

Le canton a déjà entrepris toutes les démarches possibles. Le Conseil-exécutif propose donc au Grand Conseil d'adopter et de classer le postulat.

Destinataire
– Grand Conseil

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 923
2017_07_CHA_Constitution du canton de Berne _ConstC

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Constitution du canton de Berne			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 101.1 intitulé Constitution du canton de Berne du 06.06.1993 (ConstC[1)]) (état au 11.12.2013) est modifié comme suit:			
Constitution du canton de Berne (ConstC[2)])	**Constitution du canton de Berne (ConstC)**			
du 06.06.1993				
Dans l'intention de protéger la liberté et le droit et d'aménager une collectivité dans laquelle tous vivent solidairement et sont conscients de leur responsabilité envers la création,				
le peuple bernois se donne la Constitution suivante:				

[1)] Abréviation non officielle
[2)] Abréviation non officielle

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 68 Incompatibilités, récusation				
[1] Ne peuvent être simultanément membres du Grand Conseil				
a les membres du Conseil-exécutif,				
b les membres des autorités judiciaires cantonales,	b les membres des autorités judiciaires cantonales et du Ministère public,			
c le personnel de l'administration centrale et de l'administration décentralisée du canton,	c le personnel de l'administration centrale et de l'administration décentralisée du canton ainsi que des autorités judiciaires et du Ministère public,			
d les personnes assumant d'autres fonctions déclarées incompatibles par la loi.				
		[1a] Dans des cas motivés, la loi peut prévoir des exceptions aux incompatibilités énoncées à l'alinéa 1, lettre c.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
[2] Les membres d'une autorité judiciaire cantonale ne peuvent pas simultanément être membres du Conseil-exécutif, ni appartenir à l'administration cantonale.	[2] Les membres d'une autorité judiciaire cantonale ou du Ministère public ne peuvent pas simultanément être membres du Conseil-exécutif, ni appartenir à l'administration cantonale.	[2] Les membres d'une autorité judiciaire cantonale ou du Ministère public ne peuvent pas simultanément être membres du Conseil-exécutif, ni appartenir à l'administration cantonale centrale ou décentralisée.		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
3 Il est interdit aux membres du Conseil-exécutif de siéger à l'Assemblée fédérale. 4 Les membres des autorités ainsi que les agents et agentes de l'administration cantonale doivent se récuser lorsque sont traitées des affaires qui les concernent directement.	4 Les membres des autorités ainsi que ~~les agents et agentes~~ le personnel de l'administration cantonale et celui des autorités judiciaires et du Ministère public doivent se récuser lorsque sont traitées des affaires qui les concernent directement.			
Art. 76 Compétences financières 1 Le Grand Conseil arrête a le budget, b le rapport de gestion, c la quotité de l'impôt, d le cadre d'un nouvel endettement, e les dépenses qui ne sont pas de la compétence du Conseil-exécutif.	e les dépenses qui ne sont pas de la compétence du Conseil-exécutif ou de la Direction de la magistrature.	e les dépenses qui ne sont pas de la compétence du Conseil-exécutif ou de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
Art. 77 Compétences électorales 1 Le Grand Conseil élit a le président ou la présidente du Grand Conseil;				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
b le président ou la présidente du Conseil-exécutif; c le chancelier ou la chancelière d'Etat; d le président ou la présidente de la Cour suprême et celui ou celle du Tribunal administratif; e les autres membres des tribunaux, dans la mesure où cette compétence n'est pas attribuée au corps électoral; f le procureur général ou la procureure générale. 2 La loi peut le charger d'élire d'autres autorités.	e les autres membres des tribunaux, dans la mesure où ~~cette compétence n'est~~ la loi n'en dispose pas ~~attribuée au corps électoral~~autrement; f le procureur général ou la procureure générale ainsi que les procureurs généraux suppléants ou les procureures générales suppléantes.			
Art. 78 Surveillance 1 Le Grand Conseil exerce la surveillance sur le Conseil-exécutif et sur la gestion des tribunaux suprêmes ainsi que la haute surveillance sur l'administration et sur les autres organisations chargées de tâches publiques.	1 Le Grand Conseil exerce la surveillance sur ~~le Conseil-exécutif et sur la gestion des tribunaux suprêmes ainsi que la haute surveillance sur l'administration et sur les autres organisations chargées de tâches publiques.~~ a le Conseil-exécutif,			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	b la gestion de la Direction de la magistrature, des tribunaux suprêmes et du Parquet général. 2 Il exerce la haute surveillance sur l'administration et sur les autres organisations chargées de tâches publiques.	b la gestion de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature, des tribunaux suprêmes et du Parquet général.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Art. 83a Statut de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil 1 La Direction de la magistrature a le droit de soumettre au Grand Conseil des propositions concernant les affaires prévues par la loi. 2 Elle participe aux séances du Grand Conseil avec voix consultative lors du traitement de ces affaires. 3 La loi règle la participation du Conseil-exécutif à la préparation des affaires.	Statut de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature devant le Grand Conseil 1 ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature a le droit de soumettre au Grand Conseil des propositions concernant les affaires prévues par la loi.	*Proposition du Conseil-exécutif I* *Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I* *Proposition du Conseil-exécutif I*
5.5 Tribunaux	**5.5 Tribunaux et Ministère public**			
Art. 97 Généralités				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] L'indépendance des tribunaux est garantie.	[1] ~~L'indépendance des~~ Les tribunaux ~~est garantie~~ et le Ministère public sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et de la poursuite pénale, et ne sont soumis qu'au droit. [1a] Ils s'administrent eux-mêmes, pour autant que la loi n'en dispose pas autrement.			
[2] Les débats devant les tribunaux sont publics. Les jugements des tribunaux sont motivés par écrit. La loi règle les exceptions.				
[3] La loi règle la compétence des tribunaux.	[3] La loi règle l'organisation et la compétence des tribunaux et du Ministère public.			
	Art. 97a Direction de la magistrature	~~Direction~~ Organe administratif de la magistrature	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	[1] La Direction de la magistrature est l'organe d'autoadministration de la justice commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général.	[1] L'organe administratif de la magistrature est l'organe d'autoadministration de la justice.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	[2] La loi règle la composition et les compétences de la Direction de la magistrature.	[2] La loi règle la composition et les compétences de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	[3] La Direction de la magistrature arrête	[3] ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature arrête	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a les dépenses nouvelles uniques jusqu'à concurrence d'un million de francs, b les dépenses nouvelles périodiques jusqu'à concurrence de 200'000 francs, c les dépenses liées.			
Art. 98 Juridiction civile 1 La juridiction civile est exercée par a les présidents et présidentes des tribunaux, b la Cour suprême. 2 La loi peut instituer des autorités judiciaires spéciales pour connaître de litiges de droit civil, notamment dans les domaines du droit du travail, du droit du bail ou du droit commercial.	a les ~~présidents et présidentes des tribunaux~~autorités de conciliation, b ~~la Cour suprême.~~les tribunaux régionaux, c la Cour suprême. 2 La loi peut instituer des autorités judiciaires spéciales~~ pour connaître de litiges de droit civil, notamment dans les domaines du droit du travail, du droit du bail ou du droit commercial~~.			
Art. 99 Juridiction pénale 1 La juridiction pénale est exercée par a les présidents et présidentes des tribunaux, b les tribunaux d'arrondissement ou les tribunaux collégiaux régionaux,	a les ~~présidents et présidentes des~~ tribunaux régionaux, b *Abrogé(e).*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
c les tribunaux des mineurs, d le Tribunal pénal économique, e la Cour suprême. 2 La loi peut attribuer des compétences en matière de droit pénal administratif aux autorités administratives du canton et des communes. Le contrôle judiciaire est réservé.	c *Abrogé(e).* d *Abrogé(e).* 1a La loi peut instituer des autorités judiciaires spéciales. 2 ~~La loi~~ Elle peut attribuer des compétences en matière de droit pénal administratif aux autorités administratives du canton et des communes. Le contrôle judiciaire est réservé. *[DE: inchangé]*			
	Art. 100a Ministère public 1 Le Ministère public accomplit les tâches que la loi lui attribue en matière de poursuite pénale.			
	II.			
	Aucune modification d'autres actes.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur le XXX.			
	Berne, le 17 février 2021	Berne, le 23 juin 2021		Berne, le 18 août 2021

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Au nom du Conseil-exécutif, le président: Schnegg le chancelier: Auer	Au nom de la commission, le président: Gnägi		Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

Kanton Bern
Canton de Berne

Rapport

Date de la séance du CE :	17 février 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire :	2017.JGK.924
Classification :	Non classifié

Dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire et mesures découlant de la deuxième réforme de la justice

Table des matières

1. Synthèse ... 2
2. Contexte ... 3
2.1. Deuxième réforme de la justice du 11 juin 2009 ... 3
2.2. Evolution depuis la deuxième réforme de la justice ... 4
2.2.1 Définition des compétences en matière d'administration de la justice et optimisation de la coopération entre les pouvoirs de l'Etat ... 4
2.2.2 Evaluation de la deuxième réforme de la justice ... 5
2.3. Démarche suivie et organisation du projet ... 7
2.4. Statut institutionnel des autorités judiciaires et du Ministère public: contexte juridique ... 7
2.4.1 Constitution ... 7
2.4.2 Loi ... 8
2.4.3 Résumé ... 10
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation ... 10
3.1. Dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire ... 10
3.1.1. Objectifs ... 10
3.1.2. Expertise sur la compatibilité de la Direction de la magistrature avec le droit supérieur ... 11
3.1.3. Modification de la Constitution cantonale ... 12
3.1.4. Modification de la législation d'exécution ... 13
3.1.4.1 LOJM ... 13
3.1.4.2 LGC et LFP ... 14
3.2 Mesures résultant de l'évaluation de la deuxième réforme de la justice ... 14
3.2.1 Objectifs ... 14
3.2.2 LOJM ... 14
3.2.3 LiCPM, LPers et LA ... 15
4. Forme de l'acte législatif ... 15
5.1 Autoadministration et relations avec les autres pouvoirs ... 16
5.2 Participation au processus législatif ... 17
5.3 Interventions parlementaires ... 17
6. Commentaire des articles ... 18
6.1 Modification de la Constitution cantonale (ConstC) ... 18
6.2 Modification de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM) ... 23
6.3 Modification de la loi sur le Grand Conseil (LGC) ... 36
6.4 Modification de la loi sur le personnel (LPers) ... 36
6.5 Modification de la loi sur les avocats et les avocates (LA) ... 37
6.6 Modification de la loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs ... 37
6.7 Modification de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) ... 39
7. Répercussions financières ... 39

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation 40
9. Répercussions sur les communes 40
10. Répercussions sur l'économie 40
11. Résultats de la procédure de consultation 40
12. Proposition 42

1. Synthèse

Le présent projet comporte deux volets: les *mesures découlant de la deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux (2e réforme de la justice)* d'une part, et la *mise à jour des dispositions de la Constitution cantonale qui règlent l'organisation du pouvoir judiciaire ainsi que de la législation d'exécution*, d'autre part. S'ils ont chacun leur genèse propre et poursuivent des objectifs distincts, tous deux remontent à la deuxième réforme de la justice:

Un nouveau droit procédural unitaire est entré en vigueur à l'échelle fédérale le 1er janvier 2011, dans les domaines civil et pénal ainsi qu'en ce qui concerne les mineurs. Le canton de Berne a saisi cette occasion pour optimiser l'organisation de ses autorités judiciaires et autorités de poursuite pénale ainsi que pour procéder à une refonte totale dans certains domaines (2e réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux). Entre autres objectifs[1], la réforme visait la réalisation et le renforcement de l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public. Dans son rapport du 17 décembre 2008 concernant la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux sur le plan législatif[2], le Conseil-exécutif indiquait son intention de procéder à une évaluation de la législation cinq ans après son entrée en vigueur afin de déterminer si les objectifs principaux avaient été atteints et si certaines interventions s'imposaient. Les mandataires chargés de l'évaluation, Ecoplan et Wenger / Plattner, sont parvenus à la conclusion, dans leur rapport final daté du 24 mai 2016[3], que la mise en œuvre de la réorganisation avait été un succès et que la plupart des objectifs principaux étaient réalisés. Ils n'en ont pas moins relevé certains points faibles et mis certaines possibilités d'optimisation en évidence.

En conséquence, la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)[4] subit certaines adaptations, avec quelques modifications ponctuelles de l'organisation interne des autorités et des processus dans le domaine de la justice. Une révision indirecte de la loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)[5], de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers)[6] ainsi que de la loi du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates (LA)[7] en découle également. Il est ainsi prévu que la compétence du Tribunal cantonal des mesures de contrainte soit étendue et que les tâches des tribunaux régionaux des mesures de contrainte soient réduites d'autant. De plus, les juges de première instance voient leurs perspectives de carrière s'élargir et les règles relatives aux possibilités d'entraide s'assouplir. Un allègement de la charge de travail des procureurs et procureures devrait découler de l'introduction de la fonction de procureur-assistant ou de procureure-assistante avec un cahier des charges limité, justifiant un traitement inférieur. La loi sur le personnel définit de manière explicite, désormais, l'autorité compétente pour statuer sur les cas de responsabilité de l'Etat concernant la justice. Par ailleurs, une base légale sur la rémunération de l'avocat ou avocate de la première heure au sens de l'article 158, alinéa 1 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP)[8] est introduite dans la loi sur les avocats et les avocates. Enfin, d'autres mesures sont prévues, comme la suppression du cumul des fonctions de procureur ou procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence régionale, ou encore la

---

1 Rapport sur la réforme de la justice, p. 9.

2 Rapport du Conseil-exécutif concernant la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux sur le plan législatif (loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM]; loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs [LiCPM]), Journal du Grand Conseil 2009, annexe 17 (ci-après: rapport sur la 2e réforme de la justice).

3 Rapport d'évaluation d'Ecoplan et Wenger / Plattner du 27 mai 2016 (ci-après: rapport d'évaluation, en allemand, avec une synthèse en français).

4 RSB 161.1

5 RSB 271.1

6 RSB 153.01

7 RSB 168.11

8 RS 312.0

compétence de juge unique pour les décisions d'irrecevabilité de la Commission d'estimation en matière d'expropriation, de la Commission des améliorations foncières et de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière.

Les expériences faites depuis que la réforme a redéfini l'autonomie de la justice appellent certaines interventions. D'une part, une affaire de crédit de la Direction de la magistrature a montré une incongruence dans le droit bernois, s'agissant du niveau normatif (Constitution et loi), entre la réglementation applicable à cette autorité et celle qui prévaut pour le Conseil-exécutif. D'autre part, la nécessité d'un réexamen systématique de l'ordre juridique sous l'angle du statut institutionnel et des droits et obligations du pouvoir judiciaire qui y sont liés (en particulier les autorisations de dépenses et le droit de proposition au Grand Conseil) a été constatée. Les travaux entrepris dans ce contexte ont abouti à la modification de plusieurs articles de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)[9] et de ses dispositions d'exécution. De plus, l'occasion d'introduire l'abréviation légale «ConstC» qu'offre la révision partielle de la Constitution est saisie. Au niveau de la législation d'exécution, le projet s'articule autour de la révision de la LOJM, qui implique également la modification indirecte de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC)[10] et de loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)[11]. Les changements apportés à la Constitution cantonale s'inscrivent dans le prolongement du droit en vigueur depuis la deuxième réforme de la justice: institution d'une Direction de la magistrature en qualité d'organe commun aux autorités judiciaires et au Ministère public, statut et compétences financières de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil, mention du Ministère public comme organe de la justice bernoise, principes de l'indépendance du Ministère public et de l'autoadministration du pouvoir judiciaire. La LOJM subit certaines modifications liées à la mise à jour de la Constitution cantonale; de plus, elle est complétée à certains égards: action conjointe des trois pouvoirs étatiques et relations entre eux, demandes de crédit relevant du domaine de la justice et précision du droit de représentation de la Direction de la magistrature au Grand Conseil. La possibilité d'attribuer des postulats – mais non des motions – directement à la Direction de la magistrature est biffée de la LGC, le Conseil-exécutif étant chargé de répondre à tous les types d'intervention parlementaire à caractère contraignant. Seules des motions financières, des interpellations ou des questions peuvent encore être adressées à la Direction de la magistrature. Enfin, l'élargissement des compétences financières des autorités judiciaires et du Ministère public implique une adaptation de la LFP.

2. Contexte

2.1. Deuxième réforme de la justice du 11 juin 2009

Lors de la deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, entrée en vigueur au 1er janvier 2011, le Conseil-exécutif avait saisi l'occasion de l'unification, à l'échelle suisse, du droit procédural applicable dans les domaines civil et pénal ainsi que de la juridiction des mineurs pour améliorer l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public bernois. La réforme avait notamment abouti à un regroupement des 13 arrondissements judiciaires de première instance en quatre régions judiciaires et à l'instauration, au sein de chacune d'elles, d'un directoire aux tâches et aux compétences clairement définies. De plus, elle avait introduit le modèle du Ministère public, de même que des principes et des instruments de la Nouvelle gestion publique (NOG) applicables au pilotage et à la conduite des autorités judiciaires et du Ministère public, dont elle avait renforcé l'indépendance institutionnelle (autoadministration et droit de proposer un budget de manière autonome). Elle prévoyait enfin la création d'une Direction de la magistrature composée du président ou de la

9 RSB 101.1
10 RSB 151.21
11 RSB 620.0

présidente de la Cour suprême d'une part et du Tribunal administratif d'autre part, ainsi que du procureur général ou de la procureure générale. Depuis lors, la LOJM énonce le *principe de l'autoadministration* et confère aux autorités judiciaires (tribunaux et Ministère public) le dr*oit de proposer un budget* (et un plan intégré «mission-financement») de manière autonome. Les tribunaux et le Ministère public se sont détachés de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) dans la mesure où ils ont acquis des compétences d'autoadministration et une plus grande indépendance. Ils établissent un budget global (budget et plan intégré «mission-financement») et rédigent leur propre rapport de gestion et d'activité, défendant ensuite ces affaires de manière autonome devant le Grand Conseil. Leur indépendance institutionnelle implique des structures qui assurent la collaboration entre eux, leur représentation vis-à-vis du Grand Conseil et du Conseil-exécutif de même qu'une allocation opportune des ressources. C'est à cette fin qu'a été instaurée la Direction de la magistrature, organe de direction et de coordination commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général. Un nouveau modèle de pilotage ainsi que des structures garantissant une organisation et une conduite efficaces ont ainsi été mis en place pour les autorités judiciaires et le Ministère public, qui n'en continuent pas moins de collaborer étroitement avec l'administration pour les tâches administratives qu'ils n'assument pas eux-mêmes[12].

2.2. Evolution depuis la deuxième réforme de la justice

2.2.1 Définition des compétences en matière d'administration de la justice et optimisation de la coopération entre les pouvoirs de l'Etat

La réforme a entraîné la reprise, par la Direction de la magistrature, de tâches administratives (informatique, finances) autrefois accomplies par les offices spécialisés des Directions de l'administration cantonale. Les organes administratifs des autorités judiciaires et du Ministère public gèrent par ailleurs les ressources humaines en étroite collaboration avec l'Office du personnel. Enfin, l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature assume des tâches de coordination à l'intersection entre les processus cantonaux et le domaine relevant de l'autoadministration[13].

Les réglementations qui ont instauré l'indépendance organisationnelle et administrative des autorités judiciaires et du Ministère public et leur ont accordé de nouvelles compétences en matière d'autoadministration ont soulevé diverses questions relatives au positionnement adéquat de ces instances dans les processus décisionnels cantonaux impliquant les trois pouvoirs étatiques. Leur collaboration avec le gouvernement (et l'administration), la Chancellerie d'Etat et le Grand Conseil (Services parlementaires) se devait d'être précisée et optimisée. Les répercussions sur les structures cantonales dans leur ensemble ne sont pas toujours envisagées de la même manière par les trois pouvoirs. Dans le souci de promouvoir une bonne collaboration, ceux-ci ont donc introduit ces dernières années diverses améliorations au niveau institutionnel, sans révision des bases légales:

- Depuis 2012, l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature est consulté ponctuellement au sujet de certaines affaires de la Conférence des secrétaires généraux (CSG), ce qui renforce en particulier, au niveau administratif, les échanges d'informations, les interfaces et la participation aux processus et projets cantonaux. De plus, une rencontre entre des représentants de la Direction de la magistrature et de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) a lieu chaque année. Enfin, la Direction de la magistrature siège au sein du comité stratégique TIC (CST), de la Conférence des finances et du controlling (FICON) du canton de Berne, de la Conférence des responsables du personnel des Directions, de la Chancellerie

12 Rapport sur la réforme de la justice, p. 4, 7.

13 Rapports d'activité 2013, 2014 et 2015 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 11 ss.

d'Etat, de la Justice et des hautes écoles (PEKO) ainsi que du comité opérationnel TIC (COT).

- Outre les rencontres régulières de la Direction de la magistrature avec la Commission de justice du Grand Conseil de même qu'avec le directeur ou la directrice de la justice, un dialogue annuel «trilatéral» a été instauré dès 2014 entre la Commission de justice, la délégation à la justice du Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature.

- La Direction de la magistrature rencontre également chaque année, depuis 2014, la nouvelle délégation à la justice du Conseil-exécutif afin de débattre de questions fondamentales et de portée stratégique, ce qui permet aux autorités judiciaires et au Ministère public d'intervenir à temps, de manière appropriée, dans les processus décisionnels du gouvernement qui les concernent[14].

- Le Conseil-exécutif, la Direction de la magistrature et la Commission de justice ont, suite à la réforme, redéfini les modalités de coopération entre les trois pouvoirs de l'Etat. Le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature sont convenus de *règles de procédure concernant la collaboration et l'information réciproque*[15] dans les domaines suivants: budget et plan financier, rapport de gestion et d'activité, interventions parlementaires, procédures de consultation et de corapport, législation (règles de procédure, p. 1 et 3). Simultanément, le Conseil-exécutif a chargé les Directions et la Chancellerie d'Etat de mettre ces règles en application[16]. L'arrêté ne lie formellement que le gouvernement (administration comprise) et la Direction de la magistrature, et non la Commission de justice.

2.2.2 Evaluation de la deuxième réforme de la justice

La société Ecoplan et l'étude d'avocats Wenger / Plattner, chargés de l'évaluation externe par la délégation à la justice du Conseil-exécutif, avaient pour mandat de vérifier si les principaux objectifs de la réorganisation avaient été atteints et de déterminer si et dans quelle mesure il était souhaitable d'apporter des modifications dans certains domaines. Le rapport final du 27 mai 2016 indique que la réforme a pu être mise en œuvre avec succès et que les principaux objectifs énoncés dans le rapport y relatif (p. 5)[17] ont pour la plupart été atteints. Ainsi, les nouvelles compétences à raison de la matière et de la fonction sont bien ancrées au sein des autorités judiciaires et du Ministère public, et les autorités dans leur ensemble fonctionnent bien. Le regroupement des arrondissements judiciaires a réglé plusieurs problèmes d'efficience, mais jusqu'à un certain point seulement car il a aussi généré un besoin de coordination et un travail administratif accrus. Il n'en reste pas moins que, abstraction faite de ce dernier point, la nouvelle organisation a fait ses preuves. De plus, le rôle des dirigeants a globalement été renforcé au terme de la réorganisation. Le droit à l'autoadministration (et en particulier celui de proposer le budget) des tribunaux et du Ministère public bernois n'a pas été remis en cause, ni sur le principe, ni dans sa réglementation. Par ailleurs, la collaboration entre l'administration cantonale et les organes de la justice fonctionne généralement bien. L'utilité de la Direction de la magistrature, notamment en tant qu'interlocutrice des milieux politiques et de l'administration, est unanimement reconnue[18].
Outre les acquis et les réussites de la réforme, les auteurs de l'évaluation ont décelé certains points faibles ou perfectibles. Des divergences entre l'administration et les autorités judiciaires dans la ma-

---

14 Rapports d'activité 2013, 2014 et 2015 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 10 ou 12.

15 Annexe à l'ACE 604/2014 du 7.5.2015, p. 1 et 3 (en allemand); cf. également le rapport d'activité 2012 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 9 s.

16 ACE 604/2014 du 7.5.2015 avec annexe (en allemand).

17 Rapport sur la réforme de la justice, p. 5.

18 Cf. sur l'ensemble de la question le rapport d'évaluation, p. 107 à 110; rapport du Conseil-exécutif du 18 janvier 2017 intitulé «Evaluation de la deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux du canton de Berne» (ci-après: rapport du Conseil-exécutif), ch. 2.3.

nière de concevoir l'indépendance institutionnelle impliquent notamment de préciser les tâches devant nécessairement être accomplies par ces dernières et les domaines où une coopération avec l'administration cantonale resterait judicieuse et permettrait une économie des ressources. Il s'agit d'examiner, en collaboration avec la Direction de la magistrature, comment celle-ci doit se positionner au sein des autorités judiciaires et du Ministère public de même que vis-à-vis des tiers. De plus, certaines questions ont surgi à propos de la surveillance du budget de la justice, de la structure du Ministère public des mineurs ainsi que des agences du Jura bernois et du bilinguisme[19].

Le Conseil-exécutif, après une analyse du rapport d'évaluation, a défini de nombreux champs d'action dans un rapport adressé au Grand Conseil en janvier 2017. Ce dernier en a pris connaissance en mars 2017 et débattu de neuf déclarations de planification, dont six ont été adoptées à l'attention du gouvernement. La DIJ a examiné sur mandat du Conseil-exécutif la manière de les mettre en œuvre compte tenu du résultat du rapport d'évaluation. Elle a délimité d'entente avec la Direction de la magistrature plusieurs champs d'action dans lesquels il semblait indiqué d'examiner plus avant l'opportunité d'une intervention. Le Conseil-exécutif, dans les conclusions qu'il a tirées du rapport d'évaluation, a désigné à son tour, en tenant largement compte des déclarations de planification, les domaines à investiguer et à approfondir, à savoir en particulier

- l'administration de la justice,
- la Direction de la magistrature,
- l'exercice de la surveillance sur les autorités judiciaires,
- l'organisation du Ministère public des mineurs,
- la responsabilité des plénums des tribunaux suprêmes,
- l'élection des juges de première instance,
- le rattachement administratif des tribunaux pénaux cantonaux au Tribunal régional de Berne – Mittelland,
- l'introduction de la fonction de procureur-assistant ou de procureure-assistante au sein du Ministère public[20].

Certaines expériences, en particulier dans le cas d'une demande de crédit de la Direction de la magistrature, ont mis en évidence des divergences entre le Conseil-exécutif, le Grand Conseil et le pouvoir judiciaire désormais autonome s'agissant du statut et des droits de ce dernier dans ses relations avec les deux premiers, notamment en ce qui concerne un éventuel droit de proposition et de représentation de la Direction de la magistrature au Grand Conseil pour les affaires de la justice autres que le budget. De surcroît, l'ordre juridique comporte des incongruences en termes de niveau normatif (Constitution/loi) dans certains domaines (cf. ch. 3.1.1, point 3 *infra*). Le renforcement de l'indépendance institutionnelle et le transfert de compétences qui lui est lié (notamment le droit de proposition et de représentation de la Direction de la magistrature) ont modifié les relations entre les pouvoirs de l'Etat dans les processus décisionnels cantonaux. En conséquence, la délégation à la justice du Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature ont décidé fin 2016 d'examiner comment le statut institutionnel du pouvoir judiciaire pourrait être mieux précisé dans le droit. Le Conseil-exécutif a intégré ce nouveau champ d'action dans son rapport d'évaluation en ces termes: «il paraît judicieux et approprié d'évaluer systématiquement l'ordre juridique sous l'angle du positionnement institutionnel et des droits et obligations des autorités judiciaires qui y sont liés (en particulier les autorisations de dépenses et le droit de proposition au Grand Conseil)»[21].

19 Rapport d'évaluation, p. 111 à 114.

20 Rapport du Conseil-exécutif, ch. 3.1.

21 Rapport du Conseil-exécutif, chiffre 3.11.

2.3. Démarche suivie et organisation du projet

Le Conseil-exécutif a institué par arrêté du 4 juin 2014 une délégation à la justice endossant le rôle de mandante et de principale responsable du projet d'évaluation de la deuxième réforme de la justice. A l'instar du projet de réforme lui-même, l'évaluation était placée sous les auspices de la DIJ. Celle-ci a travaillé en étroite collaboration avec la Direction de la magistrature tout en informant régulièrement la Commission de justice du Grand Conseil.

Fin 2016, la délégation à la justice du Conseil-exécutif a chargé la Chancellerie d'Etat du projet relatif aux dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire. Une commission spéciale dans laquelle siégeaient des représentants et représentantes de la Chancellerie d'Etat, de la DIJ, des autorités judiciaires ainsi que des Services parlementaires a alors été instituée.

Les travaux de la commission spéciale ont abouti, après que le Conseil-exécutif eut été informé de l'avancement des travaux en automne 2017, à un projet épuré de révision de la Constitution cantonale et de la législation d'exécution (LOJM, LGC, LFP). La DIJ a repris le dossier début 2018 en vue de la procédure législative ordinaire et l'a intégré aux champs d'action résultant de l'évaluation de la réforme de la justice, de façon à ce que les mesures et modifications législatives envisagées soient harmonisées entre elles.

2.4. Statut institutionnel des autorités judiciaires et du Ministère public: contexte juridique

Le dossier des *dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire* portait sur la question des compétences institutionnelles des autorités judiciaires et du Ministère public bernois dans leurs relations avec les deux autres pouvoirs de l'Etat. Cette question relève des niveaux de la Constitution et de la loi.

2.4.1 Constitution

La Constitution cantonale contient diverses dispositions délimitant le statut institutionnel des autorités judiciaires et leurs relations avec le Grand Conseil et le Conseil-exécutif.

L'article 97, alinéa 1 ConstC garantit *l'indépendance des tribunaux*. Il vise l'indépendance dans le domaine de l'activité jurisprudentielle d'une part et sur le plan institutionnel d'autre part. Les éléments-clés de ce second volet sont au nombre de deux: le principe de l'autoadministration et le droit de proposer un budget de manière autonome[22]. Par autoadministration, on entend en particulier le droit d'engager le personnel nécessaire et idoine ainsi que d'acquérir les prestations et les biens indispensables à l'accomplissement des tâches.

L'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public n'est pas absolue, tant il est vrai que les tribunaux sont imbriqués à divers égards dans l'entité que forment ensemble les trois pouvoirs étatiques, avec à la clé des liens et des possibilités de contrôle qui sont l'une des pierres angulaires du système[23]. Il appartient au législateur cantonal, qui dispose pour ce faire d'une importante latitude, d'en définir les modalités dans les limites de la Constitution[24].

---

22 Rapport sur la réforme de la justice, p. 4, 11, 14.

23 Andreas Lienhard, Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur Selbstverwaltung, in Ruth Herzog/Reto Feller (éd.), La justice administrative bernoise, histoire et actualité; 100 ans du Tribunal administratif du canton de Berne, Berne 2010, p. 405 ss; Gerold Steinmann, in Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [éd.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3e édition 2014, article 191c Cst., n. 5.

24 Cf. articles 122, alinéa 2 et 123, alinéa 2 Cst.; article 97, alinéa 3 ConstC; rapport sur la 2e réforme de la justice, p. 12.

Les autorités sont organisées selon le *principe de la séparation des pouvoirs* en vertu de l'article 66, alinéa 1 ConstC. Trois organes (législatif, exécutif et judiciaire) se partagent le pouvoir étatique, aucune autorité n'ayant le droit d'user de la puissance de l'Etat sans contrôle et de manière illimitée. Cette séparation de nature organisationnelle ou fonctionnelle doit cependant être relativisée à plusieurs égards, dès lors que les différents organes sont de plus en plus appelés à collaborer. Dans le cas de la justice, l'indépendance dans le domaine de l'activité jurisprudentielle ne saurait être amoindrie. Une limite par rapport aux deux autres pouvoirs est au contraire tout particulièrement nécessaire.

L'article 78 ConstC charge le Grand Conseil de la *haute surveillance parlementaire*, qui porte sur le gouvernement et la gestion des tribunaux suprêmes (y compris la gestion financière mais à l'exclusion de l'activité jurisprudentielle). Il incombe donc au parlement de garantir que les autorités judiciaires et le Ministère public disposent de ressources suffisantes pour assumer leurs tâches[25]. Les instruments permettant l'exercice de la haute surveillance sur les autorités judiciaires sont l'approbation du rapport de gestion, du budget et des comptes (art. 76, al. 1, lit. *a* et *b* ConstC), le droit à l'information (cf. art. 40 LGC), les interventions parlementaires (cf. art. 82, al. 3 ConstC en relation avec les art. 61 ss LGC) ainsi que les élections (cf. ci-après).

Dans le domaine de la justice, le Grand Conseil est, selon l'article 77, alinéa 1, lettres *d*, *e* et *f* ConstC, *l'autorité électorale*. Il élit le président ou la présidente de la Cour suprême et celui ou celle du Tribunal administratif, le procureur général ou la procureure générale, les procureurs généraux suppléants et procureures générales suppléantes ainsi que les autres juges. De la sorte, la légitimité démocratique des titulaires de ces fonctions est garantie.

Le *régime financier* prévu par la Constitution accorde des compétences étendues au Grand Conseil. Dès lors que ce dernier approuve le budget, le rapport de gestion ainsi que les dépenses excédant un certain montant (cf. art. 76, al. 1, lit. *a*, *b* et *e* ConstC), il peut exercer sur la dotation des autorités judiciaires et du Ministère public une influence considérable, bien que limitée par le principe de l'indépendance organisationnelle prévalant dans le domaine de la justice. Les principes constitutionnels de gestion financière (art. 101, al. 1 ConstC: gestion économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur, équilibre des finances à moyen terme) s'imposent non seulement à l'administration, mais aussi aux tribunaux. Le frein à l'endettement (art. 101a, al. 1 ConstC) se réfère au budget dans son ensemble – selon une acception étendue – et donc également à celui des autorités judiciaires, sous réserve de la dotation que requiert l'indépendance institutionnelle.

2.4.2 Loi

L'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que leur statut institutionnel par rapport au parlement et au gouvernement découlent en particulier de la loi.

Autoadministration des tribunaux et du Ministère public: le principe de l'autoadministration est inscrit à l'article 5, alinéa 1 LOJM, en vertu duquel les autorités judiciaires et le Ministère public s'administrent eux-mêmes, sauf dispositions contraires de la loi. Tous deux ont le droit et le devoir de définir les effectifs et d'engager le personnel nécessaire à l'accomplissement des tâches dans les limites des ressources allouées. Leurs collaborateurs et collaboratrices sont soumis à la législation sur le personnel (art. 34 LOJM), et des tâches de gestion du personnel peuvent être confiées à l'administration centrale (art. 5, al. 2 LOJM). A cet égard, les articles 18, alinéa 1, lettre *b* LOJM ainsi que 48, alinéa 4 et 49 LGC prévoient expressément que les autorités judiciaires sollicitent les ressources nécessaires,

[25] Rapport sur la réforme de la justice, p. 23.

disposent des moyens alloués par le parlement et établissent leur rapport de gestion en toute autonomie. Les compétences de la Direction de la magistrature en matière d'autorisation de dépenses sont précisées à l'article 18, alinéa 2 LOJM. A l'intérieur du budget global (budget des groupes de produits au sens de l'art. 11, al. 1 LOJM), les autorités judiciaires acquièrent de manière autonome les prestations et les biens dont elles ont besoin. Leur budget est intégré à celui du canton, le Conseil-exécutif pouvant prendre position à son sujet, mais non le modifier (art. 11, al. 5 LOJM). Il appartient au Conseil-exécutif d'adopter le budget, le plan intégré «mission-financement» et le rapport de gestion à l'intention du Grand Conseil (art. 76, al. 1, lit. *a* LFP). La Direction de la magistrature défend elle-même son budget devant le Grand Conseil (art. 18, al. 1, lit. *f* LOJM)[26]. L'administration cantonale n'en reste pas moins responsable de faire en sorte que les tribunaux et le Ministère public disposent de l'équipement et des infrastructures nécessaires (immeubles et bâtiments, systèmes informatiques et de communication) (cf. art. 6, al. 1 LOJM). Les prescriptions de la LFP s'appliquent par analogie aux autorités judiciaires (art. 9, al. 1 LOJM; cf. toutefois l'al. 2 excluant les principes de l'accent mis sur les effets et de l'accent mis sur les rentrées financières). Il convient par ailleurs d'observer les articles 61 ss LPF concernant le plan intégré «mission-financement», le budget et le rapport de gestion, de même que l'article 36a LPF et l'article 11, alinéa 3 LOJM s'agissant de la tenue des comptes et du compte spécial[27]. Une coopération au sein du pouvoir judiciaire est possible. De plus, celui-ci peut convenir avec les Directions de l'administration cantonale compétentes que celles-ci assument des tâches administratives sur mandat de sa part.

Direction de la magistrature: le renforcement de l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public (autoadministration et droit de proposer le budget) implique l'existence d'un organe de pilotage et de conduite qui coordonne la coopération au sein du domaine de la justice et représente ce dernier vis-à-vis du Conseil-exécutif et du Grand Conseil (art. 18, al. 1, lit. *a* LOJM). Ces deux tâches centrales incombent depuis la réforme à la Direction de la magistrature créée à cette fin (art. 17 LOJM). L'article 18 LOJM lui attribue de nombreuses compétences en matière financière, de réglementation et d'édiction de directives, ou encore de conduite et de décision, ainsi que diverses tâches administratives. La Direction de la magistrature dispose d'un état-major des ressources qui la soutient, au niveau opérationnel, en ce qui concerne l'administration du personnel, les finances et la comptabilité ainsi que l'informatique (art. 19, al. 1 LOJM).

Relations entre les autorités judiciaires, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif: ces relations sont régies par la LOJM (art. 11, al. 4 et 5: processus budgétaire; art. 18, al. 1, lit. *a* et *f*: statut de la Direction de la magistrature) ainsi que par la LGC et le règlement du Grand Conseil du 6 juin 2013 (RGC)[28] (cf. art. 48 s. LGC: approbation du budget; art. 23, al. 1 et art. 73 LGC en relation avec les art. 25 et 80 RGC: préparation et planification des sessions par le Bureau du Grand Conseil; art. 38, al. 2, lit. *b* RGC: préavis de la Commission de justice; art. 40 LGC: droit à l'information).

Interventions parlementaires: à l'exception des motions[29], elles peuvent également être adressées à la Direction de la magistrature pour autant qu'elles concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public (art. 61, al. 2, lit. *c* et art. 65 et 66 LGC; s'agissant des détails, cf. art. 72 ss RGC). La motion financière permet l'exercice d'une influence sur le budget puisqu'elle charge non seulement le Conseil-exécutif mais aussi, vu son autonomie en matière budgétaire, la Direction de la magistrature de prendre des mesures concernant le volet financier du prochain budget ou du prochain plan intégré «mission-financement» (cf. art. 64 LGC et art. 75 RGC)[30].

---

26 Cf. sur l'ensemble de la question le rapport sur la 2e réforme de la justice, p. 11.

27 Rapport sur la réforme de la justice, p. 32, cf. règlement du 27 avril 2010 sur le pilotage des finances et des prestations de la justice (RFinJ; RSB 161.11.2).

28 RSB 151.211

29 Cf. rapport présenté par la Commission de révision du droit parlementaire au Grand Conseil concernant la loi sur le Grand Conseil (LGC) et le règlement du Grand Conseil (RGC), Journal du Grand Conseil 2013, annexe 2 (ci-après: rapport LGC), p. 27.

30 Rapport LGC, p. 23 s., 27 s.

Participation au processus législatif: le droit bernois accorde enfin à la Direction de la magistrature la possibilité de participer au processus législatif (art. 41 et 50, al. 1, lit. *c* de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration [loi d'organisation, LOCA][31] en relation avec les art. 3b, 16, al. 1, lit. *d* et *e* ainsi que 25a de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC])[32]. De plus, la Direction de la magistrature prend position sur les réglementations du Conseil-exécutif qui concernent les autorités judiciaires ou le Ministère public en vertu de l'article 18, alinéa 1, lettre *c* LOJM. Enfin, elle dispose de la compétence d'édicter des règlements et des directives (art. 17, al. 3 et 18, al. 1, lit. *k* LOJM).

2.4.3 Résumé

Dans un Etat de droit, l'indépendance de la justice est fondamentale. En vertu des dispositions constitutionnelles, les autorités judiciaires bernoises ne jouissent toutefois pas d'une indépendance institutionnelle au sens absolu. Leur statut s'inscrit en effet dans une interaction avec le Conseil-exécutif et le Grand Conseil au sein d'une organisation étatique dont les piliers sont la séparation des pouvoirs, l'exigence de légitimité démocratique de l'action de l'Etat ainsi que les prescriptions financières.
Le législateur bernois est parvenu dans ce contexte – comme l'a montré l'évaluation de la réforme – à mettre en œuvre le postulat de l'autoadministration. Les modalités de celle-ci ne sont nullement remises en cause. La solution bernoise renforce l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires tout en garantissant une collaboration adéquate avec les autres organes de l'Etat, et en particulier avec l'administration à laquelle incombent des fonctions exécutives centrales. La concrétisation, au niveau législatif, du droit des autorités judiciaires à s'autoadministrer ne leur confère pas une autonomie complète sur le plan administratif, au contraire: une délégation de tâches à l'administration cantonale est prévue dans la mesure où elle permet une réduction des coûts. L'indépendance institutionnelle dépend en fin de compte de la possibilité offerte aux autorités judiciaires de soumettre par l'intermédiaire de la Direction de la magistrature, sans intervention du Conseil-exécutif, un budget prévoyant les ressources dont elles ont effectivement besoin pour gérer leurs affaires, puis de disposer des montants alloués en édictant leurs propres instructions à cet effet[33].

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Les caractéristiques de la nouvelle réglementation sont exposées ci-après. Pour les détails, il convient de se référer aux actes législatifs eux-mêmes ainsi qu'aux commentaires des dispositions pour lesquelles un complément d'information ou une explication ont semblé nécessaires.

3.1. Dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire

3.1.1. Objectifs

Les modifications qu'il est prévu d'apporter à la Constitution cantonale et à la législation d'exécution précisent la notion d'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires dans les processus cantonaux à trois égards:

1. *Congruence dans l'ordre juridique bernois:* le droit à l'autoadministration du pouvoir judiciaire instauré par la réforme confère à la Direction de la magistrature de nouvelles compétences institutionnelles qui jouent un rôle important dans ses relations avec le Grand Conseil et le Conseil-exécutif (droit de représentation et droit de présenter son budget devant le parlement,

31 RSB 152.01
32 RSB 152.025
33 Rapport d'évaluation, p. 88.

compétences en matière de dépenses). Si de telles compétences sont prévues dans la Constitution pour le Conseil-exécutif (art. 83 et 89 ConstC), elles ne le sont que dans la loi pour la Direction de la magistrature. Une telle incongruence entre les niveaux normatifs ne se justifie pas et doit être supprimée. Les changements apportés par la réorganisation à l'échelon de la loi sont donc intégrés dans la Constitution cantonale sans modification sur le plan matériel (cf. ch. 2 ci-après). Par ailleurs, l'occasion est saisie pour actualiser de nombreuses dispositions constitutionnelles d'un point de vue terminologique ou compte tenu de la nouvelle organisation des autorités judiciaires et en particulier du Ministère public qui a été mise en place lors de la deuxième réforme de la justice.

2. *Précision du statut institutionnel des autorités judiciaires:* les autorités judiciaires ont vu leur indépendance renforcée lors de la réforme, notamment par le principe de l'autoadministration, avec à la clé la modification de leur statut au sein de l'appareil étatique. C'est à elles qu'il incombe désormais de s'administrer de façon à pouvoir accomplir leurs tâches jurisprudentielles. Il convient donc de garantir une prise en compte appropriée de leurs intérêts lors du traitement de leurs propres affaires, ou encore de celles du gouvernement ou du parlement qui ont une incidence sur leur indépendance. L'évaluation de la réforme, cinq ans après sa mise en œuvre, a montré le bien-fondé de l'autoadministration qu'il s'agit donc simplement de préciser à divers égards.

3. *Précision des bases légales existantes:* la pratique a montré que les bases légales réglant le statut institutionnel des autorités judiciaires dans les processus cantonaux et, partant, les modalités de l'autoadministration s'agissant des relations de la Direction de la magistrature avec le parlement et le gouvernement ne sont ni parfaitement claires, ni exhaustives. La présente révision de la Constitution et de la législation d'exécution lève les incertitudes qui existent actuellement sur le plan juridique.

3.1.2. Expertise sur la compatibilité de la Direction de la magistrature avec le droit supérieur

Plusieurs prises de position déposées lors de la procédure de consultation demandaient que la compatibilité de la Direction de la magistrature avec le droit supérieur fasse l'objet d'une expertise portant sur les aspects de la collaboration, de l'organisation et des compétences. Le professeur Giovanni Biaggini, de l'Université de Zurich, s'est vu confier un tel mandat par la DIJ. Il a examiné si l'organisation des autorités judiciaires bernoises s'inscrivait bien dans le cadre fixé par le droit supérieur, en particulier sous l'angle de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges. Le rapport d'expertise remis à la DIJ[34] parvient à la conclusion que la Direction de la magistrature telle que définie actuellement est compatible avec les prescriptions d'ordre supérieur, dont la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)[35], ainsi qu'avec les Constitutions fédérale et cantonale. Il tire les mêmes conclusions à propos de l'inscription au niveau constitutionnel, envisagée par le présent projet, de l'organisation de la justice bernoise et en particulier de la Direction de la magistrature. Cette dernière a été conçue et dotée de compétences dans une mesure compatible avec le principe de séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est aucunement remise en cause par la représentation du Parquet général.

34 Giovanni Biaggini, Die Vereinbarkeit von Organisation und Aufgaben der Justizleitung des Kantons Bern mit dem übergeordneten Recht, Zurich, avril 2020 (expertise Biaggini)

35 RS 0.101

3.1.3. Modification de la Constitution cantonale

Les dispositions constitutionnelles relatives aux autorités judiciaires sont plutôt succinctes; elles se limitent à énoncer le principe de l'indépendance des tribunaux (art. 97) ainsi qu'à énumérer et à décrire les juridictions civile, pénale et administrative (art. 98 à 100), tout en confiant au législateur le soin de définir leur organisation. Quant au Ministère public, il n'est mentionné nulle part. Or, le rôle de ce dernier au sein des autorités judiciaires a été largement débattu lors de la deuxième réforme de la justice, tout comme sa représentation dans la Direction de la magistrature. De nombreux arguments stratégiques et inhérents à l'administration de la justice parlaient et parlent encore en faveur de son intégration dans cet organe. Une telle option fait apparaître le pouvoir judiciaire comme une entité cohérente aux yeux des tiers. De plus, elle tient compte des liens étroits qui existent entre les tribunaux pénaux et le Ministère public s'agissant des thèmes et des besoins liés à leur activité principale, de l'exécution ou encore de l'administration de la justice (p. ex. formation, interprètes, radiation des données ADN). Sans compter que le Ministère public a, dans la pratique, des compétences élargies en matière d'ordonnances pénales et de décisions judiciaires ultérieures indépendantes qui l'assimilent fortement à une autorité judiciaire. Enfin, les juges ainsi que les procureurs et procureures sont aujourd'hui déjà réunis en une seule association et appliquent des directives communes concernant la mesure de la peine. L'indépendance de toutes les autorités pénales dans leur travail ne s'en trouve nullement amoindrie puisque la collaboration au sein de la Direction de la magistrature se limite aux questions administratives.

La Constitution cantonale est également muette sur la question des compétences administratives des tribunaux (gestion financière et comptabilité, personnel, infrastructure, etc.) et sur leur droit à l'autoadministration (droit de représentation et droit de présenter un budget, compétences en matière de dépenses). Elle ne mentionne pas non plus la Direction de la magistrature qui est l'organe administratif central commun aux tribunaux et au Ministère public et indispensable à la mise en œuvre du principe de l'autoadministration. En effet, les dispositions à cet égard figurent au niveau de la loi (LOJM). Leur constitutionnalité avait été examinée et admise lors de la réorganisation, de sorte qu'une révision de la Constitution n'avait été que ponctuellement considérée comme nécessaire[36]. Maintenant que les changements apportés (en particulier le droit de proposer le budget, la création de la Direction de la magistrature, la nouvelle organisation judiciaire) se sont pour l'essentiel révélés consistants, une mise à jour de la Constitution s'impose. Elle est d'autant plus nécessaire que l'application du droit à l'autoadministration par la Direction de la magistrature a révélé certaines imprécisions des bases légales s'agissant des compétences de cette dernière (en matière de proposition et de représentation notamment) par rapport au statut institutionnel du Conseil-exécutif devant le Grand Conseil (art. 83 ConstC). Des problèmes et des divergences en ont résulté dans les relations des pouvoirs exécutif et judiciaire avec le parlement. Enfin, sous l'angle constitutionnel ou législatif et compte tenu de l'indépendance des juges, rien ne justifie que les compétences institutionnelles de l'un des pouvoirs (l'exécutif) soient fixées dans la Constitution, tandis que celles du pouvoir judiciaire le soient simplement dans la loi.

Une révision de la Constitution cantonale s'impose donc dans les domaines suivants:

- statut de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil,
- qualification du Ministère public comme faisant partie du pouvoir judiciaire bernois,
- principe de l'indépendance des tribunaux *et* du Ministère public,
- principe de l'autoadministration du pouvoir judiciaire,
- rôle de la Direction de la magistrature en tant qu'organe commun aux tribunaux et au Ministère public,

36 Rapport sur la réforme de la justice, p. 12 s.

- compétences financières de la Direction de la magistrature.

Ainsi, la Constitution cantonale tient compte de la nouvelle organisation judiciaire instaurée par la deuxième réforme de la justice au niveau de la loi (LOJM); elle fait en outre l'objet de quelques précisions et changements de nature terminologique, sans aucune modification matérielle importante.

3.1.4. Modification de la législation d'exécution

3.1.4.1 LOJM

Plusieurs dispositions de la LOJM, du fait de leur importance pour l'Etat de droit ou de leur portée organisationnelle, ont leur place dans la Constitution cantonale (indépendance des tribunaux et du Ministère public, principe de l'autoadministration, statut institutionnel de la Direction de la magistrature, haute surveillance, incompatibilités, etc.). Elles y sont désormais inscrites, le cas échéant au moyen de modifications de prescriptions existantes. Toutefois, en raison de leur caractère déterminant pour le bon fonctionnement des tribunaux et du Ministère public, et compte tenu de la systématique de la LOJM, elles n'en continuent pas moins de figurer dans la loi (exception faite de l'art. 18, al. 2 LOJM concernant les compétences en matière d'autorisation de dépenses).

D'autres précisions et compléments sont par ailleurs apportés à la LOJM qui, dans la pratique, s'est révélée peu claire ou lacunaire sur certains points, d'où des divergences et une insécurité juridique quant au statut institutionnel et aux compétences du pouvoir judiciaire (et en particulier de la Direction de la magistrature) dans ses relations avec le législatif et l'exécutif. Les changements à cet égard portent sur les aspects suivants:

1. *Réglementation de la collaboration et des relations entre les trois pouvoirs de l'Etat:* la section 2 (désormais intitulée: «Principes d'organisation, de conduite et de collaboration») traite également de la collaboration entre les trois pouvoirs de l'Etat, conformément au mandat constitutionnel (art. 83a, al. 3 ConstC, art. 6a à 6d LOJM):

   Le droit de proposition de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil est défini en ce sens que la LOJM énumère les affaires auxquelles il s'applique (budget, rapports, crédits, interventions parlementaires). Les modalités des relations avec le Conseil-exécutif et le Grand Conseil sont également précisées. De plus, le nouveau droit tient compte du besoin, pour les autorités judiciaires et le Ministère public, d'être informés, voire impliqués, lorsque sont traitées des affaires du gouvernement qui les concernent. Enfin, une base légale permet désormais la concertation du pouvoir judiciaire, du gouvernement (administration) et du parlement s'agissant du déroulement des affaires et des processus décisionnels cantonaux.

2. *Réglementation des demandes de crédit du pouvoir judiciaire:* jusqu'ici, celui-ci était certes habilité à présenter son budget (art. 11 et 18, al. 1, lit. *b* LOJM), mais la LOJM ne contenait aucune prescription sur le déroulement d'une demande de crédit lorsque le montant des dépenses excédait ses compétences. Cette lacune est comblée, y compris en ce qui concerne la collaboration avec le gouvernement et l'administration.

3. *Précision du droit de représentation de la Direction de la magistrature:* il est remédié aux imprécisions actuelles de la législation. La loi énonce désormais clairement que le droit de représentation de la Direction de la magistrature porte sur toutes les affaires pour lesquelles celle-ci dispose d'un droit de proposition et qu'il s'entend comme un droit de participation et d'expression. Ainsi, une délégation de la Direction de la magistrature peut au besoin prendre la parole devant le Grand Conseil pour lui faire part du point de vue et des intérêts de cette

dernière. Ce droit doit par ailleurs être compris comme une prestation des autorités judiciaires et du Ministère public qui fournissent les précisions souhaitées aux parlementaires.

3.1.4.2 LGC et LFP

Dans sa teneur actuelle, la LGC prévoit la possibilité d'adresser à la Direction de la magistrature des motions financières (mais non d'autres motions), des postulats, des interpellations et des questions, pour autant que ces interventions concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public (cf. art. 61, al. 2, lit. *c* LGC). Cette possibilité doit être supprimée s'agissant des postulats, qui relèveront désormais du Conseil-exécutif. En effet, les premières expériences faites depuis l'introduction de la réforme avec le dépôt d'interventions dont le contenu s'adresse au pouvoir judiciaire ont mis en évidence l'inopportunité d'une réglementation différente pour le traitement des motions et des postulats, dès lors que tous deux ont une portée contraignante. Il peut arriver en effet que le Conseil-exécutif soit appelé à répondre à des motions ayant trait à la justice, tandis que des postulats sur le même sujet sont adressés à la Direction de la magistrature. De plus, le Grand Conseil a toute latitude pour transformer une motion en postulat, ce qui induit un transfert de compétence alors que la question posée reste la même. En revanche, la possibilité d'adresser une motion financière, une interpellation ou une question à la Direction de la magistrature subsiste. La radiation du postulat exige l'adaptation des articles 61, alinéa 2, lettre *c* et 65 LGC. A cela s'ajoute que les relations entre la Direction de la magistrature, le Conseil-exécutif et le Grand Conseil lors du traitement des interventions parlementaires sont réglementées avec davantage de précision.

La LFP en vigueur contient quant à elle des prescriptions sur les autorisations en matière de dépenses du Conseil-exécutif. Il y a lieu de les compléter par des dispositions semblables qui concernent la Direction de la magistrature, compte tenu de l'élargissement des compétences financières de cette dernière.

3.2 Mesures résultant de l'évaluation de la deuxième réforme de la justice

3.2.1 Objectifs

La mise en œuvre, sur le plan législatif, de la deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux a impliqué des changements d'une certaine envergure touchant aussi bien à l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public qu'à leurs processus internes. Le rapport d'évaluation souligne le succès de l'entreprise, et en particulier l'atteinte de la plupart des objectifs principaux[37], tout en mettant en évidence un certain potentiel d'amélioration. Le présent projet comporte donc diverses adaptations et optimisations ponctuelles de l'organisation et des processus. Au terme de l'évaluation, la Direction de la magistrature a elle aussi relevé certains points – non mentionnés dans le rapport d'évaluation – requérant une révision législative et impliquant des changements dans la LOJM ainsi que, de manière indirecte, dans la LiCPM, la LPers et la LA.

3.2.2 LOJM

1. Extension de la compétence du Tribunal cantonal des mesures de contrainte à de nouvelles tâches. Seules les mises en détention et les mesures de substitution soumises à des délais extrêmement courts relèvent encore de la compétence des tribunaux régionaux des mesures de contrainte. La qualité des décisions s'en trouvera améliorée et la pratique en matière de détention

[37] Rapport sur la réforme de la justice, p. 9 s.

sera la même dans tout le canton. De plus, la charge de travail des tribunaux régionaux en sera allégée.

2. Fin du cumul des fonctions de procureur ou procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence régionale: ce cumul, prévu par la LOJM en vigueur, représente une lourde charge de travail et doit être supprimé.

3. Introduction de la fonction d'assistant au sein du Ministère public: une base légale est créée, permettant l'engagement de procureurs-assistants et de procureures-assistantes qui soient en mesure de décharger les procureurs et procureures, y compris du Ministère public des mineurs. Leur cahier des charges et leurs compétences étant limités, ces personnes peuvent être affectées à une classe de traitement inférieure. Cette mesure ne pourra toutefois être réalisée que si le Ministère public dans son ensemble se voit allouer des pourcentages de poste supplémentaires par rapport à son effectif actuel.

D'autres modifications apportées à la LOJM concernent l'amélioration des possibilités de carrière des juges de première instance et des présidents et présidentes des autorités de conciliation (passage d'un tribunal ou d'une autorité de conciliation à l'autre), la flexibilisation des règles d'entraide applicables à ces mêmes magistrats et magistrates (obligation générale de se prêter main-forte), le droit de vote du secrétaire général ou de la secrétaire générale aux séances du directoire de la Cour suprême, l'incompatibilité à raison de la personne concernant les membres des autorités judiciaires et du Ministère public, l'élargissement des compétences du président ou de la présidente neutre des tribunaux arbitraux ainsi que la compétence du ou de la juge unique pour les décisions d'irrecevabilité de la Commission d'estimation en matière d'expropriation, de la Commission des améliorations foncières et de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière.

3.2.3 LiCPM, LPers et LA

L'extension des compétences du Tribunal cantonal des mesures de contrainte ainsi que l'introduction de la fonction de procureur-assistant et de procureure-assistante au sein du Ministère public impliquent diverses adaptations de la LiCPM.
L'article 104, alinéa 1 LPers prévoit que la Direction chargée du domaine dont relèvent les faits motivant les prétentions statue par voie de décision sur les prétentions contestées qui sont dirigées contre le canton et concernent des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale. Il ne précisait toutefois pas jusqu'ici l'autorité compétente pour statuer lorsque la responsabilité du canton est engagée du fait de personnes appartenant à une autorité judiciaire ou au Ministère public. Cette question est désormais expressément réglée: l'affaire ressortit, en fonction des rapports de travail, au directoire de la Cour suprême ou du Tribunal administratif, ou encore au Parquet général, voire à la Direction de la magistrature s'agissant du personnel de l'état-major des ressources.

Enfin, une modification de la LA doit permettre que l'activité d'un avocat ou d'une avocate au sens de l'article 159, alinéa 1 CPP (avocat ou avocate de la première heure) soit rétribuée par le canton selon les principes applicables à la défense d'office lorsqu'aucun mandat officiel n'est décerné suite au premier interrogatoire et que la personne prévenue n'est pas en mesure d'assumer elle-même les coûts.

4. Forme de l'acte législatif

Une révision de la Constitution cantonale est prévue afin que soient désormais ancrés à ce niveau le principe de l'autoadministration du pouvoir judiciaire, la fonction d'organe de conduite que la Direction de la magistrature assume pour ce dernier, le statut de la Direction de la magistrature devant le

Grand Conseil et ses compétences financières. A cela s'ajoutent la mention expresse du Ministère public, de même que plusieurs changements de nature terminologique tenant compte des prescriptions adoptées lors de la réforme de la justice. Les dispositions d'application requises donnent lieu à une modification de la LOJM accompagnée de quelques adaptions indirectes de la LGC et de la LFP. Par ailleurs, diverses normes datant de la réforme de la justice subissent des adaptations ponctuelles suite à l'évaluation de cette dernière (LOJM et modification indirecte de la LiCPM, de la LPers et de la LA).

Ces modifications législatives doivent faire l'objet d'une votation obligatoire et, compte tenu du rapport étroit qui les lie à la modification de la Constitution, elles seront soumises au corps électoral en même temps que cette dernière, dans un projet commun.

5. Droit comparé

Tant la Confédération que les cantons disposent d'une grande latitude pour réglementer les droits d'autoadministration du pouvoir judiciaire. D'une manière générale, la législation évolue vers une autonomie administrative et financière accrue dans ce domaine. Une comparaison avec le droit fédéral est proposée ci-après au sujet des *dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire*. Quant aux prescriptions des autres cantons, elles constituent une palette si large de solutions qu'une démarche de droit comparé n'aurait pas de sens.

5.1 Autoadministration et relations avec les autres pouvoirs

L'indépendance des tribunaux est garantie à l'article 191c de la Constitution fédérale (Cst.)[38]. L'un de ses aspects essentiels, le droit du Tribunal fédéral à s'administrer lui-même[39], est inscrit à l'article 188, alinéa 3 Cst. Abstraction faite de la haute surveillance et de l'élection des juges par l'Assemblée fédérale, la Constitution ne contient aucune disposition sur le statut institutionnel du Tribunal fédéral et des autres tribunaux fédéraux par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat. Il appartient au Tribunal fédéral de régler son organisation (art. 188, al. 2 Cst. en relation avec l'art. 13 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, LTF])[40]. Au niveau de la loi, les articles 13 et 25 LTF confirment le droit constitutionnel à l'autoadministration. En matière financière, le Tribunal fédéral est largement autonome: il a le droit de *présenter son budget*, décide de l'allocation des ressources financières mises à sa disposition et tient sa propre comptabilité (cf. art. 25 LTF). Le Conseil fédéral lui a cédé ses compétences en matière financière. La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)[41] définit les relations entre le Tribunal fédéral et l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral: formellement, le Conseil fédéral soumet le budget à cette dernière, mais il reprend tels quels dans son projet de budget et dans le compte d'Etat les projets de budget et les comptes des tribunaux fédéraux ainsi que des autres organes (art. 162, al. 1 en relation avec l'art. 142, al. 2 LParl). Le Tribunal fédéral entretient des rapports directs – comme cela ressort déjà de l'article 188, alinéa 3 Cst. – avec l'Assemblée fédérale: il défend devant elle les projets de budget et les comptes des tribunaux fédéraux de première instance, de même que les interventions parlementaires qui lui ont été attribuées (y compris devant les commissions; art. 142, al. 3 et 162, al. 2 LParl). De plus, il lui soumet directement son rapport de gestion, accompagné des rapports des tribunaux de première instance. Il charge également un de ses membres de défendre devant les Conseils et leurs commissions le projet de budget, le compte et le rapport de gestion des tribunaux fédéraux, ainsi que les avis émis par ceux-ci sur les interventions parlementaires ayant trait à leur gestion des affaires ou

38 RS 101

39 Cf. les articles 27 et 27a de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32) ainsi que l'article 60 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; RS 173.71) s'agissant du droit à l'autoadministration des tribunaux de première instance (Tribunal administratif fédéral et Tribunal pénal fédéral) ancré dans la loi.

40 RS 173.110

41 RS 171.10

leur gestion financière (art. 162, al. 2 LParl). La représentation confère un droit à la parole. Dans la pratique toutefois, le Tribunal fédéral (en règle générale son président ou sa présidente) ne défend le budget devant les Chambres que s'il s'écarte de manière importante des budgets précédents. S'agissant du compte d'Etat, il est renoncé à une invitation de la Commission des finances et des Conseils.

Le Tribunal fédéral dispose de vastes compétences administratives s'agissant de ses *ressources humaines*. Il est habilité à constituer ses services et à engager le personnel nécessaire, donc à fixer le nombre de ses collaborateurs et collaboratrices (cf. art. 25, al. 2 LTF); en revanche, le nombre de juges est déterminé par l'Assemblée fédérale (art. 1, al. 3 et 5 LTF).
La *gestion des immeubles et de la logistique* est réglementée séparément (cf. art. 25a LTF): le Département fédéral des finances met à la disposition du Tribunal fédéral les bâtiments utilisés par celui-ci, les gère et les entretient, tout en prenant en compte de manière appropriée les besoins du tribunal (al. 1); ce dernier couvre de manière autonome ses besoins en biens et prestations dans le domaine de la logistique (al. 2). Les détails sont fixés dans la *convention entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral concernant la collaboration dans le domaine de l'infrastructure*[42], qui peut prévoir des dispositions s'écartant de celles de l'article 25a LTF (al. 3).

5.2 Participation au processus législatif

L'article 11 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (ordonnance sur la consultation, OCo)[43] prévoit que si un projet concerne la procédure devant le Tribunal fédéral ou devant une autre autorité judiciaire de la Confédération, le Tribunal fédéral et, si elle est concernée, l'autre autorité judiciaire de la Confédération sont invités à exprimer leur avis (al. 1). Si un projet concerne le statut, l'organisation ou l'administration du Tribunal fédéral ou d'une autre autorité judiciaire de la Confédération, le Tribunal fédéral et, si elle est concernée, l'autre autorité judiciaire de la Confédération sont invités à se prononcer, dans le cadre d'une audition, avant l'ouverture de la procédure de consultation. Ils sont de nouveau invités à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation (al. 2). Les détails de la procédure sont précisés dans le *protocole d'accord* du 1er mai 1998 *conclu entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sur la procédure applicable aux consultations relatives aux lois en général et aux consultations relatives aux projets touchant au statut du Tribunal fédéral en particulier*[44]. S'agissant des modalités d'intervention du Tribunal fédéral dans le processus parlementaire, il découle de l'article 162, alinéa 4 LParl que les commissions donnent aux tribunaux fédéraux la possibilité de se prononcer lorsqu'elles procèdent à l'examen préalable d'actes qui concernent les compétences, l'organisation ou l'administration de ceux-ci. Le Tribunal fédéral est lui-même compétent, par ailleurs, pour édicter divers règlements (art. 7, 15, al. 1, lit. *a*, 27, al. 3, 42, al. 4 et 60, al. 3 LTF).

5.3 Interventions parlementaires

Les interventions parlementaires peuvent s'adresser aux tribunaux fédéraux lorsqu'elles se rapportent à leur gestion des affaires ou à leur gestion financière; le dépôt d'une motion est exclu (art. 118, al. 4 LParl). Le Tribunal fédéral défend son avis sur de telles interventions devant l'Assemblée fédérale et les commissions. Il désigne un membre à cette fin (art. 162, al. 2 LParl).

---

42 FF 2207 p. 4991 ss.
43 RS 172.061
44 FF 2004 p. 1425 ss.

5.4 Résumé

L'indépendance institutionnelle du Tribunal fédéral ne fait l'objet que d'une seule disposition constitutionnelle. Ses modalités concrètes sont avant tout définies dans la LTF et la LParl.

Ces dispositions légales correspondent dans une large mesure à celles dont le canton de Berne dispose ou entend se doter avec le présent projet. Des différences subsistent s'agissant de la compétence de débattre des comptes et du budget ainsi que de répondre aux interventions parlementaires. La première appartient, au niveau fédéral, à la Commission des finances qui examine la gestion financière du Conseil fédéral, mais aussi du Tribunal fédéral, et adopte les comptes et le budget à l'intention du parlement. Dans le canton de Berne, c'est la Commission de justice qui fait de même à l'intention du Grand Conseil. La seconde compétence, au niveau fédéral, est détenue par le Tribunal fédéral qui répond aux interventions parlementaires (exception faite des motions) concernant son domaine. Cette réglementation a été reprise pour le canton de Berne, mais adaptée en ce sens que seules les réponses aux motions financières, aux interpellations et aux questions ressortissent à la Direction de la magistrature.

6. Commentaire des articles

6.1 Modification de la Constitution cantonale (ConstC)

Article 68 Incompatibilités, récusation

Alinéa 1, lettres b et *c*

Il y a lieu d'adapter la réglementation des incompatibilités à la modification de la structure des autorités de poursuite pénale liée à la réforme de la justice. Comme le prévoit l'article 27, alinéa 1 LOJM, l'incompatibilité à raison de la fonction avec un mandat de député ou députée au Grand Conseil doit être étendue aux membres du Ministère public, en sus de ceux des autorités judiciaires cantonale. La Constitution le prévoit désormais expressément à la lettre *b*. Par ailleurs, le champ d'application de la disposition comprend dorénavant aussi le personnel des autorités judiciaires et du Ministère public, et non plus seulement celui de l'administration centrale et de l'administration décentralisée.

Alinéa 2

Les raisons évoquées à propos de l'alinéa 1 s'appliquent également à l'incompatibilité à raison de la fonction avec un mandat de conseiller ou conseillère d'Etat, qui concerne non seulement les membres des autorités judiciaires cantonales, mais aussi ceux du Ministère public (art. 27, al. 1 LOJM).

Alinéa 4

Il est expressément précisé que le personnel des autorités judiciaires et du Ministère public doit lui aussi se récuser, comme celui de l'administration cantonale, lorsque sont traitées des affaires qui le concernent directement.

Article 76 Compétences financières

L'alinéa 1, lettre *e* de cette disposition énumérant les objets arrêtés par le Grand Conseil mentionne les dépenses qui ne sont pas de la compétence du Conseil-exécutif (selon l'art. 89). Il convient d'ex-

clure également celles qui ressortissent à la Direction de la magistrature, à laquelle l'article 18, alinéa 2 LOJM confère des compétences financières depuis la réforme de la justice. Ainsi, la congruence entre les niveaux normatifs est rétablie, la réserve concernant la Direction de la magistrature étant désormais énoncée non seulement dans la loi, mais aussi, comme pour le Conseil-exécutif, dans la Constitution (cf. *infra*, commentaire de l'art. 97a, al. 3 ConstC).

Article 77 Compétences électorales

Alinéa 1, lettre e

Selon la disposition constitutionnelle en vigueur (lit. *e*), le Grand Conseil élit les «autres membres des tribunaux», c'est-à-dire les personnes exerçant une fonction de juge (cf. définition de l'art. 20, al. 1 LOJM) qui ne sont pas mentionnées aux lettres *a* à *d* de l'alinéa 1, dans la mesure où cette compétence n'est pas attribuée au corps électoral. Or, la LOJM ne prévoit aucune élection populaire. Il convient donc de remplacer cette réserve par la mention générale d'une éventuelle disposition contraire de la loi. Il n'en résulte aucun changement d'ordre matériel dès lors que la loi peut attribuer à un organe différent ou au peuple la compétence d'élire les autres membres des tribunaux.

Lettre f

Les modifications apportées à la lettre *f* consistent en une adaptation de nature terminologique du texte allemand et en une simple mise à jour: l'élection des deux procureurs généraux suppléants ou procureures générales suppléantes ressortit également au Grand Conseil (art. 22, al. 1 LOJM), ce que la Constitution doit désormais également mentionner.

Article 78 Surveillance

Cet article ne prévoyait jusqu'ici, dans le domaine judiciaire, que la surveillance du Grand Conseil sur la gestion des tribunaux suprêmes. Une mise à jour s'impose dès lors que cette surveillance s'étend, selon la loi (cf. art. 13, al. 1 LOJM), à la gestion de la Direction de la magistrature et du Parquet général.

Article 83a Statut de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil

L'article 83 ConstC (statut du Conseil-exécutif devant le Grand Conseil) accorde au gouvernement un droit de proposition, de participation et de représentation devant le Grand Conseil. Le Conseil-exécutif dispose d'un droit étendu de soumettre des propositions et participe aux séances du Grand Conseil avec voix consultative (al. 1 et 2).

Le nouvel article 83a ConstC se fonde sur le précédent pour définir les rapports qu'entretient la Direction de la magistrature avec le Grand Conseil et le Conseil-exécutif. Celle-ci doit disposer d'un droit de proposition pour les affaires qui relèvent de son champ d'activité. Le Conseil-exécutif n'en conserve pas moins ses prérogatives prévues à l'article 83 ConstC, mais doit transmettre les affaires du pouvoir judiciaire sans y apporter de changement. Il peut cependant prendre position à leur sujet, proposer des modifications ou formuler ses propres propositions. Ainsi, comme pour le budget et le plan intégré «mission-financement» à l'heure actuelle déjà, les affaires des autorités judiciaires et du Ministère public (à l'exception du rapport d'activité, cf. art. 18, al. 1, lit. *e* LOJM) doivent être soumises au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil-exécutif (cf. *infra*, commentaire de l'art. 6a LOJM).

Alinéa 1

L'alinéa 1 énonce le droit de la Direction de la magistrature de soumettre des propositions au Grand Conseil. Ce droit est limité aux affaires qui relèvent de son champ d'activité du fait de ses compétences d'autoadministration, tandis que le Conseil-exécutif peut, lui, soumettre toute proposition au Grand Conseil (art. 83, al. 1 ConstC). La Constitution renvoie à cet égard à la loi, qui précise le droit de proposition de la Direction de la magistrature pour les domaines relevant de sa compétence: budget, plan intégré «mission-financement», rapport de gestion et rapport d'activité, affaires de crédit concernant la justice et interventions parlementaires attribuées à la Direction de la magistrature selon les dispositions de la législation sur le Grand Conseil (cf. énumération au nouvel art. 6a, al. 1 LOJM).

Alinéa 2

L'alinéa 2 est calqué sur l'article 83, alinéa 2 ConstC: la Direction de la magistrature est habilitée à défendre ses affaires au sens de l'alinéa 1 devant le Grand Conseil (comme le prévoit déjà l'art. 18, al. 1, lit. *f* LOJM). La nature et l'étendue de ce droit sont définis de la même manière que pour le Conseil-exécutif. La Direction de la magistrature peut être représentée aux séances du Grand Conseil et dispose d'une voix consultative (pour les détails, cf. *infra,* commentaire de l'art. 6a, al. 2 LOJM). Le droit de s'exprimer concerne toutes les affaires du ressort de la Direction de la magistrature, mais cette dernière va probablement s'en prévaloir surtout lors des débats budgétaires (y compris à propos d'éventuelles déclarations de planification concernant le «volet rapport» du budget ainsi que le rapport d'activité), de même que lors du traitement de demandes de crédit et d'interventions parlementaires. Il est justifié d'accorder au pouvoir judiciaire un droit de s'exprimer identique à celui de l'exécutif en raison de son statut de pouvoir de l'Etat, statut que ne possèdent pas des entités par ailleurs non dotées d'un tel droit comme le Bureau pour la surveillance de la protection des données, le Contrôle des finances ou encore les Services parlementaires. Depuis la réforme de la justice, les autorités judiciaires et le Ministère public disposent d'une large autonomie et doivent pouvoir défendre eux-mêmes leurs intérêts devant le parlement, tout au moins dans les domaines relevant de l'autoadministration, et partant de leur responsabilité propre. Le droit de représentation et celui de s'exprimer doivent par ailleurs aussi être compris comme un devoir de fournir au Grand Conseil les informations dont il a besoin.

Alinéa 3

Les compétences du Conseil-exécutif sont maintenues même en présence d'affaires des autorités judiciaires et du Ministère public. En effet, l'article 83 ConstC, inchangé, confère au gouvernement le droit de prendre position, du point de vue du canton en général, sur les affaires du pouvoir judiciaire et de formuler des propositions à leur égard. Comme dans le processus budgétaire déjà bien établi (cf. art. 11, al. 5 LOJM), le Conseil-exécutif joue le rôle de «messager» en ce sens qu'il transmet sans les modifier les affaires de la Direction de la magistrature au Grand Conseil. L'alinéa 3 se contente de mentionner sa participation à la préparation des affaires, tandis que la concrétisation du processus, et en particulier la réglementation des relations sur un plan essentiellement organisationnel, n'est pas considérée comme relevant de la Constitution et est donc confiée du législateur. Selon le présent projet, l'article 6a LOJM énumère donc les affaires pour lesquelles la Direction de la magistrature possède un droit de proposition et de représentation, tandis que l'article 6b LOJM prévoit que les affaires sont transmises au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil-exécutif, qui possède un droit de participation lors de leur préparation.

Titre de la section 5.5 Tribunaux et Ministère public

Jusqu'ici, la Constitution cantonale ne mentionnait nulle part le Ministère public. Or, le CPP entré en vigueur le 1er janvier 2011 attribue à cette autorité un rôle essentiel dans la poursuite pénale ainsi que d'autres compétences décisionnelles et pouvoirs de prononcer des sanctions. Il est donc justifié de définir son statut dans la section 5.5 de la Constitution cantonale, d'autant plus que celui-ci est réglé par la LOJM en même temps que celui des autorités judiciaires, aux côtés desquelles il est également représenté au sein de la Direction de la magistrature (cf. ch. 3.A.2 *supra*). Le titre de la section est donc complété en conséquence.

Article 97 Généralités

Alinéa 1

Dans sa teneur actuelle, cet alinéa garantit l'indépendance des tribunaux. L'article 4, alinéa 1 LOJM énonce lui aussi une telle garantie en mentionnant également le Ministère public. Il précise en effet que les tribunaux et le Ministère public «sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et dans la poursuite pénale, et ne sont soumis qu'au droit». Gouvernement et parlement doivent donc s'abstenir de toute atteinte inadmissible dirigée contre eux ou leurs membres et de toute immixtion dans l'activité jurisprudentielle et la poursuite pénale. Le Ministère public assume, à l'instar des tribunaux, une fonction distincte, sur le plan organisationnel, de celle des autres autorités cantonales, et son indépendance est garantie au moyen des mêmes règles d'incompatibilité que celles qui prévalent pour les juges (cf. art. 27 s. LOJM). Une extension de la garantie d'indépendance au Ministère public à l'occasion de la présente révision constitutionnelle est donc justifiée. La réglementation de l'article 4, alinéa 1 LOJM est reprise à cette fin. Il est à noter toutefois que l'indépendance des tribunaux et celle du Ministère public ne sont pas identiques car ce dernier n'est pas un tribunal, même lorsqu'il statue et exerce de ce fait une activité jurisprudentielle. En effet, il n'existe pas de droit à ne pas être soustrait à son procureur naturel comme il existe un droit à ne pas être soustrait à son juge naturel tel que défini à l'article 26, alinéa 1 ConstC, à l'article 30, alinéa 1 Cst. et à l'article 6, alinéa 1 CEDH); de surcroît, la procédure devant le Ministère public ne satisfait pas à toutes les exigences imposées aux autorités judiciaires. Enfin, contrairement aux juges, les procureurs et procureures ne sont pas indépendants au niveau interne, c'est-à-dire par rapport au Parquet général, dont ils peuvent recevoir des instructions (art. 90, al. 3 LOJM). Malgré sa proximité par rapport aux autorités judiciaires et le fait que, dans le canton de Berne, il ne soit pas rattaché à l'exécutif sur le plan organisationnel, le Ministère public ne jouit pas, dans la structure étatique, d'une indépendance comparable à celle des tribunaux.

Alinéa 1a

L'introduction du principe de l'autoadministration des tribunaux et du Ministère public dans la loi à l'occasion de la deuxième réforme de la justice a conféré d'importantes prérogatives à la Direction de la magistrature dans ses relations avec le Grand Conseil et le Conseil-exécutif (droit de proposer un budget de manière autonome, droit de représentation au Grand Conseil). Dans un souci de congruence de l'ordre juridique, ce principe doit être inscrit à l'échelon constitutionnel dans le cadre de la présente révision (cf. au niveau fédéral l'art. 188, al. 3 Cst.). Aucun changement matériel n'en résulte car la formulation équivaut à celle qui figure à l'article 5 LOJM. La réserve d'une disposition contraire de la loi permet comme jusqu'ici le transfert de tâches relevant de l'administration de la justice à l'administration centrale, pour des raisons d'économicité (cf. art. 5, al. 1 LOJM).

Alinéa 3

Dans sa teneur actuelle, cet alinéa laisse au législateur le soin de régler «la compétence des tribunaux», une formulation trop restrictive à deux points de vue qu'il s'agit de corriger ici, sans que cela ne modifie la situation juridique. La loi doit régler non seulement *la compétence*, mais aussi *l'organisation* des autorités judiciaires et du Ministère public (cf., pour les juridictions civile et pénale, l'art. 3 du code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC)[45] et l'art. 14 CPP). Le législateur s'est acquitté de ce mandat avec l'édiction de la LOJM.

L'autre complément apporté à la présente disposition a trait au Ministère public, dont la loi règle la compétence et l'organisation au même titre que celles des tribunaux.

Article 97a Direction de la magistrature

Depuis l'introduction du principe de l'autoadministration du pouvoir judiciaire, la Direction de la magistrature possède, en sa qualité d'organe commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général, d'importantes compétences en matière financière, de réglementation, de conduite et de décision. Elle a fait ses preuves aussi bien en termes de conduite que de coordination et nul ne remet en question sa fonction d'interlocutrice institutionnalisée du Grand Conseil et du Conseil-exécutif, en sus de ses tâches de conduite internes à l'administration de la justice. Il est à noter, à propos de ces dernières, qu'elles n'amoindrissent en rien l'indépendance des autorités judiciaires et du Ministère public dans leur activité jurisprudentielle. Au vu de son statut d'organe de conduite du pouvoir judiciaire, la Direction de la magistrature doit figurer dans la Constitution et faire l'objet de dispositions analogues à celles qui ont trait aux pouvoirs législatif (Grand Conseil) et exécutif (Conseil-exécutif). L'alinéa 1 a donc la même teneur que le nouvel article 3a LOJM, qui reprend pour sa part le contenu de l'article 17, alinéa 1 abrogé, tout en précisant que la Direction de la magistrature est un organe institué à des fins d'autoadministration du pouvoir judiciaire, avec des tâches clairement définies. Quant à la composition, aux compétences et aux tâches de la Direction de la magistrature, elles relèvent du niveau de la loi à laquelle renvoie la Constitution (al. 2; cf. art. 17 ss LOJM).

L'alinéa 3 énonce les compétences de la Direction de la magistrature en matière d'autorisation de dépenses, qui n'étaient réglées jusqu'ici que dans la loi (art. 18, al. 2 LOJM). Afin de rétablir la congruence, elles doivent l'être également au niveau constitutionnel, à l'instar des compétences financières du Grand Conseil (art. 76 ConstC) et du Conseil-exécutif (art. 89 ConstC), sans qu'il n'en résulte de changement matériel (cf. art. 18, al. 2 LOJM).
Au surplus, la compétence qu'a la Direction de la magistrature d'établir et d'adopter son budget découle de l'article 83a, alinéa 1 ConstC en relation avec l'article 6a, alinéa 1, lettres *a* et *b* LOJM (cf. commentaire de l'art. 83a ConstC *supra*).

Article 98 Juridiction civile

A l'occasion de la réforme de la justice, le législateur a réorganisé partiellement la juridiction civile bernoise en application du CPC dans la LOJM, ce qui a par ailleurs impliqué des adaptations terminologiques (cf. art. 2 LOJM). Les autorités judiciaires civiles énumérées à l'article 98 ne correspondent plus toujours à l'ordre juridique, de sorte que les mises à jour suivantes s'imposent:

---

45 RS 272

Alinéa 1

Il y a lieu de nommer à l'alinéa 1 les autorités (régionales) de conciliation prescrites par le droit fédéral: les articles 197 ss CPC exigent en effet que la procédure civile au fond soit précédée d'une tentative de conciliation devant une autorité de conciliation, dont l'organisation relève des cantons (art. 3 CPC ; cf. l'art. 200 CPC en relation avec l'art. 88, al. 2 à 4 LOJM s'agissant des réglementations particulières concernant l'autorité appelée à statuer). Dans le canton de Berne, il existe une autorité de conciliation par région judiciaire (art. 84 LOJM) qui, d'un point de vue organisationnel, ne fait pas partie du tribunal régional.
A la lettre *b* (ancienne lit. *a*), il convient de remplacer «présidents et présidentes des tribunaux» par «tribunaux régionaux» (cf. art. 2, al. 1, lit. *c* en relation avec l'al. 4, lit. *a* LOJM).

Alinéa 2

La formulation de l'alinéa 2 concernant les autorités judiciaires spéciales doit être simplifiée sur le modèle de l'article 99, alinéa 1a (juridiction pénale) ainsi que de l'article 100, alinéa 2 (juridiction administrative); l'énumération non exhaustive des différents types de litige pour lesquels des autorités judiciaires spéciales peuvent être prévues est remplacée par une autorisation générale d'instituer de telles autorités.

Article 99 Juridiction pénale

Comme dans le domaine civil, la réforme de la justice a créé en matière pénale une organisation de la juridiction qui ne coïncide plus, au plan terminologique, avec la désignation des autorités mentionnées dans la Constitution cantonale. Il s'agit donc d'en biffer les tribunaux d'arrondissement et les tribunaux collégiaux régionaux (lit. *b*), qui n'existent plus. Il est par ailleurs renoncé à la mention du Tribunal pénal économique (lit. *d*) ainsi que des tribunaux des mineurs prescrits par le droit fédéral (lit. *c*; cf. art. 6 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (procédure pénale applicable aux mineurs, PPMin)[46]. L'énumération de l'alinéa 1 se limite aux tribunaux pénaux ordinaires de première instance, soit les tribunaux régionaux (lit. *a*), et à la Cour suprême (lit. *e*) qui est la dernière instance cantonale prescrite (cf. art. 80, al. 2 LTF). Quant aux autorités judiciaires spéciales dont le canton de Berne s'est doté en matière pénale, à savoir le Tribunal pénal économique, le Tribunal des mineurs ainsi que le Tribunal des mesures de contrainte, l'alinéa 1a leur prévoit une base dans la loi.

Article 100a Ministère public

La Constitution cantonale mentionne désormais le Ministère public, représenté au sein de la Direction de la magistrature, comme composante du système judiciaire bernois. S'agissant de ses tâches, le nouvel article 100a renvoie à la loi.

6.2 Modification de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)

Article 1

Cette disposition, qui détermine l'objet de la loi et en donne donc un premier aperçu, est complétée compte tenu de l'élargissement de la portée de la section 2 (désormais intitulée: «Principes d'organisation, de conduite et de collaboration»).

---

46 RS 312.1

Article 3a

Cette nouvelle disposition prévoit expressément que la Direction de la magistrature est un organe commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général dont les compétences se limitent aux tâches d'autoadministration du pouvoir judiciaire.

Section 2 Principes d'organisation, de conduite et de collaboration

Le nouvel article 83a ConstC sur le statut institutionnel de la Direction de la magistrature renvoie à la loi s'agissant de la collaboration entre les trois pouvoirs de l'Etat, et en particulier de la participation du Conseil-exécutif à la préparation des affaires du domaine de la justice (cf. *supra,* commentaire de l'art. 83a, al. 3 ConstC). Cet aspect doit être réglé dans la section 2, dont l'ancien titre (Principes d'organisation et de conduite) est complété en conséquence.

Article 6a, alinéa 1 Droit de proposition et de représentation de la Direction de la magistrature

Cette réglementation concrétise le nouvel article 83a, alinéa 1 ConstC. L'énumération comprend les affaires pour lesquelles le droit en vigueur accorde déjà un droit de proposition à la Direction de la magistrature (lit. *a*, *b* et *d*) et est complétée par un nouveau type d'affaire (lit. *c*).

Lettre a

Pas de commentaire.

Lettre b

Pas de commentaire.

Lettre c

Jusqu'ici, la loi (LOJM, LGC) ne réglementait pas expressément le traitement des affaires financières autres que budgétaires émanant du pouvoir judiciaire (arrêtés de crédit et autorisations de dépenses ne tombant pas sous le coup de l'art. 18, al. 2 LOJM). De telles affaires sont certes rares, mais il convient de s'attendre, au vu de la Stratégie TIC du Conseil-exécutif, à ce que les ressources destinées à l'informatique – un domaine dans lequel les autorités judiciaires et le Ministère public ont un droit étendu à l'autoadministration – doivent fréquemment, en raison de leur montant élevé, être soumises à l'approbation du Grand Conseil sous forme de crédits-cadres pluriannuels. D'où la nécessité d'une réglementation précisant qui transmet de telles affaires au Grand Conseil et selon quelles modalités administratives, et qui les représente devant cette autorité. Une base légale générale permettant à la Direction de la magistrature de soumettre ses propres demandes de crédit au parlement est ainsi créée.

Lettre d

Pas de commentaire.

Alinéa 2

L'article 18, alinéa 1, lettre *f* accordait jusqu'ici à la Direction de la magistrature le droit de défendre devant le Grand Conseil le budget, le plan intégré «mission-financement», le rapport de gestion ainsi

que le rapport d'activité. Cette disposition est transférée dans un nouvel article réglant le droit de proposition de la Direction de la magistrature, ce qui appelle les précisions suivantes:

- La législation en vigueur ne règle pas la représentation des autorités judiciaires et du Ministère public s'agissant des réponses aux interventions parlementaires (motions financières, interpellations et questions) qui concernent leur gestion ou leur gestion financière (cf. *infra,* commentaire de l'art. 61, al. 2, lit. *c* LGC). Il s'agit de combler cette lacune tout en étendant le droit de représentation de ces autorités aux affaires de crédit qui sont de leur ressort, comme le prévoit nouvellement la loi.

- L'étendue et le contenu du droit de représentation de la Direction de la magistrature sont source d'incertitudes dans la pratique actuelle. La question s'est posée de savoir s'il se limite à la simple possibilité, pour le représentant ou la représentante de cette autorité, d'assister aux séances de commission et aux débats parlementaires, ou s'il autorise une prise de parole. Le nouveau droit opte clairement pour la seconde interprétation, ce qui est conforme aux règles de procédure convenues selon lesquelles le droit de participation des autorités judiciaires et du Ministère public doit instaurer un dialogue et permettre à la Direction de la magistrature de représenter elle-même ses affaires[47]. Cette solution se justifie notamment en cas de divergence de vue ou de différend entre le pouvoir judiciaire et le Conseil-exécutif. Force est de relever par ailleurs que seule la Direction de la magistrature est en mesure de fournir des renseignements pertinents sur la gestion financière ainsi que les besoins en ressources ou autres du domaine de la justice. A l'inverse, le droit de représentation et de prise de parole doit aussi être compris comme une obligation de renseigner le Grand Conseil.

Article 6b Participation du Conseil-exécutif aux affaires de la Direction de la magistrature

Cette disposition concrétise l'article 83a, alinéa 3 ConstC et précise que la Direction de la magistrature transmet ses affaires au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil-exécutif. La réserve par rapport à d'autres dispositions législatives concerne en particulier le rapport d'activité qui, comme jusqu'ici, est adressé directement au Grand Conseil (cf. art. 18, al. 1, lit. *e*). Les relations entre les trois pouvoirs étatiques présentent des particularités concernant le budget (cf. art. 11, al. 4 et 5, inchangé), les affaires portant sur des dépenses (cf. *infra,* commentaire de l'art. 18, al. 1, lit. *b1*) ainsi que les interventions parlementaires ressortissant à la justice (cf. *infra,* commentaire de l'art. 18, al. 1, lit. *b2*).

La particularité de la transmission des affaires par l'intermédiaire du Conseil-exécutif prévue à l'alinéa 1 ne vaut que pour les affaires au sens de l'article 6a, alinéa 1. Les autres relations et échanges entre la Direction de la magistrature et le Grand Conseil, notamment la Commission de justice, voire la Commission des finances, ne sont pas concernés et sont donc de nature directe.

Article 6c Information

Depuis l'introduction du principe de l'autoadministration des tribunaux et du Ministère public, ceux-ci défendent eux-mêmes leurs intérêts. Cette fonction qui, avant la réforme, ressortissait à la DIJ n'est plus assumée par cette dernière qu'en matière législative (art. 29 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration [loi d'organisation, LOCA])[48]. Certains domaines de l'administration de la justice n'en demeurent pas moins de la compétence du Conseil-exécutif (puis, le cas échéant, du Grand Conseil) qui est appelé à prendre des mesures ou des décisions concernant

47 Règles de procédure, p. 3 s.; cf. également les p. 5 et 6 s. s'agissant des motifs.

48 RSB 152.01

directement le pouvoir judiciaire ou ayant (également) un impact sur celui-ci ou sur l'accomplissement de ses tâches.
Tel est le cas, en premier lieu, d'affaires concernant l'administration de la justice qui relèvent de l'administration centrale et non des autorités judiciaires et du Ministère public (cf. art. 6, al. 1): affaires ayant trait au personnel ou à l'informatique, de la compétence, respectivement, de l'Office du personnel (OP) et de l'Office d'informatique et d'organisation (OIO) de la Direction des finances (FIN), décisions relatives aux infrastructures qu'est appelé à prendre l'Office des immeubles et des constructions (OIC) de la Direction des travaux publics et des transports (DTT), ou encore décisions déterminantes pour la sécurité, du ressort de la Direction de la sécurité (DSE). Dans ces domaines, tous les arrêtés autorisant des dépenses ou autres arrêtés qui ne portent pas sur une question de procédure peuvent avoir des répercussions pour les autorités judiciaires et le Ministère public. Tel est également le cas, en deuxième lieu, des rapports du Conseil-exécutif (art. 52 LGC) qui ont directement trait au pouvoir judiciaire, ainsi que des affaires relevant des relations extérieures, qui ressortissent au Grand Conseil ou au Conseil-exécutif (cf. art. 74, al. 2 et 88, al. 4 ConstC en relation avec l'art. 56 LGC) mais peuvent avoir des répercussions sur la gestion des affaires, les procédures et la charge de travail, de même que sur le droit à l'autoadministration des tribunaux et du Ministère public. Ainsi, bien que s'administrant lui-même, le domaine judiciaire dépend à certains égards de décisions du gouvernement ou de certaines Directions. L'article 6, alinéa 2 LOJM garantit aujourd'hui déjà à la Direction de la magistrature la prise en compte de ses besoins par les Directions (DTT et FIN), de manière appropriée, à tout le moins dans le domaine des infrastructures. Celle-ci peut également donner son avis au sujet d'affaires de Direction, au niveau du Conseil-exécutif, lorsqu'une procédure de corapport est organisée (cf. art. 3b OPC). En troisième lieu, enfin, les intérêts du pouvoir judiciaire peuvent aussi être touchés par des affaires gouvernementales (puis parlementaires) qui concernent l'ensemble de l'administration cantonale (thèmes transversaux). Exception faite de la participation de la Direction de la magistrature selon l'article 3b OPC, les tribunaux et le Ministère public n'avaient jusqu'ici aucun moyen, sur le plan institutionnel, de prendre connaissance d'affaires du Conseil-exécutif et de l'administration les concernant et, au besoin, d'intervenir à bon escient dans le processus décisionnel. Il est par ailleurs souvent impossible aux autorités administratives de tenir compte des intérêts des tribunaux et du Ministère public car ce sont eux, ou la Direction de la magistrature, qui possèdent les connaissances déterminantes. Cette dernière n'est pas non plus en mesure d'assumer sa responsabilité propre faute d'être partie prenante aux flux d'information usuels au sein de l'administration. Il peut donc arriver qu'elle n'ait pas connaissance d'affaires ou de projets en cours et soit dans l'incapacité de faire valoir son point de vue.

La présente disposition résulte du besoin d'information et, si possible, de prise en compte de ses intérêts qui est celui de la Direction de la magistrature lorsque le Conseil-exécutif traite d'affaires qui la concernent, sans restreindre la marge de manœuvre de ce dernier. Elle prévoit que le Conseil-exécutif ou la Direction compétente à raison de la matière informe la Direction de la magistrature, au préalable, des affaires qui la touchent, lui donnant ainsi la possibilité de faire valoir ses intérêts. Devant le Grand Conseil, de telles affaires du gouvernement sont représentées par le membre du Conseil-exécutif compétent, à qui il incombe de défendre les intérêts des tribunaux et du Ministère public. Si une affaire gouvernementale ne concerne que la justice (p. ex. affaire de crédit portant sur la construction d'un nouveau bâtiment judiciaire), la Direction de la magistrature peut faire savoir, par l'intermédiaire de la Commission de justice ou du Bureau du Grand Conseil, qu'elle souhaite s'exprimer devant le Grand Conseil. Cette possibilité doit également être comprise comme un *devoir* de fournir des informations.

Article 6d Collaboration entre le Grand Conseil, le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature

A ce jour, des règles de procédure (cf. ch. 2.2.1 *supra*) définissent la collaboration entre le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature, qui les ont signées, ainsi que la Commission de justice, qui en a pris connaissance. Les procédures et leur déroulement, les compétences et les droits de participation des autorités concernées que définit ce document doivent être conservés, dès lors qu'ils contribuent sensiblement à la bonne collaboration et aux relations harmonieuses entre les trois pouvoirs de l'Etat. Aucun changement important n'y est apporté par le présent projet, exception faite des règles relatives au traitement des interventions parlementaires. Au contraire, une base légale est désormais créée, à partir de laquelle les autorités et services concernés peuvent s'entendre sur les détails de leurs relations et de leur participation.

Outre les processus déjà fixés par les règles de procédure (budget et plan financier, rapports de gestion et d'activité, interventions parlementaires, procédures de consultation et de corapport, législation), d'autres domaines ou aspects de la collaboration sont à définir en commun:

- *Affaires de crédit des autorités judiciaires et du Ministère public*: à l'instar des demandes de crédit du gouvernement, de telles affaires doivent être examinées par l'administration avant d'être soumises au Grand Conseil. Les compétences et les processus y relatifs sont susceptibles d'une définition sur le modèle des règles de procédure détaillées qui sont applicables au budget.
- *Affaires relevant des relations extérieures*: la conclusion de traités entre le canton de Berne et d'autres cantons ou la Confédération relève de la compétence du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif (cf. art. 74, al. 2 et 88, al. 4 ConstC en relation avec l'art. 56 LGC). De tels traités peuvent intéresser le domaine judiciaire s'ils contiennent des dispositions sur la protection juridique ou la poursuite pénale ayant un impact sur les compétences, les procédures, la charge de travail ou l'autoadministration des tribunaux et du Ministère public. Il arrive par ailleurs que les autorités judiciaires ou de poursuite pénale de la Confédération et des cantons concluent des traités fixant les procédures en leur sein et entre elles, et qui concernent donc le pouvoir judiciaire au premier chef.
- *Information et inclusion de la Direction de la magistrature*: les devoirs d'information vis-à-vis de la Direction de la magistrature pourraient eux aussi faire l'objet d'une convention entre cette dernière et le gouvernement (voire le parlement) (cf. *supra,* commentaire de l'art. 6c). Le droit de consulter certains dossiers (art. 41 et 56 LGC) déjà accordé de manière informelle à la Direction de la magistrature est susceptible d'une réglementation lui garantissant la possibilité de prendre connaissance d'affaires du Conseil-exécutif et, au besoin, de faire valoir ses intérêts. Enfin, un accord pourrait être conclu sur l'institutionnalisation de la participation de la Direction de la magistrature aux séances de divers organes de l'administration (p. ex. Conférence des secrétaires généraux [CSG]) ou encore sur l'établissement d'un dialogue bilatéral ou trilatéral avec le gouvernement et le parlement.

Article 17 Composition et organisation

Alinéa 1

Cet alinéa est abrogé car la réglementation qu'il contenait figure désormais à l'article 3a.

Article 18 Tâches

Les compétences de la Direction de la magistrature en matière d'autorisation de dépenses sont désormais fixées dans la Constitution (art. 97a, al. 3) de sorte qu'elles peuvent être biffées du titre.

Alinéa 1

Il ressort clairement de la loi que les tâches assumées par la Direction de la magistrature (personnel, finances et comptabilité, infrastructures, etc.) ne vont pas au-delà de l'autoadministration du pouvoir judiciaire et n'ont aucun lien avec l'activité jurisprudentielle.

Lettre b

Une précision est apportée à cette disposition: la Direction de la magistrature *adopte* (au lieu de «édicte») les affaires pour lesquelles elle dispose d'un droit de proposition au Grand Conseil et qu'elle soumet à ce dernier par l'intermédiaire du Conseil-exécutif, à savoir le budget, le plan intégré «mission-financement», les demandes de crédit et les réponses aux interventions parlementaires (cf. également lit. *b1* et *b2*). Elle entend au préalable les Directions concernées et la Chancellerie d'Etat.

Lettre b1

Cette disposition énonce, de manière en partie nouvelle, la compétence et l'obligation de la Direction de la magistrature d'adopter les demandes de crédit (cf. commentaire de l'art. 6a, al. 1, lit. *b*) dans le catalogue de ses tâches. Comme pour la proposition de budget et le rapport de gestion, remis au Conseil-exécutif qui les intègre dans le budget et le rapport de gestion cantonaux à l'intention du Grand Conseil en application de l'article 63 LFP (cf. art. 11, al. 5 LOJM)[49], la Direction de la magistrature dispose désormais d'un droit de proposition indirect pour les affaires concernant des dépenses (cf. commentaire de l'art. 6a, al. 1 LOJM et de l'art. 83a, al. 1 ConstC). Sa demande de crédit est transmise au Grand Conseil par le Conseil-exécutif qui n'est pas habilité à la modifier mais peut prendre position à son sujet et formuler ses propres propositions (art. 6b LOJM).

La Direction de la magistrature prépare les affaires financières des autorités judiciaires et du Ministère public; dans ce contexte, elle sollicite un rapport technique de la Direction des finances (de son service compétent) et, le cas échéant, d'autres autorités ou services spécialisés. Cette étape ne sert pas – comme la procédure de corapport (cf. art. 22 OPC) – à la prise de décision par le Conseil-exécutif, mais uniquement à une consolidation de l'affaire sur le plan technique par la Direction de la magistrature et l'autorité spécialisée.

Lettre b2

Les motions financières, les interpellations et les questions qui ont trait à la gestion ou à la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public peuvent s'adresser à la Direction de la magistrature (cf. art. 61, al. 1, lit. *c* LGC), dont la compétence pour y répondre est désormais prévue à la lettre *b2*. Cette instance entend au préalable les Directions concernées et la Chancellerie d'Etat. Les relations avec le Grand Conseil sont régies par la norme de principe qu'est l'article 6b en relation avec l'article 6a, alinéa 1, lettre *d*: le Conseil-exécutif transmet la réponse de la Direction de la magistrature au Grand Conseil sans y apporter de modification. Il en prend toutefois connaissance, peut se forger une opinion à son sujet et, en cas de divergence avec la Direction de la magistrature, faire usage de ses propres compétences pour réagir devant le Grand Conseil. Concrètement, la réponse

[49] Cf. rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif à la loi et au décret concernant la mise à jour de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, Journal du Grand Conseil 2012, annexe 33, p. 7; rapport sur la réforme de la justice, p. 11.

est envoyée à la Chancellerie d'Etat dans le délai applicable aux interventions parlementaires conformément à la planification du travail relative aux projets parlementaires. La Chancellerie d'Etat veille à informer le Conseil-exécutif. Dans le cas d'interventions parlementaires susceptibles d'entraîner des coûts pour l'administration, la Direction de la magistrature est tenue de soumettre au préalable son projet de réponse au gouvernement[50] de façon à ce qu'il puisse se prononcer par écrit. Elle défend ensuite sa réponse devant le Grand Conseil (cf. *supra,* commentaire de l'art. 6a, al. 2).

En cas d'interventions parlementaires qui concernent les tribunaux et le Ministère public, les relations entre le gouvernement, la Direction de la magistrature et le parlement doivent respecter les points suivants:

- Les interventions parlementaires peuvent toucher aux intérêts et besoins légitimes des autorités judiciaires et du Ministère public, voire à leur indépendance. Avant d'attribuer une telle intervention à une Direction (en particulier s'il s'agit d'une motion) ou à la Direction de la magistrature, le Conseil-exécutif doit donc entendre la destinataire. Cette procédure est déjà établie, mais de manière informelle: l'Office du soutien au gouvernement et des droits politiques (OGDP) informe la Direction de la magistrature de l'attribution prévue en lui laissant un bref délai pour faire part, le cas échéant, de son avis divergent ou de remarques et informations complémentaires. Le maintien de cette pratique est prévu et doit désormais se fonder sur la nouvelle base régissant la coopération (cf. art. 6c).

- Selon la pratique actuelle[51], le gouvernement (Direction) est tenu d'intégrer la Direction de la magistrature au traitement de motions concernant (également) les autorités judiciaires ou le Ministère public (cf. art. 3b OPC): celle-ci est invitée par la Direction responsable à prendre position sur le projet de réponse à l'occasion de la procédure de corapport. Une fois la réponse adoptée par le Conseil-exécutif, elle lui est transmise en même temps qu'au Grand Conseil. Cette pratique doit être maintenue sur la base de la nouvelle disposition qui sous-tend la coopération.

- Devant le Grand Conseil, la réponse à une intervention parlementaire est défendue par son ou sa destinataire (cf. le commentaire de la lit. *f* ci-après sur le droit de représentation de la Direction de la magistrature). Au besoin, et en particulier s'il existe des divergences entre le gouvernement et la Direction de la magistrature quant à la mise en œuvre d'une motion concernant la justice, il est opportun que cette dernière puisse également faire valoir son point de vue sur la réponse fournie par le Conseil-exécutif.

Lettre e

Le rapport d'activité du pouvoir judiciaire est la seule affaire que la Direction de la magistrature transmet directement au Grand Conseil, sans passer par le Conseil-exécutif. La lettre *e* le précise explicitement, concrétisant ainsi l'article 6b, alinéa 1.

Lettre f

Le droit de représentation et le droit de s'exprimer de la Direction de la magistrature est fixé de manière générale, à l'article 6a, alinéa 2 (cf. disposition), pour toutes les affaires au sujet desquelles elle peut soumettre des propositions, de sorte qu'il y a lieu d'abroger la lettre *f*.

---

50 Cf. règles de procédure, p. 6.

51 Cf. règles de procédure, p. 7.

Alinéa 2

Les compétences de la Direction de la magistrature en matière d'autorisation de dépenses sont désormais inscrites – à l'instar de celles du Conseil-exécutif – dans la Constitution cantonale (art. 97a, al. 3 ConstC). La répétition dans la loi est superflue et cet alinéa doit être abrogé.

Article 24a Changement de poste pendant une période de fonction dans les tribunaux civils et pénaux de première instance

Alinéa 1

Le Grand Conseil élit tous les juges (art. 21). Les juges de première instance et les présidents et présidentes des autorités de conciliation sont élus à une fonction précise, au tribunal régional ou à un tribunal cantonal, ou encore au sein d'une autorité de conciliation. Seule la répartition entre les régions est du ressort du directoire de la Cour suprême (art. 39, al. 2, lit. *l*). Les juges de première instance et les présidents et présidentes des autorités de conciliation doivent désormais avoir la possibilité de reprendre, au sein de la première instance, n'importe quel poste devenant vacant dans un autre tribunal ou une autre autorité de conciliation sans nouvelle procédure politique d'élection par le Grand Conseil. Ils bénéficient ainsi d'une plus grande flexibilité dans l'organisation de leur carrière professionnelle. De surcroît, ce changement permet une réaction plus rapide et plus simple à un changement dans la charge de travail de certains tribunaux et autorités de conciliation.

Alinéa 2

Le directoire de la Cour suprême veillera, dans sa pratique en matière d'autorisation, à éviter les changements trop nombreux et l'occupation de postes pour un laps de temps trop limité. Il incombe à la Cour suprême de fixer les exigences et les critères applicables dans son règlement.

Alinéa 3

Les juges ayant changé de poste sont réélus dans leur nouvelle fonction, ce qui correspond à la pratique actuelle en cas de modification du taux d'occupation pendant la période de fonction.

Article 26a Entraide dans les tribunaux civils et pénaux de première instance

Alinéa 1

Les prescriptions qui prévalent actuellement n'autorisent qu'une entraide très ponctuelle et limitée, et ne permettent pas de réagir de manière satisfaisante aux changements survenant dans la charge de travail de certains tribunaux ou autorités de conciliation. La nouvelle réglementation, de nature générale cette fois, flexibilise totalement l'entraide dans tous les tribunaux de première instance et autorités de conciliation. Une base légale instaurant une obligation d'entraide est en outre créée: tous les juges et présidents ou présidentes ont le devoir de prêter main-forte n'importe où sur le territoire cantonal.

La présente disposition implique l'abrogation des règles d'entraide particulières, limitées à certains tribunaux ou autorités de conciliation, des articles 62, 66, 68 et 87.

Alinéa 2

Le directoire de la Cour suprême ordonne l'entraide de cas en cas, en pesant les intérêts des autorités judiciaires ou de conciliation ainsi que des présidents et présidentes de tribunal ou des autorités de conciliation que sa décision concerne. A cette fin, il tiendra compte de la charge de travail des instances ainsi que des aspects techniques, tout en s'assurant du caractère raisonnable de l'exigence de prêter main-forte. Il s'appuiera sur la pratique découlant de l'article 23 LPers, selon lequel l'autorité d'engagement peut attribuer provisoirement ou définitivement un autre travail acceptable aux employés et employées, en leur garantissant le même traitement, lorsque l'accomplissement des tâches ou l'engagement approprié et efficace des ressources en personnel l'exigent. La procédure et les éventuelles mesures d'accompagnement (en particulier en cas de coûts supplémentaires occasionnés par le transport et les repas) sont régis par les dispositions *ad hoc* de la législation sur le personnel, et en particulier par les articles 25 ss de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel (OPers)[52].

Article 28 Incompatibilité à raison de la personne

Alinéa 1

Cette disposition prend modèle sur l'article 46, alinéa 1 LOCA. Applicable à toute la magistrature, elle est identique à celle qui prévaut au sein de l'administration cantonale. En matière d'incompatibilité, l'élément déterminant est l'existence d'un rapport hiérarchique de subordination directe assorti du droit de donner des instructions d'une part et de l'obligation de se plier aux instructions reçues d'autre part. La disposition s'applique également au sein du Ministère public, compte tenu de sa structure hiérarchique et du rapport qu'entretiennent ses membres avec le procureur ou la procureure en chef.

Alinéa 2

La nouvelle disposition, qui correspond dans une large mesure à celle de l'actuel alinéa 1, complète la règle générale dans le cas des juges et des présidents et présidentes des autorités de conciliation, qui ne peuvent faire partie ensemble du même tribunal ou de la même autorité s'il existe entre eux des liens personnels ou de parenté. Cette disposition tient compte du fait que ces magistrats et magistrates statuent parfois au sein d'une autorité collégiale. Les procureurs et procureures, y compris au sein du Ministère public des mineurs, sont pour leur part seuls responsables de diriger la procédure, de sorte que des liens personnels ou familiaux entre personnes travaillant dans la même entité ne posent pas de problème en l'absence de rapport de subordination direct. Il n'en va pas de même, par contre, au sein du Parquet général, raison pour laquelle une incompatibilité est prévue dans ce cas.

Article 29 Eligibilité et conditions d'engagement

Le titre actuel n'est pas correct car les procureurs et procureures, y compris du Ministère public des mineurs, non sont pas élus, contrairement aux juges et au procureur général ou à la procureure générale, mais engagés par ce dernier ou cette dernière. Il est donc complété par la mention des conditions d'engagement.

52 RSB 153.011.1

Alinéa 1

Cette disposition n'avait pas été adaptée lors de l'introduction de la fonction de procureur ou procureure des mineurs à l'occasion de la réforme. Il est désormais précisé expressément que les conditions d'engagement s'appliquent aussi à cette fonction.

Article 30 Activités annexes et charges publiques

Alinéa 1

Cette disposition n'avait pas été adaptée lors de l'introduction de la fonction de procureur ou procureure des mineurs à l'occasion de la réforme. Son champ d'application est maintenant expressément étendu à cette fonction, de même qu'aux mandats de président ou présidente d'une autorité de conciliation et de procureur-assistant ou procureure-assistante.

Alinéas 3 et 4

Jusqu'ici, la disposition se limitait aux juges, sans raison objective. Elle mentionne désormais aussi les présidents et présidentes des autorités de conciliation, les procureurs et procureures ainsi que les procureurs-assistants et procureures-assistantes.

Article 33 Greffiers et greffières, secrétaires juristes et secrétaires non juristes

Alinéa 1a

Les commissions de recours engagent aujourd'hui déjà des greffiers et greffières à titre accessoire. La présente disposition confère une base légale à cette pratique, tout en précisant que la rémunération est réglée par voie de décret. Il s'agit en l'occurrence du décret du 9 juin 2010 sur l'indemnisation des juges à titre accessoire (DInJ)[53] qui, en vertu de son article 1, alinéa 1, s'applique également aux greffiers et greffières à titre accessoire.

Alinéa 2a

Le Ministère public des mineurs a désormais expressément la possibilité d'engager des secrétaires juristes ainsi que des secrétaires non juristes.

Article 33a Procureurs-assistants et procureures-assistantes ainsi que procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs

Alinéa 1

L'évaluation a montré que l'engagement de jeunes procureurs et procureures peu ou pas du tout expérimentés est fréquent. Ceux-ci assument seuls la responsabilité de l'ensemble des tâches inhérentes à leur fonction et sont donc affectés à la classe de traitement 28, comme leurs collègues plus chevronnés. La modification de la LOJM permet au Ministère public d'engager, en plus des secrétaires juristes, des procureurs-assistants et procureures-assistantes qui apportent leur concours aux procureurs et procureures. Leur nombre, à l'instar de celui des secrétaires juristes et des secrétaires non juristes, dépend des ressources disponibles. Il est fixé non par le ministère public compétent,

53 RSB 166.1

mais par le Parquet général qui dispose d'une vue d'ensemble le mettant davantage à même d'apprécier l'existence d'un besoin.

Alinéa 2

Le Ministère public des mineurs a lui aussi la possibilité d'engager des procureurs-assistants et des procureures-assistantes dans les limites des ressources disponibles.

Les procureurs-assistants et procureures-assistantes, au sein du Ministère public et du Ministère public des mineurs, sont suivis par les procureurs et procureures, et placés sous leur surveillance. Ils mènent des procédures simples ou moyennement complexes, en fonction de leur expérience, de manière largement autonome, mais leurs devoirs et leurs compétences sont limités. L'ensemble des ordonnances, décisions et actes qui ont une portée essentielle pour la procédure ou touchent aux droits fondamentaux des personnes concernées sont réservés aux procureurs et procureures. Ainsi, les procureurs-assistants et procureures-assistantes ne sont en particulier pas habilités à ouvrir une instruction, à ordonner des mesures de contrainte, à décider d'une mise en accusation ni à soutenir l'accusation.

Il est prévu d'affecter les procureurs-assistants et procureures-assistantes à une classe de traitement située entre celle des procureurs et procureures, par rapport à qui leurs compétences et devoirs sont restreints, et celle des secrétaires juristes. Le classement de la nouvelle fonction sera examiné par la commission d'évaluation puis fixé par le Conseil-exécutif.

Alinéa 3

Pas de commentaire.

Alinéa 4

Les tâches et les compétences des procureurs-assistants et procureures-assistantes sont fixées pour l'essentiel à l'article 32b LiCPM en relation avec les dispositions applicables du CPP dans le cas du Ministère public, et à l'article 84a LiCPM en relation avec les dispositions applicables de la PPMin dans le cas du Ministère public des mineurs (cf. commentaire *infra*).

Article 39 Directoire

Alinéa 1a

La composition du directoire de la Cour suprême issu de la réforme, à savoir le président ou la présidente de la Cour suprême, les deux présidents et présidentes des sections, le ou la responsable des ressources ainsi que le secrétaire général ou la secrétaire générale (tous les cinq disposant du droit de vote) n'a pas entièrement convaincu le plénum. Dans un premier temps, la fonction de responsables des ressources a donc été supprimée. Il s'est toutefois avéré que la composition à quatre membres, le président ou la présidente ayant voix prépondérante, n'était pas idéale non plus, d'autant que le secrétaire général ou la secrétaire générale est dans une position de subordination hiérarchique par rapport à la présidence et que cela peut influencer son vote. Il ou elle ne doit donc plus assister aux séances qu'avec voix consultative, tout en conservant la possibilité de formuler des propositions dans son domaine de compétence.

Article 57 Juge unique

Alinéa 7

Dans un souci d'efficacité, la nouvelle disposition accorde au président ou à la présidente neutre du Tribunal arbitral des assurances sociales la compétence de connaître de toutes les affaires pour lesquelles les parties concluent de façon concordante à l'admission du recours ou de la demande (sur le modèle de l'art. 57, al. 4 LOJM applicable au ou à la juge unique du Tribunal administratif).

Article 62 Membres suppléants

Alinéas 2 et 3

L'article 26a introduit une base légale générale à l'entraide au sein des tribunaux et des autorités de conciliation. La prescription spéciale applicable aux membres du Tribunal cantonal des mesures de contrainte en matière d'entraide doit donc être abrogée et le titre marginal, corrigé.

Article 66 Membres suppléants

Alinéas 2 et 3

L'article 26a introduit une base légale générale à l'entraide au sein des tribunaux et des autorités de conciliation. La prescription spéciale applicable aux membres du Tribunal pénal économique en matière d'entraide doit donc être abrogée.

Article 68 Suppléance

Alinéas 2 et 3

L'article 26a introduit une base légale générale à l'entraide au sein des tribunaux et des autorités de conciliation. La prescription spéciale applicable aux membres du Tribunal des mineurs en matière d'entraide doit donc être abrogée.

Article 75 Autorité appelée à statuer

Alinéa 1

Pour des raisons de systématique, c'est désormais l'alinéa 1a, et non plus 1, qui précise que la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière statue dans une composition de trois juges.

Alinéa 1a

Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière doit désormais rendre les décisions d'irrecevabilité et de radiation du rôle en qualité de juge unique. Une composition de trois membres n'a en effet aucune raison d'être dès lors que le savoir des juges spécialisés n'est pas sollicité en l'espèce. Cette solution se justifie d'autant plus qu'au Tribunal administratif, qui est l'autorité de recours contre les décisions de la commission, de telles décisions sont du ressort du ou de la juge unique.

Article 77 Autorité appelée à statuer

Alinéa 1

Pour des raisons de systématique, c'est désormais l'alinéa 1a, et non plus 1, qui précise que la Commission d'estimation en matière d'expropriation statue dans une composition de trois juges.

Alinéa 1a

Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente de la Commission d'estimation en matière d'expropriation doit désormais rendre les décisions d'irrecevabilité et de radiation du rôle en qualité de juge unique. Une composition de trois membres n'a en effet aucune raison d'être dès lors que le savoir des juges spécialisés n'est pas sollicité en l'espèce. Cette solution se justifie d'autant plus qu'au Tribunal administratif, qui est l'autorité de recours contre les décisions de la commission, de telles décisions sont du ressort du ou de la juge unique (art. 57, al. 2, lit. *c* et *d*).

Article 79 Autorité appelée à statuer

Alinéa 1

Pour des raisons de systématique, c'est désormais l'alinéa 1a, et non plus 1, qui précise que la Commission des améliorations foncières statue dans une composition de trois juges.

Alinéa 1a

Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente de la Commission des améliorations foncières doit désormais rendre les décisions d'irrecevabilité et de radiation du rôle en qualité de juge unique. Une composition de trois membres n'a en effet aucune raison d'être dès lors que le savoir des juges spécialisés n'est pas sollicité en l'espèce. Cette solution se justifie d'autant plus qu'au Tribunal administratif, qui est l'autorité de recours contre les décisions de la commission, de telles décisions sont du ressort du ou de la juge unique.

Section 10.3

Article 87 Entraide

Alinéas 1 et 2

L'article 26a introduit une base légale générale à l'entraide au sein des tribunaux et des autorités de conciliation. La prescription spéciale applicable aux membres des autorités régionales de conciliation en matière d'entraide doit donc être abrogée.

Article 89 Composition

Alinéa 1

Lettre e

Plusieurs raisons parlent en faveur d'une séparation des fonctions de procureur ou procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence régionale, à commencer par la lourdeur de la charge de travail générée par ce cumul. Faute de capacités suffisantes, une partie des tâches de responsable

de l'agence est déléguée au suppléant ou à la suppléante qui, à son tour, doit assumer un volume de travail disproportionné. A cela s'ajoute que les agences sont surveillées par le procureur ou la procureure des mineurs en chef, qui a la compétence de donner des instructions. L'agence placée sous sa direction n'est donc pas soumise à la même surveillance que les autres agences.

La disposition prévoyant que le procureur ou la procureure des mineurs en chef est simultanément responsable d'une agence régionale est donc abrogée.

6.3 Modification de la loi sur le Grand Conseil (LGC)

Article 61 Principes [concernant les interventions parlementaires]

Alinéa 2, lettre c

Dans sa teneur actuelle, cette disposition prévoit que des motions financières (mais non des motions), des postulats, des interpellations et des questions peuvent s'adresser à la Direction de la magistrature lorsqu'elles concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public (cf. ch. 4.2 *supra*). La modification supprime cette possibilité s'agissant des postulats, tandis que les motions financières, les interpellations et les questions restent admises. Elle se justifie tout d'abord par le fait que les interventions parlementaires sont en premier lieu des instruments servant à donner des mandats au *gouvernement* et à obtenir des informations de sa part. L'exception concernant les motions financières s'explique en raison du droit qu'ont les autorités judiciaires et le Ministère public de proposer un budget de manière autonome. Par ailleurs, l'expérience a clairement montré le caractère inopportun de dispositions légales prévoyant des destinataires distincts pour les motions (Conseil-exécutif) et les postulats (Direction de la magistrature) dont le contenu concerne la justice. Il peut en résulter des situations que rien ne justifie objectivement dans lesquelles le gouvernement répond à des motions qui, si elles avaient été déposées sous forme de postulat, seraient du ressort de la Direction de la magistrature. Les motions et les postulats se rapportant à la justice doivent donc, en tant qu'interventions parlementaires assorties d'un mandat contraignant, être traitées par un seul destinataire. Au surplus, les relations et le droit de représentation en rapport avec les interventions parlementaires sont régis par les articles 6a, alinéa 2 et 18, alinéa 1, lettre *b2* LOJM (cf. le commentaire de ces dispositions pour plus de détails).

Article 65 Postulat

Seul le Conseil-exécutif peut être chargé d'un mandat au moyen d'un postulat (cf. *supra,* commentaire de l'art. 61, al. 2, lit. *c*), de sorte que la mention de la Direction de la magistrature doit être biffée.

6.4 Modification de la loi sur le personnel (LPers)

Article 104 Procédure

Alinéa 1a

Cet article prévoit, à l'alinéa 1, que la Direction chargée du domaine dont relèvent les faits motivant les prétentions statue par voie de décision sur les prétentions contestées qui sont dirigées contre le canton et concernent des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale. Il ne désigne toutefois pas l'autorité qui statue lorsque de telles prétentions sont dirigées contre des collaborateurs et collaboratrices du domaine de la justice. Un complément est donc apporté ici, en vertu duquel cette compétence revient, selon les rapports de travail, au directoire de la Cour suprême ou du

Tribunal administratif, ou au Parquet général, ou alors, si les prétentions sont dirigées contre une personne travaillant au sein de l'état-major des ressources, à la Direction de la magistrature. Dans de tels cas également, la procédure est régie par les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)[54].

6.5 Modification de la loi sur les avocats et les avocates (LA)

Article 42 Rémunération

Alinéa 1

Lors d'une première audition menée par la police ou le Ministère public, le prévenu a droit, en vertu de l'article 159, alinéa 1 CPP, à la présence d'une personne assumant sa défense (avocat ou avocate de la première heure). Faute de base légale, la question de la rétribution se pose régulièrement lorsqu'il s'avère que les conditions de la commission d'un avocat ou d'une avocate d'office ne sont pas remplies par la suite et que la personne auditionnée n'est pas en mesure d'assumer elle-même les coûts. Dans ce cas, les avocats et avocates qui ont accepté de se tenir à disposition et ont été sollicités par le Ministère public ne touchent pas de rémunération. Une base légale est donc introduite, sur le modèle de ce que prévoient d'autres cantons (p. ex. celui d'Argovie), afin que le canton indemnise les avocats et avocates de la première heure selon les principes applicables à la défense d'office.

6.6 Modification de la loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs

Sous-section 3.1a Procureurs-assistants et procureures-assistantes

Le statut des procureurs-assistants et procureures-assistantes fait l'objet d'une sous-section distincte à l'intérieur de la section 3 «Procédure pénale».

Article 32b Tâches et compétences

Alinéa 1

Les procureurs-assistants et procureures-assistantes ont des compétences et des devoirs restreints par rapport à ceux des procureurs et procureures (cf. *supra*, commentaire de l'art. 33a LOJM). Les lettres *a* à *g* énumèrent expressément les tâches attribuées aux procureurs et procureures par le CPP qui ne sauraient leur incomber. Seuls relèvent dès lors de leur compétence propre l'audition du prévenu (art. 157 ss CPP), de témoins (art. 162 ss CPP) et de personnes appelées à donner des renseignements (art. 178 ss CPP), le recours à des experts (art. 182 ss CPP), les inspections (art. 193 CPP), la production de dossiers (art. 194 CPP), les demandes de rapports et de renseignements (art. 195 CPP) et le prononcé d'ordonnances pénales en présence de faits clairs (art. 352 ss CPP). Dans leur domaine de compétence, les procureurs-assistants et procureures-assistantes sont suivis par le procureur ou la procureure dont relève la procédure, et placés sous sa surveillance. L'étendue de cette dernière dépend de leur expérience et de leur savoir.

Article 34 Auditions (art. 142 CPP)

Pas de commentaire.

---

54 RSB 155.21

Article 38 Décisions des tribunaux des mesures de contrainte ordonnant, autorisant ou prolongeant des mesures

Alinéas 1, lettre b et 1a (nouveau)

La compétence des tribunaux régionaux des mesures de contrainte se limite désormais aux mises en détention et aux mesures de substitution qui sont soumises à des délais extrêmement courts, suite aux demandes émanant des ministères publics régionaux du Jura bernois – Seeland, de l'Emmental – Haute-Argovie et de l'Oberland, ou encore des tribunaux des régions éponymes. Les autres décisions de mise en détention rendues à la demande des instances précitées ressortissent maintenant au Tribunal cantonal des mesures de contrainte.

Article 59 Procédure de l'ordonnance pénale
1. Compétence
Alinéa 1

Les procureurs-assistants et procureures-assistantes sont habilités à mener de manière autonome des procédures d'ordonnance pénale et, si les faits sont clairs, à prononcer de telles ordonnances, une compétence qui découle de l'énumération figurant à l'article 33a en relation avec les dispositions du CPP (cf. le commentaire *supra*).

Sous-section 4.1a Procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs

Le statut des procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs fait l'objet d'une sous-section distincte à l'intérieur de la section 4 «Procédure pénale applicable aux mineurs».

Article 84a Tâches et compétences

Alinéa 1

Les procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs ont des compétences et des devoirs restreints par rapport à ceux des procureurs et procureures des mineurs. Les lettres *a* à *i* énumèrent expressément les tâches attribuées aux procureurs et procureures des mineurs par la PPMin et le CPP qui ne sauraient leur incomber. Leurs compétences étant très semblables à celles des procureurs-assistants et procureures-assistantes du Ministère public, il est renvoyé au commentaire de l'article 32b *supra*.

Article 93 Détermination du montant de la participation aux frais d'exécution

Alinéa 2

Cette disposition est précisée en ce sens que les procureurs-assistants ou procureures-assistantes des mineurs peuvent aussi, à l'instar des procureurs ou procureures des mineurs, passer une convention d'entretien avec les personnes ayant une obligation d'entretien.

6.7 Modification de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

Article 48 Dépenses nouvelles et dépenses liées

Cette disposition a trait aux autorisations de dépenses du Conseil-exécutif. Le champ d'application de ses alinéas 3 et 4 doit être étendu à la Direction de la magistrature dont les compétences financières ont été élargies (cf. *supra,* commentaire de l'art. 18, al. 1, lit. *b1* LOJM consacré aux affaires de crédit). Il est en outre précisé que les autorisations de dépenses de la Direction de la magistrature doivent être portées à la connaissance de la Commission de justice.

Article 56 Report de crédit

Les alinéas 1 et 3 doivent être complétés en raison de l'élargissement des compétences financières de la Direction de la magistrature (cf. *supra,* commentaire de l'art. 18, al. 1, lit. *b1* LOJM consacré aux affaires de crédit).

7. Répercussions financières

Le changement organisationnel prévu au Ministère public des mineurs, soit la séparation des fonctions de procureur ou procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence régionale, entraîne la création d'un poste de responsable. Il est prévu que le procureur ou la procureure des mineurs en chef conserve sa fonction dirigeante à plein temps. Quant aux tâches de responsable d'agence, qui correspondent à quelque 40 pour cent de poste, elles relèveront désormais de la fonction de responsable à proprement parler, tout comme les tâches assumées jusqu'ici par le responsable d'agence suppléant ou la responsable d'agence suppléante. Ainsi, le taux du nouveau poste est de 80 à 100 pour cent, comme dans les autres agences régionales, mais 40 à 60 pour cent de poste sont disponibles du fait de la réduction du taux d'occupation d'autres procureurs et procureures des mineurs. En conséquence, la mesure ne requiert que la création d'un poste à 30 ou 40 pour cent.

La rémunération des avocats et avocates appelés par le Ministère public à assister à une première audition (art. 159 CPP) telle que le projet la prévoit aura aussi certaines répercussions financières, mais seulement si l'audition n'est pas suivie de la commission d'un avocat ou d'une avocate d'office ou que la personne auditionnée n'assume pas elle-même les coûts. Il n'est pas possible, à ce stade, de chiffrer avec précision les charges qui en résulteront pour le canton, mais l'on part du principe qu'elles seront modestes par rapport au montant total de l'assistance judiciaire en procédure pénale. En tout état de cause, les avocats et avocates de la première heure sont subséquemment commis d'office dans quelque 90 pour cent des cas.

L'engagement de procureurs-assistants et de procureures-assistantes implique que le Grand Conseil ait au préalable débloqué les fonds nécessaires. S'il s'avérait opportun de demander la création de postes de procureurs et de procureures pour renforcer les effectifs du Ministère public ou du Ministère public des mineurs, par exemple en raison de la hausse constante du volume des affaires ou d'exigences accrues de la poursuite pénale dans des domaines tels que la cybercriminalité, le droit pénal médical ou encore la confiscation d'avoirs d'origine criminelle, il serait possible, à la place, de solliciter des ressources pour des postes de procureurs-assistants et de procureures-assistantes. La classification dans l'échelle des traitements relève de la commission d'estimation. En cas d'attribution à la classe 25, les titulaires toucheraient un salaire annuel de 145 176 francs, soit 14 971 francs de plus que le salaire moyen des secrétaires juristes en classe 23, mais 26 217 francs de moins que les procureurs et procureures dont le salaire annuel, en classe 28, est de 171 395 francs.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à d'autres répercussions financières.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'attribution de nouvelles compétences au Tribunal cantonal des mesures de contrainte pourrait avoir un impact minime sur le personnel, en ce sens que cette instance reprendrait non seulement certaines tâches des tribunaux régionaux des mesures de contrainte, mais aussi les pourcentages de poste y afférent. D'une manière générale toutefois, le nombre de postes dans les tribunaux concernés et les fonctions de juge visées ne subissent pas de changement.

Au sein du Ministère public des mineurs, la réorganisation implique la création de 80 à 100 pour cent de poste de responsable d'agence régionale, dont 40 à 60 pour cent pourraient provenir de réductions opérées sur d'autres postes de procureur ou procureure des mineurs.

La création de la fonction de procureur-assistant ou procureure-assistante confère au Ministère public une marge de manœuvre pour optimiser ses structures et processus. La mesure n'a aucune conséquence directe pour le personnel en place. Il sera toutefois possible, désormais, d'engager des juristes ou de promouvoir des secrétaires juristes à cette nouvelle fonction.

Le projet a enfin quelques répercussions sur l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire, dans certains domaines, qui nécessiteront la révision des règlements en vigueur.

9. Répercussions sur les communes

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des répercussions sur les communes.

10. Répercussions sur l'économie

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des répercussions sur l'économie.

11. Résultats de la procédure de consultation

Le Conseil-exécutif a autorisé la DIJ à soumettre la révision législative à une procédure de consultation par arrêté du 20 mars 2019. Cette procédure, qui a eu lieu du 22 mars 2019 au 21 juin 2019, a suscité 47 prises de position de la part des 117 destinataires, dont 20 ont approuvé le projet sans remarques particulières.

Les destinataires qui ont exprimé un avis étaient majoritairement favorables au projet. La création de la fonction de procureur-assistant ou procureure-assistante destinée à décharger les autres membres du Ministère public a reçu un accueil particulièrement favorable, sauf de la part de l'Association des greffiers bernois selon laquelle cette nouveauté pourrait aboutir à des postes de procureur ou procureure «de seconde classe» et par ailleurs engendrer une certaine augmentation des charges en raison de doublons.

La représentation du Parquet général au sein de la Direction de la magistrature a été la cible de nombreuses critiques, tout comme son inscription dans la Constitution. Ainsi, certains destinataires ont soulevé la question de la constitutionnalité, au vu de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance institutionnelle des tribunaux, de la composition envisagée pour la Direction de la magistrature. Une problématique selon eux encore accentuée par la mention de cet organe dans la Constitution cantonale, de nature à en renforcer le statut. Par conséquent, la Cour suprême, les vert'libéraux, l'UDC et la ville de Thoune, notamment, ont demandé une expertise sur la question de la compatibilité de l'organisation, de la composition et des compétences de la Direction de la magistrature avec les principes

constitutionnels applicables. L'Association des avocats bernois (AAB) a déploré dans ce contexte que l'opportunité d'une fusion de la Cour suprême et du Tribunal administratif n'ait pas été examinée alors qu'une clarification approfondie de la question aurait été justifiée avant l'inscription de la Direction de la magistrature dans la Constitution.
Cette critique de fond a amené la DIJ à confier au professeur Biaggini de l'Université de Zurich un mandat d'expertise sur la légalité de l'organisation et des tâches de la Direction de la magistrature et de son inscription dans la Constitution. L'expert est parvenu à la conclusion que la Direction bernoise de la magistrature ainsi que la définition de ses compétences étaient compatibles avec la séparation des pouvoirs et que la représentation du Ministère public dans cet organe ne remettait pas en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire. En conséquence, le Conseil-exécutif maintient sa proposition portant sur l'intégration du Parquet général au sein de la Direction de la magistrature ainsi que sur la création d'une base constitutionnelle.

Un autre point controversé a été celui du rattachement administratif des tribunaux pénaux cantonaux (Tribunal pénal économique et Tribunal des mineurs) au Tribunal régional de Berne – Mittelland. Les tribunaux pénaux concernés et le Tribunal régional de Berne – Mittelland, en particulier, ont exprimé des avis très critiques, voire totalement opposés au projet. L'Association des juges et procureurs bernois (AJPB) s'est elle aussi déclarée défavorable à la restructuration envisagée, soulignant que l'autonomie des tribunaux en question, introduite par deuxième réforme de la justice, était justifiée et sensée. Le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF) a également critiqué la réorganisation et mis en avant le risque que les droits et intérêts de la population francophone ne soient plus suffisamment pris en considération si les tribunaux pénaux cantonaux devaient être rattachés au Tribunal régional de Berne – Mittelland.

En remaniant le projet, le Conseil-exécutif est en outre parvenu à la conclusion que l'intégration de tribunaux cantonaux au sein d'un tribunal régional n'était pas compatible avec l'organisation judiciaire du canton et serait difficile à mettre en œuvre, notamment du point de vue de la systématique législative. De ce fait, et compte tenu des critiques exprimées lors de la procédure de consultation, le Conseil-exécutif renonce au rattachement administratif du Tribunal pénal économique et du Tribunal des mineurs au Tribunal régional de Berne – Mittelland.

S'agissant de l'intégration des tribunaux régionaux des mesures de contrainte au sein du Tribunal cantonal des mesures de contrainte par contre, les avis étaient majoritairement favorables, même si des doutes ont parfois été émis quant au potentiel d'économie. Les tribunaux concernés, cependant, se sont déclarés opposés à une telle restructuration. L'Association des greffiers bernois a certes salué le projet, tout en évoquant le risque que les postes de juge au Tribunal cantonal des mesures de contrainte ne puissent être pourvus qu'à court terme, compte tenu à la fois des étroites limites du domaine d'activité et des possibilités facilitées de changement d'emploi. Certains destinataires de la procédure de consultation ont proposé plutôt un report de compétences des tribunaux régionaux au Tribunal cantonal des mesures de contrainte, en particulier pour le traitement des demandes de levée des scellés, qui requièrent des connaissances très spécialisées.

Après avoir évalué les avis exprimés lors de la procédure de consultation et réexaminé le projet, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que les objectifs de la réforme seraient mieux atteints avec un report supplémentaire de compétences des tribunaux régionaux au Tribunal cantonal des mesures de contrainte plutôt qu'avec une centralisation pure et simple. Le projet a donc été remanié en ce sens.

La Cour suprême et l'Association des greffiers bernois ont suggéré de renoncer à l'extension des cas d'incompatibilité prévus à l'article 28 LOJM au motif que la reprise des dispositions de la LOCA valables pour l'administration cantonale était inutile et disproportionnée et qu'elle ne tenait pas suffisamment compte des spécificités du pouvoir judiciaire, à la lumière notamment des dispositions fédérales sur la

récusation (art. 47, al. 1, lit. *c* et *e* CPC et art. 56, lit. *c* et *e* CPP). Toutes deux ont par ailleurs estimé que la disposition était formulée de manière imprécise et qu'elle soulevait de nombreuses questions. Le Conseil-exécutif maintient le changement envisagé car les dispositions des CPC et CPP règlent des situations différentes et ne sont donc pas pertinentes.

Les Services parlementaires du Grand Conseil ont relevé que le droit de proposition de la Direction de la magistrature se distinguait sur deux points de celui du Conseil-exécutif: tandis que celui-ci dispose d'un droit général et direct de soumettre ses propositions au Grand Conseil (art. 83 ConstC), celle-là ne peut se prévaloir qu'*indirectement* (en passant par le Conseil-exécutif) d'un droit au *contenu* restreint (aux affaires du pouvoir judiciaire). Si l'on entend que le droit constitutionnel garantisse ces deux éléments, il convient selon les Services parlementaires de les inscrire tous deux dans la Constitution, comme le prévoyait l'une des variantes d'une version antérieure du projet. Pour les Services parlementaires, il est souhaitable que le Grand Conseil détermine les aspects qu'il considère comme relevant du niveau constitutionnel (uniquement la limitation à certaines affaires [art. 83a, al. 1] ou également la transmission par l'intermédiaire du Conseil-exécutif [à préciser encore dans la ConstC]). Ils ont donc suggéré que les deux variantes soient soumises au Grand Conseil. Le Conseil-exécutif considère pour sa part qu'une réglementation au niveau de la loi suffit et ne donne dès lors pas suite à cette proposition.

Les Services parlementaires ont par ailleurs proposé de faire figurer aux articles 1 et 6a LOJM une réserve par rapport à la législation sur le Grand Conseil (*lex specialis*).

Le Conseil du Jura bernois et le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF) ont également exprimé le souhait que la liste des tâches et des compétences en matière de dépenses de la Direction de la magistrature, à l'article 18 LOJM, soit complétée par une nouvelle lettre imposant à cet organe de disposer de son propre service de traduction.

Le Tribunal administratif s'est fait l'écho d'une demande émanant de la Commission de recours du canton de Berne contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière (CRMLCR). La commission souhaitait l'introduction d'un nouvel article 75a LOJM qui prévoie la compétence du ou de la juge unique dans certains cas, sur le modèle de l'article 57 LOJM applicable au Tribunal administratif. S'agissant de la compétence de statuer en qualité de juge unique, il s'est avéré pendant la procédure de consultation que l'extension de la compétence des présidents et présidentes neutres du Tribunal arbitral des assurances sociales (art. 57, al. 7 LOJM) avait été arrêtée lors de la révision de la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM)[55] intervenue entre-temps.

12. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver les présentes modifications.
La révision de la ConstC et celle de la LOJM, assortie de la modification indirecte d'autres actes législatifs, sont étroitement liées dans différents domaines et harmonisées l'une avec l'autre. En effet, nombreuses sont les adaptations de la loi qui sont la conséquence directe de changements introduits au niveau constitutionnel et qui, sans eux, n'auraient pas de raison d'être. Il est donc justifié de soumettre la révision de la LOJM et la modification indirecte des autres lois à la votation populaire obligatoire en même temps et dans le même projet que la révision de la Constitution cantonale. Une décision de 100 membres du Grand Conseil est nécessaire pour que le corps électoral se prononce obligatoirement sur un projet soumis à la votation facultative (art. 61, al. 2 ConstC).

---

55 RSB 842.11

La procédure prévue permet de présenter au peuple la modification de la Constitution et les adaptations législatives requises à la même date, lors des votations cantonales du [DATE]. Si le projet est adopté, les nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives devraient entrer en vigueur le [DATE].

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 865
2017_07_CHA_Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public_LOJM

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 161.1 intitulé Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public du 11.06.2009 (LOJM) (état au 01.11.2020) est modifié comme suit:			
Art. 1 Objet 1 La présente loi règle l'organisation et la conduite des autorités judiciaires et du Ministère public. 2 Elle crée les conditions nécessaires à une organisation efficace des autorités ainsi qu'au déroulement en temps utile des procédures judiciaires et des poursuites pénales.	1 La présente loi règle l'organisation et la conduite des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que la collaboration avec le Conseil-exécutif et le Grand Conseil.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
[3] Elle détermine les organes qui exercent la surveillance sur les autorités judiciaires et le Ministère public.				
	Art. 3a Direction de la magistrature [1] La Direction de la magistrature est l'organe d'autoadministration de la justice commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général.	Organe administratif de la magistrature [1] ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature est l'organe d'autoadministration de la justice commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général.	*Proposition du Conseil-exécutif I* *Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I* Proposition du Conseil-exécutif I
2 Principes d'organisation et de conduite	**2 Principes d'organisation, de conduite et de ~~conduite~~collaboration**			
Art. 6 Infrastruktur [2] La Direction de la magistrature informe en temps utile la Direction compétente des besoins des autorités judiciaires et du Ministère public. Celle-ci les prend en considération de manière appropriée, compte tenu des consignes cantonales applicables.		**Art. 6** Infrastructure [2] ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature informe en temps utile la Direction compétente des besoins des autorités judiciaires et du Ministère public. Celle-ci les prend en considération de manière appropriée, compte tenu des consignes cantonales applicables.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Art. 6a Droit de proposition et de représentation de la Direction de la magistrature	Droit de proposition et de représentation de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition du Conseil-exécutif I
	1 La Direction de la magistrature a le droit, dans son domaine d'activité, de soumettre au Grand Conseil des propositions concernant les affaires suivantes: a le budget et le plan intégré «mission-financement» selon l'article 11, b le rapport de gestion et le rapport d'activité, c les crédits, d les interventions parlementaires.	1 ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature a le droit, dans son domaine d'activité, de soumettre au Grand Conseil des propositions concernant les affaires suivantes:	*Proposition du Conseil-exécutif I*	Proposition du Conseil-exécutif I
	2 Elle représente ces affaires devant le Grand Conseil et désigne la personne qui exerce son droit de représentation et son droit de s'exprimer.	2 ~~Elle~~ Il représente ces affaires devant le Grand Conseil et désigne la personne qui exerce son droit de représentation et son droit de s'exprimer.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
	Art. 6b Participation du Conseil-exécutif aux affaires de la Direction de la magistrature	Participation du Conseil-exécutif aux affaires de l~~a Direction~~ l'organe administratif de la magistrature	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[1] La Direction de la magistrature transmet ses affaires au sens de l'article 6a au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil, pour autant que la législation n'en dispose pas autrement.	[1] ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature transmet ses affaires au sens de l'article 6a au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil, pour autant que la législation n'en dispose pas autrement.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif*
	[2] Le Conseil-exécutif transmet les affaires de la Direction de la magistrature au Grand Conseil sans les modifier. Il peut prendre position à leur sujet et formuler ses propres propositions.	[2] Le Conseil-exécutif transmet les affaires de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature au Grand Conseil sans les modifier. Il peut prendre position à leur sujet et formuler ses propres propositions.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Art. 6c Information [1] Le Conseil-exécutif ou la Direction compétente à raison de la matière informe, au préalable, la Direction de la magistrature des affaires touchant les tribunaux et le Ministère public. Dans la mesure du possible, les besoins de la justice sont pris en compte dans la décision.	**Art. 6c** Information [1] Le Conseil-exécutif ou la Direction compétente à raison de la matière informe, au préalable, ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature des affaires touchant les tribunaux et le Ministère public. Dans la mesure du possible, les besoins de la justice sont pris en compte dans la décision.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Art. 6d Collaboration entre le Grand Conseil, le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature 1 Le Grand Conseil, le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature s'entendent sur les modalités de leur collaboration.	**Art. 6d** Collaboration entre le Grand Conseil, le Conseil-exécutif et ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature 1 Le Grand Conseil, le Conseil-exécutif et ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature s'entendent sur les modalités de leur collaboration.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
Art. 11 Budget, plan intégré «mission-financement 1 Le budget et le plan intégré «mission-financement» se subdivisent comme suit en groupes de produits: a juridictions civile et pénale, b juridiction administrative, c Ministère public. 2 La Cour suprême est responsable du groupe de produits «juridictions civile et pénale», le Tribunal administratif du groupe de produits «juridiction administrative» et le Parquet général du groupe de produits «Ministère public». 3 Les trois groupes de produits font l'objet d'un compte spécial commun.	**Art. 11** Budget, plan intégré ~~«mission-financement~~«mission-financement» *[DE: inchangé]*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
[4] Le budget et le plan intégré «mission-financement» sont portés à la connaissance de la Commission de justice du Grand Conseil avant d'être transmis au Conseil-exécutif. [5] Le Conseil-exécutif reprend le budget et le plan intégré «mission-financement» élaborés par la Direction de la magistrature, les insère sans modification dans le budget et dans le plan intégré «mission-financement» du canton, et prend position à leur égard.		[5] Le Conseil-exécutif reprend le budget et le plan intégré «mission-financement» élaborés par ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature, les insère sans modification dans le budget et dans le plan intégré «mission-financement» du canton, et prend position à leur égard.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
Art. 13 Surveillance et haute surveillance [1] La Cour suprême, le Tribunal administratif, le Parquet général et la Direction de la magistrature sont placés sous la haute surveillance du Grand Conseil.		**Art. 13** Surveillance et haute surveillance [1] La Cour suprême, le Tribunal administratif, le Parquet général et ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature sont placés sous la haute surveillance du Grand Conseil.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
6 Direction de la magistrature		**6 Organe administratif de la magistrature**	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
Art. 17 Composition et organisation				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] La Direction de la magistrature est un organe commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général.	[1] *Abrogé(e).*			
[2] Elle se compose du président ou de la présidente de la Cour suprême, du président ou de la présidente du Tribunal administratif ainsi que du procureur général ou de la procureure générale.	[2] ~~Elle~~La Direction de la magistrature se compose du président ou de la présidente de la Cour suprême, du président ou de la présidente du Tribunal administratif ainsi que du procureur général ou de la procureure générale.	[2] ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature se compose du président ou de la présidente de la Cour suprême, du président ou de la présidente du Tribunal administratif ainsi que du procureur général ou de la procureure générale.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
		[2a] La présidence de l'organe administratif de la magistrature change chaque année.	*Biffer*	*Biffer*
		[2b] L'organe administratif de la magistrature prend ses décisions à l'unanimité.	*Biffer*	*Biffer*
[3] Elle fixe son organisation et ses processus de décision dans un règlement.				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
[4] Les représentants et représentantes de la Direction de la magistrature peuvent se faire accompagner par des experts et expertes aux séances des commissions permanentes du Grand Conseil.		[4] Les représentants et représentantes de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature peuvent se faire accompagner par des experts et expertes aux séances des commissions permanentes du Grand Conseil.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
Art. 18 Tâches et compétences en matière d'autorisation de dépenses [1] La Direction de la magistrature accomplit les tâches suivantes:	**Art. 18** Tâches ~~et compétences en matière d'autorisation de dépenses~~ [1] La Direction de la magistrature accomplit les tâches suivantes relevant de l'autoadministration de la justice:	[1] ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature accomplit les tâches suivantes relevant de l'autoadministration de la justice:	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
a Elle est l'interlocutrice du Grand Conseil et du Conseil-exécutif pour toutes les questions ayant trait à la fois aux autorités judiciaires et au Ministère public.		a ~~Elle est l'interlocutrice~~ Il est l'interlocuteur du Grand Conseil et du Conseil-exécutif pour toutes les questions ayant trait à la fois aux autorités judiciaires et au Ministère public.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
		a1 La Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général prennent individuellement position sur les questions ayant trait à la justice. L'organe administratif de la magistrature peut compléter leurs prises de position.	*Biffer*	*Biffer*
b Elle établit le budget, le plan intégré «mission-financement» et le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public.	b Elle ~~établit~~adopte le budget, le plan intégré «mission-financement» ~~et~~ ainsi que le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public à l'intention du Grand Conseil.	b ~~Elle~~ Il adopte le budget, le plan intégré «mission-financement» ainsi que le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public à l'intention du Grand Conseil.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	b1 Elle adopte les demandes de crédit à l'intention du Grand Conseil après avoir sollicité un rapport de la Direction des finances.	b1 ~~Elle~~ Il adopte les demandes de crédit à l'intention du Grand Conseil après avoir sollicité un rapport de la Direction des finances.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	b2 Elle adopte les réponses aux motions financières, aux interpellations et aux questions à l'intention du Grand Conseil.	b2 ~~Elle~~ Il adopte les réponses aux motions financières, aux interpellations et aux questions à l'intention du Grand Conseil.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
c Elle prend position sur les réglementations du Conseil-exécutif qui concernent les autorités judiciaires ou le Ministère public.		c ~~Elle~~ Il prend position sur les réglementations du Conseil-exécutif qui concernent les autorités judiciaires ou le Ministère public.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
d Elle règle les compétences en matière d'autorisation de dépenses des autorités judiciaires et du Ministère public dans le cadre des prescriptions de la législation sur le pilotage des finances et des prestations.	d Elle règle les compétences en matière d'autorisation de dépenses des autorités judiciaires et du Ministère public dans le cadre des prescriptions de la Constitution cantonale (ConstC)[1)] et de la législation sur le pilotage des finances et des prestations.	d ~~Elle~~ Il règle les compétences en matière d'autorisation de dépenses des autorités judiciaires et du Ministère public dans le cadre des prescriptions de la Constitution cantonale (ConstC)[2)] et de la législation sur le pilotage des finances et des prestations.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
e Elle soumet chaque année un rapport d'activité au Grand Conseil.	e Elle soumet directement, chaque année, un rapport d'activité au Grand Conseil.	e ~~Elle~~ Il soumet directement, chaque année, un rapport d'activité au Grand Conseil.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

1) RSB 101.1
2) RSB 101.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
f Elle défend devant le Grand Conseil le budget, le plan intégré «mission-financement», le rapport de gestion ainsi que le rapport d'activité, et désigne à cette fin un représentant ou une représentante	f *Abrogé(e).*			
g Elle accomplit, dans les domaines des autorités judiciaires et du Ministère public, les tâches administratives que la législation sur le pilotage des finances et des prestations attribue au Conseil-exécutif pour le domaine de l'administration cantonale, sauf dispositions contraires de la présente loi.		g ~~Elle~~ Il accomplit, dans les domaines des autorités judiciaires et du Ministère public, les tâches administratives que la législation sur le pilotage des finances et des prestations attribue au Conseil-exécutif pour le domaine de l'administration cantonale, sauf dispositions contraires de la présente loi.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
h Elle peut, avec l'accord de la Commission de justice du Grand Conseil, autoriser des écarts soumis à crédit supplémentaire par rapport aux soldes arrêtés dans le budget si ces écarts ne dépassent pas un million de francs par groupe de produits.		h ~~Elle~~ Il peut, avec l'accord de la Commission de justice du Grand Conseil, autoriser des écarts soumis à crédit supplémentaire par rapport aux soldes arrêtés dans le budget si ces écarts ne dépassent pas un million de francs par groupe de produits.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
i Elle peut, avec l'accord de la Commission de justice du Grand Conseil, contracter avant l'autorisation du crédit supplémentaire des engagements qu'il est impossible de différer sans que cela n'entraîne pour le canton des conséquences particulièrement préjudiciables.		i ~~Elle~~ Il peut, avec l'accord de la Commission de justice du Grand Conseil, contracter avant l'autorisation du crédit supplémentaire des engagements qu'il est impossible de différer sans que cela n'entraîne pour le canton des conséquences particulièrement préjudiciables.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
k Elle est responsable d'édicter, dans le cadre des dispositions légales, des directives stratégiques applicables au personnel, aux finances et à la comptabilité ainsi qu'à la gestion de l'informatique, et garantit un controlling en la matière. Elle peut donner des instructions à cet égard aux autorités judiciaires et au Ministère public, et édicter les règlements nécessaires.		k ~~Elle~~ Il est responsable d'édicter, dans le cadre des dispositions légales, des directives stratégiques applicables au personnel, aux finances et à la comptabilité ainsi qu'à la gestion de l'informatique, et garantit un controlling en la matière. ~~Elle~~ Il peut donner des instructions à cet égard aux autorités judiciaires et au Ministère public, et édicter les règlements nécessaires.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
		k1 Il autorise, en application de la législation sur le personnel, le report ou la compensation financière des soldes d'heures de travail qui, à la fin de l'année civile, excèdent le maximum admis.	*Biffer*	*Biffer*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
l Elle coordonne, en collaboration avec les services compétents de la Direction de la sécurité ainsi que de la Direction des travaux publics et des transports, l'édiction de directives stratégiques dans le domaine de la sécurité	l Elle coordonne, en collaboration avec les services compétents de la Direction de la sécurité ainsi que de la Direction des travaux publics et des transports, l'édiction de directives stratégiques dans le domaine de la sécurité. *[DE: inchangé]*	l ~~Elle~~ Il coordonne, en collaboration avec les services compétents de la Direction de la sécurité ainsi que de la Direction des travaux publics et des transports, l'édiction de directives stratégiques dans le domaine de la sécurité.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
m Elle dirige l'état-major des ressources, fixe l'organisation et les tâches de ce dernier dans un règlement, et engage son chef ou sa cheffe ainsi que le reste du personnel.		m ~~Elle~~ Il dirige l'état-major des ressources, fixe l'organisation et les tâches de ce dernier dans un règlement, et engage son chef ou sa cheffe ainsi que le reste du personnel.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
[2] La Direction de la magistrature arrête a les dépenses nouvelles uniques jusqu'à concurrence d'un million de francs, b les dépenses nouvelles périodiques jusqu'à concurrence de 200'000 francs, c les dépenses liées.	[2] *Abrogé(e).*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
Art. 19 Etat-major des ressources [1] La Direction de la magistrature dispose d'un état-major des ressources qui se charge de l'administration du personnel, des finances et de la comptabilité ainsi que de l'informatique pour les autorités judiciaires et le Ministère public en collaboration avec leurs responsables des ressources respectifs. [2] Le chef ou la cheffe de l'état-major des ressources participe avec voix consultative aux séances de la Direction de la magistrature.		**Art. 19** Etat-major des ressources [1] ~~La Direction~~ L'organe administratif de la magistrature dispose d'un état-major des ressources qui se charge de l'administration du personnel, des finances et de la comptabilité ainsi que de l'informatique pour les autorités judiciaires et le Ministère public en collaboration avec leurs responsables des ressources respectifs. [2] Le chef ou la cheffe de l'état-major des ressources participe avec voix consultative aux séances de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
Art. 21 Election, réélection et effectif des juges [1] Sauf dispositions contraires de la présente loi, le Grand Conseil élit tous les juges. Il peut, après avoir entendu la Cour suprême ou le Tribunal administratif, partager les postes vacants en postes à temps partiel à 50 pour cent au moins. Il détermine le taux d'occupation des juges à temps partiel lors de leur élection.		**Art. 21** Election, réélection et effectif des juges [1] Sauf dispositions contraires de la présente loi, le Grand Conseil élit tous les juges. Après avoir entendu la Cour suprême ou le Tribunal administratif, et pour autant qu'aucun motif inhérent au service ne s'y oppose, il met les postes vacants au concours en tant que postes à temps partiel à 50 pour cent au moins. ~~Il détermine le taux d'occupation des juges à temps partiel lors de leur élection~~.	*Droit en vigueur*	*Proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 23 Serment, promesse 1 Avant leur entrée en fonction, tous les membres des autorités judiciaires et du Parquet général élus par le Grand Conseil prêtent serment ou font la promesse. Une nouvelle assermentation n'est pas requise en cas de réélection suivant immédiatement la période de fonction arrivée à son terme.				
2 L'assermentation des juges des tribunaux suprêmes et des membres du Parquet général a lieu devant le Grand Conseil, sauf dans le cas des membres suppléants. Les autres juges sont assermentés par la Direction de la magistrature.		2 L'assermentation des juges des tribunaux suprêmes et des membres du Parquet général a lieu devant le Grand Conseil, sauf dans le cas des membres suppléants. Les autres juges sont assermentés par ~~la Direction~~ le représentant ou la représentante de l'autorité judiciaire concernée au sein de l'organe administratif de la magistrature.		*Proposition de la majorité de la commission*
3 Les formulations de l'article 3 de la loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC) sont applicables au serment et à la promesse.		Remarque de la secrétaire de la CJus: la formulation du serment et celle de la promesse figurent à l'article 3 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC).		*Reprendre la remarque*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Art. 24a Changement de poste pendant une période de fonction dans les tribunaux civils et pénaux de première instance 1 Les juges de première instance ainsi que les présidents et présidentes des autorités de conciliation peuvent reprendre en cours de période un poste devenu vacant dans un autre tribunal ou une autre autorité de conciliation. 2 Le directoire de la Cour suprême décide du changement de poste sur requête. 3 Au terme de la période de fonction, le Grand Conseil réélit les juges ainsi que les présidents et présidentes des autorités de conciliation dans leur nouvelle fonction.	Biffer	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Art. 26a Entraide dans les tribunaux civils et pénaux de première instance 1 Les juges de première instance et les présidents et présidentes des autorités de conciliation sont tenus de prêter main-forte aux tribunaux de première instance et aux autorités de conciliation. 2 Le directoire de la Cour suprême ordonne l'entraide d'entente avec les autorités judiciaires concernées et après avoir entendu les juges ou les présidents et présidentes des autorités de conciliation concernés.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 27 Incompatibilité à raison de la fonction 1 Les membres d'une autorité judiciaire ou du Ministère public ne peuvent siéger au Grand Conseil ou au Conseil-exécutif, ni exercer une fonction au sein de l'administration cantonale. 2 Exception faite des juges spécialisés en droit du travail, les membres d'un tribunal régional ne peuvent faire partie d'une autorité régionale de conciliation.	*[DE: modifié]*			
Art. 28 Incompatibilité à raison de la personne 1 Les conjoints, les partenaires enregistrés, les personnes menant de fait une vie de couple et les parents en ligne directe ne peuvent être simultanément juges du même tribunal, ni présidents ou présidentes de la même autorité de conciliation, ni procureurs ou procureures du Parquet général.	1 Les conjoints, les partenaires enregistrés, les personnes menant de fait une vie de couple et les parents en ligne directe ne peuvent ~~être~~occuper simultanément ~~juges du même tribunal, ni présidents ou présidentes~~ des postes placés dans un rapport hiérarchique de ~~la même autorité de conciliation, ni procureurs~~subordination directe au sein des autorités judiciaires ou ~~procureures~~ du ~~Parquet général~~Ministère public.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[2] Les personnes dont les liens de parenté ou d'alliance sont définis à l'alinéa 1 ne peuvent être simultanément juges du même tribunal, ni présidents ou présidentes de la même autorité de conciliation, ni suppléants ou suppléantes du procureur général ou de la procureure générale.			
Art. 29 Eligibilité [1] Sauf dispositions contraires de la présente loi, les juges ainsi que les procureurs et procureures doivent être titulaires du brevet de notaire bernois ou d'un brevet d'avocat. [2] Doivent comprendre et parler les deux langues officielles a les membres à titre principal de la Cour suprême, b les membres du Tribunal administratif, c les membres du Tribunal cantonal des mesures de contrainte, d les membres du Tribunal pénal économique, e les membres à titre principal du Tribunal des mineurs,	**Art. 29** Eligibilité et conditions d'engagement [1] Sauf dispositions contraires de la présente loi, les juges, les procureurs et procureures ainsi que les procureurs et procureures des mineurs doivent être titulaires du brevet de notaire bernois ou d'un brevet d'avocat.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
f le président ou la présidente et le vice-président ou la vice-présidente de la Commission des recours en matière fiscale, g le président ou la présidente de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, h le président ou la présidente de la Commission d'estimation en matière d'expropriation, i le président ou la présidente de la Commission des améliorations foncières, k le président ou la présidente de l'Autorité régionale de conciliation de Berne-Mittelland, l le procureur général ou la procureure générale ainsi que les procureurs généraux suppléants et les procureures générales suppléantes.				
Art. 30 Activités annexes et charges publiques				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Les juges à titre principal ainsi que les procureurs et procureures doivent être au bénéfice d'une autorisation pour exercer des activités annexes ou des charges publiques.	[1] Les juges à titre principal ~~ainsi que~~, les présidents et présidentes des autorités de conciliation, les procureurs et procureures, les procureurs et procureures des mineurs, les procureurs-assistants et procureures-assistantes ainsi que les procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs doivent être au bénéfice d'une autorisation pour exercer des activités annexes ou des charges publiques.			
[2] L'autorisation est accordée par a la Commission de justice du Grand Conseil pour les membres de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général, b la Cour suprême ou le Tribunal administratif pour les membres des autorités judiciaires placées sous leur surveillance respective, c le Parquet général pour les membres des ministères publics cantonaux et régionaux.				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[3] Les juges ne peuvent exercer aucune activité susceptible de nuire à l'exercice de leur fonction, à l'indépendance de l'autorité judiciaire ou à sa réputation.	[3] Les juges, les présidents et présidentes des autorités de conciliation, les procureurs et procureures, les procureurs et procureures des mineurs, les procureurs-assistants et procureures-assistantes ainsi que les procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs ne peuvent exercer aucune activité susceptible de nuire à l'exercice de leur fonction, à l'indépendance de l'autorité judiciaire ou à sa réputation.			
[4] Les juges à titre principal ne peuvent représenter professionnellement des tiers devant une autorité judiciaire ou une autorité administrative du canton.	[4] Les juges à titre principal, les présidents et présidentes des autorités de conciliation, les procureurs et procureures, les procureurs et procureures des mineurs, les procureurs-assistants et procureures-assistantes ainsi que les procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs ne peuvent représenter professionnellement des tiers devant une autorité judiciaire ou une autorité administrative du canton.			
[5] A l'exception des membres de la Commission des recours en matière fiscale, les juges à titre accessoire ne peuvent représenter professionnellement des tiers devant l'autorité judiciaire auprès de laquelle ils exercent leur fonction.				
Art. 33 Greffiers et greffières, secrétaires juristes et secrétaires non juristes	*[DE: modifié]*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Les autorités judiciaires disposent de greffiers et de greffières ainsi que de secrétaires non juristes. Leur nombre est fixé par l'autorité judiciaire concernée dans les limites des ressources disponibles.				
	[1a] Les autorités judiciaires peuvent au besoin engager des greffiers et greffières à titre accessoire. Le Grand Conseil règle leur indemnisation par voie de décret.			
[2] Le Ministère public dispose de secrétaires juristes ainsi que de secrétaires non juristes. Leur nombre est fixé par le ministère public concerné dans les limites des ressources disponibles.	*[DE: modifié]*			
	[2a] Le Ministère public des mineurs dispose de secrétaires juristes ainsi que de secrétaires non juristes. Leur nombre est fixé par le procureur ou la procureure des mineurs en chef dans les limites des ressources disponibles.			
[3] Les greffiers et greffières ainsi que les secrétaires juristes sont en règle générale titulaires du brevet de notaire bernois ou d'un brevet d'avocat.				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[4] Les tâches et les compétences des greffiers et greffières ainsi que des secrétaires juristes sont fixées dans un règlement. Les tâches, les compétences et les responsabilités prévues par la législation spéciale sont réservées. [5] Pour être composée valablement, l'autorité appelée à statuer doit comporter un rédacteur ou une rédactrice du procès-verbal.				
	Art. 33a Procureurs-assistants et procureures-assistantes ainsi que procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs [1] Le Ministère public dispose de procureurs-assistants et de procureures-assistantes. Leur nombre est fixé par le Parquet général dans les limites des ressources disponibles. [2] Le Ministère public des mineurs dispose de procureurs-assistants et de procureures-assistantes. Leur nombre est fixé par le procureur ou la procureure des mineurs en chef dans les limites des ressources disponibles. [3] Les procureurs-assistants et les procureures-assistantes au sens des alinéas 1 et 2 doivent être titulaires du brevet de notaire bernois ou d'un brevet d'avocat.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	4 Les tâches et les compétences des procureurs-assistants et procureures-assistantes au sens des alinéas 1 et 2 sont fixées par la loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)[1)].			
Art. 38 Plénum 2 Il incombe au plénum h d'approuver les objectifs de prestation, le budget, le plan intégré «mission-financement» et le rapport d'activité à l'intention de la Direction de la magistrature;		**Art. 38** Plénum 2 Il incombe au plénum h d'approuver les objectifs de prestation, le budget, le plan intégré «mission-financement» et le rapport d'activité à l'intention de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature;	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
Art. 39 Directoire 1 Le directoire se compose a du président ou de la présidente de la Cour suprême, b des présidents et présidentes des sections, c du secrétaire général ou de la secrétaire générale,				

1) RSB271.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	1a Le secrétaire général ou la secrétaire générale n'a pas de droit de vote, mais peut formuler des propositions dans son domaine de compétence.			
2 Il est responsable de l'administration de la Cour suprême et compétent pour toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à un autre organe, en particulier pour	2 ~~Il~~ Le directoire est responsable de l'administration de la Cour suprême et compétent pour toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à un autre organe, en particulier pour			
a adopter les objectifs de prestation, le budget, le plan intégré «mission- financement» et le rapport d'activité à l'intention du plénum ainsi que le rapport de gestion à l'intention de la Direction de la magistrature;		a adopter les objectifs de prestation, le budget, le plan intégré «mission- financement» et le rapport d'activité à l'intention du plénum ainsi que le rapport de gestion à l'intention de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature;	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
b engager l'inspecteur ou l'inspectrice des tribunaux sur proposition du président ou de la présidente de la Cour suprême;				
c engager les greffiers et greffières et les attribuer aux sections, sur proposition des présidents ou présidentes de ces dernières;				
d engager le personnel administratif et l'attribuer aux sections, sur proposition des présidents ou présidentes de ces dernières, ou du secrétaire général ou de la secrétaire générale;				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
e désigner les juges en chef du Tribunal cantonal des mesures de contrainte, du Tribunal pénal économique, du Tribunal des mineurs, des tribunaux régionaux et des autorités régionales de conciliation;				
f garantir la disponibilité de prestations scientifiques et administratives suffisantes;				
g exercer la surveillance;				
h prendre position à l'intention de la Commission de justice du Grand Conseil au sujet de l'élection et de la réélection des juges;				
i statuer sur les modifications apportées au cours de la période de fonction au taux d'occupation des juges de première instance, avec l'accord des titulaires et pour autant que le nombre total de pourcentages de postes n'augmente pas;				
k nommer les juges extraordinaires de première instance;				
l attribuer les juges de première instance aux régions judiciaires;				
m conclure des conventions sur la gestion des ressources avec les autorités judiciaires surveillées par la Cour suprême;				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
n décider de la coopération administrative avec les autres autorités judiciaires et le Ministère public; o conclure des conventions sur le transfert de tâches administratives; p ordonner que des juges prêtent main-forte à une autre section; q préparer toutes les affaires du plénum et formuler des propositions à leur égard.				
Art. 41 Secrétariat général 2 Il ou elle assure le secrétariat de la présidence et du plénum, et dirige le secrétariat général. Les domaines du personnel, des finances et de la comptabilité, les autres services centraux ainsi que l'infrastructure de la Cour suprême relèvent de sa compétence. Les compétences de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature sont réservées.		**Art. 41** Secrétariat général 2 Il ou elle assure le secrétariat de la présidence et du plénum, et dirige le secrétariat général. Les domaines du personnel, des finances et de la comptabilité, les autres services centraux ainsi que l'infrastructure de la Cour suprême relèvent de sa compétence. Les compétences de l'état-major des ressources de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature sont réservées.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 51 Plénum [2] Il incombe au plénum g d'approuver les objectifs de prestation et le rapport d'activité à l'intention de la Direction de la magistrature;		**Art. 51** Plénum [2] Il incombe au plénum g d'approuver les objectifs de prestation et le rapport d'activité à l'intention de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature;	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
Art. 52 Il est responsable de l'administration du Tribunal administratif et compétent pour toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à un autre organe, en particulier pour a adopter les objectifs de prestation et le rapport d'activité à l'intention du plénum ainsi que le budget, le plan intégré «mission-financement» et le rapport de gestion à l'intention de la Direction de la magistrature;	[2]	**Art. 52** Directoire [2] Il est responsable de l'administration du Tribunal administratif et compétent pour toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à un autre organe, en particulier pour a adopter les objectifs de prestation et le rapport d'activité à l'intention du plénum ainsi que le budget, le plan intégré «mission-financement» et le rapport de gestion à l'intention de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature;	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 53 Secrétariat général 2 Il ou elle assure le secrétariat de la présidence et du plénum, et dirige le secrétariat général. Les domaines du personnel, des finances et de la comptabilité ainsi que de l'infrastructure du Tribunal administratif relèvent de sa compétence. Les compétences de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature sont réservées.		**Art. 53** Secrétariat général 2 Il ou elle assure le secrétariat de la présidence et du plénum, et dirige le secrétariat général. Les domaines du personnel, des finances et de la comptabilité ainsi que de l'infrastructure du Tribunal administratif relèvent de sa compétence. Les compétences de l'état-major des ressources de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature sont réservées.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
Art. 57 Juge unique 1 Les membres du Tribunal administratif connaissent, en qualité de juges uniques, des recours et actions dont la valeur litigieuse n'atteint pas 20'000 francs, de ceux qui ont été retirés, sont devenus sans objet ou sont manifestement irrecevables; la détermination de la valeur litigieuse est régie par les dispositions du code de procédure civile suisse du 19 décembre 2008 (CPC)[1)]. 2 Ils connaissent des recours				

1) RS 272

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
a concernant le sursis au paiement ou la remise de contributions dues, l'octroi de facilités ou de privilèges en la matière, ainsi que les sûretés, b contre les décisions incidentes, les décisions sur recours incidentes et les jugements incidents, y compris en matière d'assistance judiciaire, , c contre les décisions et décisions sur recours d'irrecevabilité, d contre les décisions et les décisions sur recours de radiation du rôle, e au sens de l'article 31, alinéa 2 de la loi du 9 décembre 2019 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)[1)]. [3] Ils approuvent au besoin les transactions. [4] Ils connaissent en outre de toutes les affaires pour lesquelles les parties concluent de façon concordante à l'admission du recours ou de la demande ainsi que des affaires que la législation attribue à la compétence du ou de la juge unique.				

[1)] RSB 122.20

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[5] Lorsque la législation prévoit la compétence de juge unique du président ou de la présidente du Tribunal administratif, celle-ci revient au président ou à la présidente de la cour concernée. Une compétence de juge unique du président ou de la présidente d'une cour prévue par la législation peut être transférée à un membre de cette cour. [6] Le ou la juge unique peut demander que l'autorité appelée à statuer soit composée en application de l'article 56 lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient. [7] Lors de litiges portés devant le Tribunal arbitral des assurances sociales, le président ou la présidente neutre approuve les transactions et connaît des requêtes ou actions qui ont été retirées, sont devenues sans objet ou sont manifestement irrecevables.	[7] Lors de litiges portés devant le Tribunal arbitral des assurances sociales, le président ou la présidente neutre approuve les transactions et connaît des requêtes ou actions qui ont été retirées, sont devenues sans objet ou sont manifestement irrecevables. Il ou elle statue en outre sur toutes les affaires pour lesquelles les parties concluent de façon concordante à l'admission du recours ou de la demande.			
Art. 61 Autorité appelée à statuer [1] Les décisions du Tribunal cantonal des mesures de contrainte sont rendues par un ou une juge unique.	[1] Les ~~décisions~~jugements du Tribunal cantonal des mesures de contrainte sont ~~rendues~~rendus par un ou une juge unique. *[DE: inchangé]*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 62 Membres suppléants et entraide [1] La Cour suprême désigne les membres suppléants, en règle générale parmi les présidents et présidentes de tribunal de la région de Berne-Mittelland. [2] Les membres à titre principal du Tribunal cantonal des mesures de contrainte sont tenus de prêter main-forte au Tribunal régional de Berne-Mittelland en qualité de présidents ou de présidentes de tribunal. [3] En cas de besoin, le ou la juge en chef et le directoire concernés se mettent d'accord. S'ils ne parviennent pas à s'entendre, le directoire de la Cour suprême tranche.	**Art. 62** Membres suppléants~~ et entraide~~ [2] *Abrogé(e).* [3] *Abrogé(e).*			
Art. 66 Membres suppléants et entraide [1] La Cour suprême désigne les membres suppléants ordinaires parmi les présidents et présidentes de tribunal ainsi que, dans les cas particuliers qui le requièrent, un membre suppléant extraordinaire en tenant compte de la langue de la procédure.	**Art. 66** Membres suppléants~~ et entraide~~			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Les membres à titre principal du Tribunal pénal économique sont tenus de prêter main-forte en premier lieu au Tribunal régional de Berne-Mittelland en qualité de présidents ou de présidentes de tribunal. [3] En cas de besoin, le ou la juge en chef et le directoire concernés se mettent d'accord. S'ils ne parviennent pas à s'entendre, le directoire de la Cour suprême tranche.	[2] *Abrogé(e).* [3] *Abrogé(e).*			
Art. 67 Composition et siège [1] Il existe pour l'ensemble du territoire cantonal un Tribunal des mineurs. Il se compose de présidents ou présidentes ainsi que de juges spécialisés. [2] La Cour suprême désigne le ou la juge en chef du Tribunal des mineurs sur proposition des présidents et présidentes de ce tribunal. La personne désignée l'est pour trois ans et peut être reconduite dans sa fonction. [3] Un président ou une présidente du Tribunal des mineurs au moins doit être de langue française. [4] Le Tribunal des mineurs se trouve au siège du Tribunal régional de Berne-Mittelland, dont il utilise l'infrastructure.				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[5] Il siège en règle générale à l'agence régionale du Ministère public des mineurs ou au tribunal régional.	[5] Il siège en règle générale à l'agence régionale du Ministère public des mineurs ou au tribunal régional compétent à raison du lieu.			
Art. 68 Suppléance, entraide [1] Les présidents et présidentes du Tribunal des mineurs se suppléent mutuellement. [2] Ils sont tenus de prêter main-forte aux tribunaux régionaux de Berne-Mittelland et du Jura bernois-Seeland en qualité de présidents ou de présidentes de tribunal. [3] En cas de besoin, le ou la juge en chef et le directoire concernés se mettent d'accord. S'ils ne parviennent pas à s'entendre, le directoire de la Cour suprême tranche.	**Art. 68** Suppléance~~, entraide~~ [2] *Abrogé(e).* [3] *Abrogé(e).*			
Art. 75 Autorité appelée à statuer [1] La Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière statue habituellement dans une composition de trois juges. L'autorité appelée à statuer se compose du président ou de la présidente, ou du vice-président ou de la vice-présidente, qui dirige les débats, et de deux juges spécialisés.	[1] ~~La Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière statue habituellement dans une composition de trois juges.~~ L'autorité appelée à statuer se compose du président ou de la présidente, ou du vice-président ou de la vice-présidente, qui dirige les débats, et de deux juges spécialisés.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[1a] La Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière statue dans une composition de trois juges. Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente statue en qualité de juge unique lorsqu'un recours fait l'objet d'un retrait, devient sans objet ou est irrecevable.	[1a] La Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière statue dans une composition de trois juges. Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente statue en qualité de juge unique lorsqu'un recours fait l'objet d'un retrait, devient sans objet, est dirigé contre une décision incidente ou une décision sur recours incidente, ou est irrecevable.		*Proposition de la majorité de la commission*
[2] Lors de litiges d'une importance fondamentale, elle fait appel en sus à deux autres juges spécialisés.	[2] Lors de litiges d'une importance fondamentale, ~~elle~~la commission fait appel en sus à deux autres juges spécialisés.			
Art. 77 Autorité appelée à statuer [1] La Commission d'estimation en matière d'expropriation statue dans une composition de trois juges. L'autorité appelée à statuer se compose du président ou de la présidente, ou du vice-président ou de la vice-présidente, qui dirige les débats, et de deux juges spécialisés.	[1] ~~La Commission d'estimation en matière d'expropriation statue dans une composition de trois juges.~~ L'autorité appelée à statuer se compose du président ou de la présidente, ou du vice-président ou de la vice-présidente, qui dirige les débats, et de deux juges spécialisés.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	1a La Commission d'estimation en matière d'expropriation statue dans une composition de trois juges. Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente statue en qualité de juge unique lorsqu'une requête, une action ou un recours fait l'objet d'un retrait, devient sans objet ou est irrecevable.			
2 La composition de l'autorité appelée à statuer tient compte des intérêts régionaux dans une mesure appropriée.				
Art. 79 Autorité appelée à statuer				
1 La Commission des améliorations foncières statue dans une composition de trois juges. L'autorité appelée à statuer se compose du président ou de la présidente, ou du vice-président ou de la vice-présidente, qui dirige les débats, et de deux juges spécialisés.	1 ~~La Commission des améliorations foncières statue dans une composition de trois juges.~~ L'autorité appelée à statuer se compose du président ou de la présidente, ou du vice-président ou de la vice-présidente, qui dirige les débats, et de deux juges spécialisés. 1a La Commission des améliorations foncières statue dans une composition de trois juges. Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente statue en qualité de juge unique lorsqu'une opposition ou un recours fait l'objet d'un retrait, devient sans objet ou est irrecevable.			
Art. 81 Composition, direction et autorité appelée à statuer				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Il existe un tribunal régional dans chaque région judiciaire. Le Tribunal régional du Jura bernois-Seeland est doté d'une agence dans le Jura bernois. [2] Le Conseil-exécutif désigne le siège de chaque tribunal régional. [3] Le tribunal régional se compose de présidents ou présidentes de tribunal, de juges spécialisés ainsi que de juges non professionnels.				
[4] Ses jugements sont rendus par un ou une juge unique en matière civile, sauf dans les procédures relevant du droit du travail au sens de l'article 9 de la loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)[1)]. Ils sont rendus par un ou une juge unique ou par une autorité collégiale en matière pénale. [5] Un président ou une présidente de tribunal dirige l'autorité appelée à statuer.	[4] Ses jugements sont rendus par un ou une juge unique en matière civile, sauf dans les procédures relevant du droit du travail au sens de l'article 9 ~~de la loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)~~LiCPM. Ils sont rendus par un ou une juge unique ou par une autorité collégiale en matière pénale.	[4] Ses jugements sont rendus par un ou une juge unique en matière civile. Ils le sont ~~rendus~~ par un ou une juge unique ou par une autorité collégiale en matière pénale. (également applicable à l'article 9 LiCPM)	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

[1)] RSB 271.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[6] En matière pénale, le tribunal collégial statue dans une composition de trois ou de cinq juges, à savoir un président ou une présidente de tribunal et deux ou quatre juges non professionnels.				
Art. 83 [1] La Cour suprême désigne des juges régionaux des mesures de contrainte ainsi que leurs suppléants et suppléantes parmi les présidents et présidentes de tribunal des régions du Jura bernois-Seeland, de l'Emmental-Haute-Argovie et de l'Oberland. [2] Les juges régionaux des mesures de contrainte traitent les affaires de détention du ministère public de leur région et rendent les autres décisions qui leur incombent de par la loi. [3] S'il n'est possible d'atteindre ni les juges régionaux des mesures de contrainte ni leurs suppléants ou suppléantes, un autre président ou une autre présidente de tribunal de la région judiciaire concernée les remplace.	[2] Les juges régionaux des mesures de contrainte traitent les affaires <u>qui ont trait aux détentions et aux mesures</u> de ~~détention~~<u>substitution</u> du ministère public de leur région et rendent les autres décisions qui leur incombent de par la loi.			
Art. 87 Entraide	**Art. 87** *Abrogé(e).*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Les présidents et présidentes des autorités de conciliation sont tenus de prêter main-forte au tribunal régional en qualité de présidents ou de présidentes de tribunal, en premier lieu dans leur région, ou à une autre autorité régionale de conciliation. [2] En cas de besoin, le ou la juge en chef et le directoire ou les juges en chef concernés se mettent d'accord. S'ils ne parviennent pas à s'entendre, le directoire de la Cour suprême tranche.				
Art. 89 Composition [1] Le Ministère public se compose a du procureur général ou de la procureure générale, b de deux procureurs généraux suppléants ou procureures générales suppléantes, c de procureurs ou procureures en chef, d de procureurs ou procureures, e d'un procureur ou d'une procureure des mineurs en chef, qui est simultanément responsable d'une agence régionale,	e d'un procureur ou d'une procureure des mineurs en chef, ~~qui est simultanément responsable d'une agence régionale,~~			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
f de procureurs ou procureures des mineurs. [2] Les deux langues officielles doivent être représentées de manière appropriée.				
Art. 90 Parquet général [5] Le Parquet général dispose d'un ou d'une responsable des ressources en charge des domaines du personnel, des finances, de la comptabilité et de l'informatique ainsi que des autres services centraux. Les compétences de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature sont réservées.		**Art. 90** Parquet général [5] Le Parquet général dispose d'un ou d'une responsable des ressources en charge des domaines du personnel, des finances, de la comptabilité et de l'informatique ainsi que des autres services centraux. Les compétences de l'état-major des ressources de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature sont réservées.	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
		T1 Disposition transitoire de la modification du xx xx xx		
		Art. T1-1 [1] Le Conseil-exécutif fixe la date à partir de laquelle la modification de l'article 81, alinéa 4 est applicable. [2] Les postes devant être pourvus avant que la modification de l'article 81,	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
		alinéa 4 ne soit applicable le sont pour une durée déterminée.		
	II.			
	1. L'acte législatif 151.21 intitulé Loi sur le Grand Conseil du 04.06.2013 (LGC) (état au 01.01.2014) est modifié comme suit:			
Art. 61 [1] Les membres du Grand Conseil, les commissions et les groupes peuvent déposer des initiatives et des interventions parlementaires, à savoir a des motions, b des motions financières, c des postulats, d des interpellations, e des questions. [2] Les interventions parlementaires s'adressent a en règle générale au Conseil-exécutif;				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
b au Bureau lorsqu'elles concernent une affaire interne du Grand Conseil; c à la Direction de la magistrature lorsqu'elles concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public, la motion étant dans ce cas exclue, sauf la motion financière. 3 Les dispositions ci-après et le règlement du Grand Conseil sont applicables par analogie aux interventions adressées au Bureau et à la Direction de la magistrature.	c à la Direction de la magistrature lorsqu'elles concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public, ~~la motion~~ seules les motions financières, les interpellations et les questions étant ~~dans ce cas exclue, sauf la motion financière.~~ admissibles.	c à ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature lorsqu'elles concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public, seules les motions financières et les interpellations étant admissibles.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
Art. 65 Postulat 1 Le postulat charge le Conseil-exécutif ou la Direction de la magistrature d'étudier si un acte législatif ou un arrêté doivent être élaborés, une mesure prise ou un rapport rédigé et de soumettre une proposition au Grand Conseil à ce sujet.	1 Le postulat charge le Conseil-exécutif ~~ou la Direction de la magistrature~~ d'étudier si un acte législatif ou un arrêté doivent être élaborés, une mesure prise ou un rapport rédigé et de soumettre une proposition au Grand Conseil à ce sujet.			
	2. L'acte législatif 153.01 intitulé Loi sur le personnel du 16.09.2004 (LPers) (état au 01.01.2020) est modifié comme suit:			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 104 Procédure 1. en cas de prétentions contre le canton [1] La Direction chargée du domaine dont relèvent les faits motivant les prétentions statue par voie de décision sur les prétentions contestées qui sont dirigées contre le canton et concernent des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale.				
	[1a] Si le dommage a été occasionné par un collaborateur ou une collaboratrice des autorités judiciaires ou du Ministère public, le directoire de la Cour suprême ou du Tribunal administratif, ou le Parquet général, statue sur les prétentions contestées. S'il l'a été par un collaborateur ou une collaboratrice de l'état-major des ressources, la Direction de la magistrature statue.	[1a] Si le dommage a été occasionné par un collaborateur ou une collaboratrice des autorités judiciaires ou du Ministère public, le directoire de la Cour suprême ou du Tribunal administratif, ou le Parquet général, statue sur les prétentions contestées. S'il l'a été par un collaborateur ou une collaboratrice de l'état-major des ressources, ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature statue.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
[2] La demande de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale dûment motivée doit être adressée par écrit et en double exemplaire à la Direction compétente.	[2] La demande de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale dûment motivée doit être adressée par écrit et en double exemplaire à ~~la Direction~~l'autorité compétente.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[3] Au surplus, la procédure et les voies de droit sont régies par les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)[1)].				
	3. L'acte législatif 168.11 intitulé Loi sur les avocats et les avocates du 28.03.2006 (LA) (état au 01.06.2013) est modifié comme suit:			
Art. 42 Rémunération [1] Le canton verse aux avocats et aux avocates commis d'office une rémunération équitable calculée en fonction du temps requis et n'excédant pas les honoraires fixés selon le tarif applicable au remboursement des dépens (art. 41). La détermination du temps requis tient compte de l'importance et de la complexité du litige. Les débours et la taxe sur la valeur ajoutée sont remboursés en sus.	[1] Le canton verse aux avocats et aux avocates commis d'office ou appelés à assister à une première audition (art. 159 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 [Code de procédure pénale, CPP])[2)] une rémunération équitable calculée en fonction du temps requis et n'excédant pas les honoraires fixés selon le tarif applicable au remboursement des dépens (art. 41). La détermination du temps requis tient compte de l'importance et de la complexité du litige. Les débours et la taxe sur la valeur ajoutée sont remboursés en sus.			

1) RSB 155.21
2) RS 312.0

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Dans les affaires civiles et les cas d'action de droit administratif pour lesquels la valeur litigieuse est déterminée, de même que s'il y a lieu de sauvegarder des intérêts patrimoniaux importants, la rémunération peut être majorée d'un tiers au plus. [3] Les mêmes règles s'appliquent à la rémunération des démarches entreprises pour obtenir l'assistance judiciaire. [4] Le Conseil-exécutif fixe le montant horaire par voie d'ordonnance. Ce montant est de 190 francs au moins et de 260 francs au plus. [5] La rémunération est fixée dans un jugement ou une décision. [6] Les communes rémunèrent selon les mêmes principes les avocats et les avocates commis d'office dans les procédures engagées devant leurs propres autorités.[1)]				
	4. L'acte législatif 271.1 intitulé Loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs du 11.06.2009 (LiCPM) (état au 01.11.2020) est modifié comme suit:			

[1)] Ancien alinéa 2

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	3.1a Procureurs-assistants et procureures-assistantes			
Art. 9 Litiges relevant du droit du travail [1] Les tribunaux régionaux connaissent, dans une composition de trois juges, des litiges découlant des rapports de travail ainsi que de l'application de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) lorsque la valeur litigieuse est inférieure à 15`000 francs. L'autorité appelée à statuer se compose du président ou de la présidente et de deux juges spécialisés représentant paritairement les employeurs et les salariés. [2] Les représentants et représentantes professionnellement qualifiés des organisations d'employeurs et de salariés peuvent accompagner ou assister les membres de ces dernières et s'exprimer sur l'affaire devant le tribunal.		Biffer	*Droit en vigueur*	*Droit en vigueur*
	Art. 32b [1] Les procureurs-assistants et procureures-assistantes assument toutes les tâches et compétences que le CPP attribue aux procureurs et procureures, à l'exception			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a des ordonnances de non-entrée en matière, b de l'ouverture de l'instruction, c de la demande de mise en détention provisoire ou de mise en détention pour des motifs de sûreté, ou encore de prolongation de la détention, d de la prescription de mesures de contrainte, e de la suspension et du classement de la procédure, f de la mise en accusation et de la soutenance de l'accusation, g des actions en annulation du mariage ou du partenariat enregistré.			
Art. 34 Auditions (art. 142 CPP) [1] Les procureurs et procureures procèdent aux auditions incombant au Ministère public.	[1] Les procureurs et procureures ainsi que les procureurs-assistants et les procureures-assistantes procèdent aux auditions incombant au Ministère public.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Si des collaborateurs ou des collaboratrices spécialisés ont rendu des ordonnances pénales (art. 59, al. 2), ils peuvent procéder à une audition des personnes prévenues qui ont formé opposition afin de clarifier leurs motifs. Ils sont habilités à tenir le procès-verbal.				
Art. 38 Décisions des tribunaux des mesures de contrainte ordonnant, autorisant ou prolongeant des mesures 1. Décisions de mise en détention				
[1] Les décisions de mise en détention sont rendues	[1] Les ~~décisions~~ tribunaux régionaux des mesures de ~~mise en détention sont rendues~~contrainte rendent, à la demande des ministères publics régionaux du Jura bernois-Seeland, de l'Emmental-Haute-Argovie et de l'Oberland ou des tribunaux des régions éponymes, les décisions ordonnant			
a par le Tribunal cantonal des mesures de contrainte lors de demandes des ministères publics cantonaux et du Ministère public régional de Berne-Mittelland, de demandes dirigées contre des mesures ordonnées par ces ministères publics ou de demandes émanant du Tribunal pénal économique et du Tribunal régional de Berne-Mittelland;	a *Abrogé(e).*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
b par les tribunaux régionaux des mesures de contrainte lors de demandes des ministères publics régionaux du Jura bernois-Seeland, de l'Emmental-Haute-Argovie et de l'Oberland, de demandes dirigées contre des mesures ordonnées par ces ministères publics ou de demandes émanant des tribunaux des régions éponymes.	b *Abrogé(e).*			
	c la détention provisoire (al. 2, lit. b),			
	d la détention pour des motifs de sûreté (al. 2, lit. e),			
	e des mesures de substitution (al. 2, lit. h),			
	f la mise en détention pendant la procédure distincte concernant le cautionnement préventif (al. 2, lit. k),			
	g la mise en détention pour des motifs de sécurité relevant du droit de l'exécution des peines et mesures, afin de garantir l'exécution d'une réintégration ou d'une décision judiciaire ultérieure indépendante (al. 2, lit. m).			
	[1a] Le Tribunal cantonal des mesures de contrainte est compétent pour			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a rendre toutes les décisions de mise en détention à la demande des ministères publics cantonaux, du Ministère public régional de Berne-Mittelland ou du Tribunal pénal économique; b réexaminer sur demande toutes les ordonnances émanant des ministères publics cantonaux et régionaux; c rendre toutes les décisions de mise en détention au sens de l'alinéa 2 qui ne ressortissent pas, selon l'alinéa 1, aux tribunaux régionaux des mesures de contrainte sur demande des ministères publics régionaux du Jura bernois-Seeland, de l'Emmental-Haute-Argovie et de l'Oberland ou des tribunaux des régions éponymes.			
[2] Sont réputées décisions de mise en détention les décisions concernant a l'hospitalisation en vue de l'établissement d'une expertise médicale (art. 186, al. 2 CPP), b la détention provisoire (art. 226 CPP), c la prolongation de la détention provisoire (art. 227 CPP), d les demandes de libération de la détention provisoire (art. 228 CPP),				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
e la détention pour des motifs de sûreté (art. 229 CPP), f les demandes de libération de la détention pour des motifs de sûreté (art. 230 CPP), g la limitation des relations entre la personne prévenue en détention et son défenseur ou sa défenseuse (art. 235, al. 4 CPP), h des mesures de substitution (art. 237 CPP) ainsi que les congés pendant la procédure préliminaire et la procédure des débats de première instance, i le cautionnement préventif (art. 373, al. 1 CPP), k la mise en détention pendant la procédure distincte concernant le cautionnement préventif (art. 373, al. 5 CPP), l la poursuite de la détention imposée pour garantir l'exécution d'une ordonnance pénale (art. 440, al. 2, lit. b CPP),	*[DE: modifié]*			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
m la mise en détention pour des motifs de sécurité relevant du droit de l'exécution des peines et mesures, afin de garantir l'exécution d'une réintégration ou d'une décision judiciaire ultérieure indépendante (art. 28 de la loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire [LEJ][1)]).				
Art. 39 2. Décisions concernant la levée des scellés [1] L'article 38, alinéa 1 s'applique par analogie à la compétence de traiter les demandes de levée des scellés apposés sur des documents, enregistrements ou autres objets (art. 248, al. 3, lit. a CPP).	[1] ~~L'article 38, alinéa 1 s'applique par analogie à la compétence~~ Le Tribunal cantonal des mesures de ~~traiter~~ contrainte statue sur les demandes de levée des scellés apposés sur des documents, enregistrements ou autres objets (art. 248, al. 3, lit. a CPP).			
Art. 59 Procédure de l'ordonnance pénale Compétence [1] Les procureurs et procureures rendent les ordonnances pénales.	[1] Les procureurs et procureures ainsi que les procureurs-assistants et les procureures-assistantes rendent les ordonnances pénales.			

1) RSB 341.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Des collaborateurs et collaboratrices spécialisés expérimentés du Ministère public peuvent, sous la responsabilité d'un procureur ou d'une procureure et sur la base de leur cahier des charges personnel, rendre des ordonnances pénales sanctionnant des contraventions pour autant que le montant de l'amende infligée découle d'une liste légale d'amendes ou de directives édictées au niveau cantonal et approuvées par le Parquet général.				
	4.1a Procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs			
	Art. 84a [1] Les procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs assument toutes les tâches et compétences que la PPMin et le CPP attribuent aux procureurs et procureures des mineurs, à l'exception a des ordonnances de non-entrée en matière, b de l'ouverture de l'instruction, c de la demande de mise en détention provisoire ou de mise en détention pour des motifs de sûreté, ou encore de prolongation de la détention,			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	d de la prescription de mesures de contrainte, e de la suspension et du classement de la procédure, f de la mise en accusation et de la soutenance de l'accusation, g des actions en annulation du mariage ou du partenariat enregistré, h des actions alimentaires, i des décisions ordonnant ou levant une mesure de protection à titre provisionnel, un traitement ambulatoire ou un placement.			
Art. 93 Détermination du montant de la participation aux frais d'exécution [1] Le Ministère public des mineurs examine la situation financière des personnes ayant une obligation d'entretien dans chaque cas d'exécution de mesure. Ces personnes sont tenues de coopérer de manière appropriée.				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
[2] Le procureur ou la procureure des mineurs passe une convention d'entretien avec les personnes ayant une obligation d'entretien. Cette convention, accompagnée des pièces nécessaires, est soumise à l'approbation du procureur ou de la procureure des mineurs en chef. [3] Si les personnes ayant une obligation d'entretien refusent de coopérer ou ne font pas preuve de la diligence nécessaire, et qu'une sommation est restée sans effet, le procureur ou la procureure des mineurs, d'entente avec le procureur ou la procureure des mineurs en chef, détermine la contribution d'entretien selon son appréciation. Sa décision est inattaquable et s'applique jusqu'à ce que la contribution d'entretien ait été valablement fixée par convention ou par jugement. [4] Le Ministère public des mineurs intente une action alimentaire devant le tribunal civil compétent au cas où aucune convention n'est conclue ou si l'approbation en est refusée.	[2] Le procureur ou <u>procureur-assistant ou</u> la procureure <u>ou procureure-assistante</u> des mineurs passe une convention d'entretien avec les personnes ayant une obligation d'entretien. Cette convention, accompagnée des pièces nécessaires, est soumise à l'approbation du procureur ou de la procureure des mineurs en chef.			
		T1 Disposition transitoire de la modification du xx xx xx		
		Art. T1-1 [1] Le Conseil-exécutif fixe la	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
		date à partir de laquelle l'abrogation de l'article 9, alinéa 1 est applicable. 2 Les postes devant être pourvus avant l'abrogation de l'article 9, alinéa 1 le sont pour une durée déterminée.		
	5. L'acte législatif 620.0 intitulé Loi sur le pilotage des finances et des prestations du 26.03.2002 (LFP) (état au 01.01.2020) est modifié comme suit:			
Art. 48 Dépenses nouvelles et dépenses liées 1 Une dépense est considérée comme nouvelle a lorsque, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent dispose d'une liberté d'action ou b lorsqu'une loi qualifie la dépense de nouvelle. 2 Une dépense est liée si elle n'est pas considérée comme nouvelle au sens de l'alinéa 1.				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[3] Les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif, accompagnées des rapports, sont portées à la connaissance de la Commission des finances si elles concernent des dépenses liées qui, si elles étaient nouvelles, ressortiraient au Grand Conseil. Le rapport motive en détail le caractère lié des dépenses.	[3] Les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif ou de la Direction de la magistrature, accompagnées des rapports, sont respectivement portées à la connaissance de la Commission des finances ou de la Commission de justice si elles concernent des dépenses liées qui, si elles étaient nouvelles, ressortiraient au Grand Conseil. Le rapport motive en détail le caractère lié des dépenses.	[3] Les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif ou de ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature, accompagnées des rapports, sont respectivement portées à la connaissance de la Commission des finances ou de la Commission de justice si elles concernent des dépenses liées qui, si elles étaient nouvelles, ressortiraient au Grand Conseil. ~~Le rapport motive en détail le caractère lié des dépenses.~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
[4] Les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif doivent en outre être publiées dans la Feuille officielle lorsqu'il s'agit de dépenses liées qui relèveraient de la votation facultative si elles étaient nouvelles.	[4] Les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif ou de la Direction de la magistrature doivent en outre être publiées dans la Feuille officielle lorsqu'il s'agit de dépenses liées qui relèveraient de la votation facultative si elles étaient nouvelles.	[4] Les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif ou de l'organe administratif ~~la Direction~~ de la magistrature doivent en outre être publiées dans la Feuille officielle lorsqu'il s'agit de dépenses liées qui relèveraient de la votation facultative si elles étaient nouvelles.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
Art. 56 Report de crédit				

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Le Conseil-exécutif peut reporter une seule fois les crédits budgétaires non utilisés de la comptabilité d'exploitation sur l'exercice suivant à condition qu'il s'agisse d'un retard inhérent au projet et que le report porte sur un tiers au maximum des coûts totaux du projet.	[1] Le Conseil-exécutif ~~peut~~ou la Direction de la magistrature peuvent reporter une seule fois les crédits budgétaires non utilisés de la comptabilité d'exploitation sur l'exercice suivant à condition qu'il s'agisse d'un retard inhérent au projet et que le report porte sur un tiers au maximum des coûts totaux du projet.	[1] Le Conseil-exécutif ou ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature peuvent reporter une seule fois les crédits budgétaires non utilisés de la comptabilité d'exploitation sur l'exercice suivant à condition qu'il s'agisse d'un retard inhérent au projet et que le report porte sur un tiers au maximum des coûts totaux du projet.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
[2] Le solde du crédit budgétaire non utilisé est reporté.				
[3] En même temps qu'il procède au report de crédit dans le compte d'exploitation, le Conseil-exécutif corrige en conséquence les postes correspondants du compte de résultats, du compte des investissements et des subventions cantonales.	[3] En ~~même temps qu'il procède~~ procédant au report de crédit dans le compte d'exploitation, le Conseil-exécutif ~~corrige~~ou la Direction de la magistrature corrigent en conséquence les postes correspondants du compte de résultats, du compte des investissements et des subventions cantonales.	[3] En procédant au report de crédit dans le compte d'exploitation, le Conseil-exécutif ou ~~la Direction~~ l'organe administratif de la magistrature corrigent en conséquence les postes correspondants du compte de résultats, du compte des investissements et des subventions cantonales.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
[4] Les reports de crédit sont portés à la connaissance du Grand Conseil dans le cadre du rapport de gestion.				
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur le XXX.			
	Berne, le 17 février 2021 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Schnegg le chancelier: Auer	Berne, le 23 juin 2021 Au nom de la commission, le président: Gnägi		Berne, le 18 août 2021 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

Kanton Bern
Canton de Berne

Rapport

Date de la séance du CE :	17 février 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire :	2017.JGK.924
Classification :	Non classifié

Dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire et mesures découlant de la deuxième réforme de la justice

Table des matières

1. Synthèse ... 2
2. Contexte ... 3
2.1. Deuxième réforme de la justice du 11 juin 2009 ... 3
2.2. Evolution depuis la deuxième réforme de la justice ... 4
2.2.1 Définition des compétences en matière d'administration de la justice et optimisation de la coopération entre les pouvoirs de l'Etat ... 4
2.2.2 Evaluation de la deuxième réforme de la justice ... 5
2.3. Démarche suivie et organisation du projet ... 7
2.4. Statut institutionnel des autorités judiciaires et du Ministère public: contexte juridique ... 7
2.4.1 Constitution ... 7
2.4.2 Loi ... 8
2.4.3 Résumé ... 10
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation ... 10
3.1. Dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire ... 10
3.1.1. Objectifs ... 10
3.1.2. Expertise sur la compatibilité de la Direction de la magistrature avec le droit supérieur ... 11
3.1.3. Modification de la Constitution cantonale ... 12
3.1.4. Modification de la législation d'exécution ... 13
3.1.4.1 LOJM ... 13
3.1.4.2 LGC et LFP ... 14
3.2 Mesures résultant de l'évaluation de la deuxième réforme de la justice ... 14
3.2.1 Objectifs ... 14
3.2.2 LOJM ... 14
3.2.3 LiCPM, LPers et LA ... 15
4. Forme de l'acte législatif ... 15
5.1 Autoadministration et relations avec les autres pouvoirs ... 16
5.2 Participation au processus législatif ... 17
5.3 Interventions parlementaires ... 17
6. Commentaire des articles ... 18
6.1 Modification de la Constitution cantonale (ConstC) ... 18
6.2 Modification de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM) ... 23
6.3 Modification de la loi sur le Grand Conseil (LGC) ... 36
6.4 Modification de la loi sur le personnel (LPers) ... 36
6.5 Modification de la loi sur les avocats et les avocates (LA) ... 37
6.6 Modification de la loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs ... 37
6.7 Modification de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) ... 39
7. Répercussions financières ... 39

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation 40
9. Répercussions sur les communes 40
10. Répercussions sur l'économie 40
11. Résultats de la procédure de consultation 40
12. Proposition 42

1. Synthèse

Le présent projet comporte deux volets: les *mesures découlant de la deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux (2e réforme de la justice)* d'une part, et la *mise à jour des dispositions de la Constitution cantonale qui règlent l'organisation du pouvoir judiciaire ainsi que de la législation d'exécution*, d'autre part. S'ils ont chacun leur genèse propre et poursuivent des objectifs distincts, tous deux remontent à la deuxième réforme de la justice:

Un nouveau droit procédural unitaire est entré en vigueur à l'échelle fédérale le 1er janvier 2011, dans les domaines civil et pénal ainsi qu'en ce qui concerne les mineurs. Le canton de Berne a saisi cette occasion pour optimiser l'organisation de ses autorités judiciaires et autorités de poursuite pénale ainsi que pour procéder à une refonte totale dans certains domaines (2e réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux). Entre autres objectifs[1], la réforme visait la réalisation et le renforcement de l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public. Dans son rapport du 17 décembre 2008 concernant la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux sur le plan législatif[2], le Conseil-exécutif indiquait son intention de procéder à une évaluation de la législation cinq ans après son entrée en vigueur afin de déterminer si les objectifs principaux avaient été atteints et si certaines interventions s'imposaient. Les mandataires chargés de l'évaluation, Ecoplan et Wenger / Plattner, sont parvenus à la conclusion, dans leur rapport final daté du 24 mai 2016[3], que la mise en œuvre de la réorganisation avait été un succès et que la plupart des objectifs principaux étaient réalisés. Ils n'en ont pas moins relevé certains points faibles et mis certaines possibilités d'optimisation en évidence.

En conséquence, la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)[4] subit certaines adaptations, avec quelques modifications ponctuelles de l'organisation interne des autorités et des processus dans le domaine de la justice. Une révision indirecte de la loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)[5], de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers)[6] ainsi que de la loi du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates (LA)[7] en découle également. Il est ainsi prévu que la compétence du Tribunal cantonal des mesures de contrainte soit étendue et que les tâches des tribunaux régionaux des mesures de contrainte soient réduites d'autant. De plus, les juges de première instance voient leurs perspectives de carrière s'élargir et les règles relatives aux possibilités d'entraide s'assouplir. Un allègement de la charge de travail des procureurs et procureures devrait découler de l'introduction de la fonction de procureur-assistant ou de procureure-assistante avec un cahier des charges limité, justifiant un traitement inférieur. La loi sur le personnel définit de manière explicite, désormais, l'autorité compétente pour statuer sur les cas de responsabilité de l'Etat concernant la justice. Par ailleurs, une base légale sur la rémunération de l'avocat ou avocate de la première heure au sens de l'article 158, alinéa 1 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP)[8] est introduite dans la loi sur les avocats et les avocates. Enfin, d'autres mesures sont prévues, comme la suppression du cumul des fonctions de procureur ou procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence régionale, ou encore la

---

1 Rapport sur la réforme de la justice, p. 9.

2 Rapport du Conseil-exécutif concernant la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux sur le plan législatif (loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM]; loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs [LiCPM]), Journal du Grand Conseil 2009, annexe 17 (ci-après: rapport sur la 2e réforme de la justice).

3 Rapport d'évaluation d'Ecoplan et Wenger / Plattner du 27 mai 2016 (ci-après: rapport d'évaluation, en allemand, avec une synthèse en français).

4 RSB 161.1

5 RSB 271.1

6 RSB 153.01

7 RSB 168.11

8 RS 312.0

compétence de juge unique pour les décisions d'irrecevabilité de la Commission d'estimation en matière d'expropriation, de la Commission des améliorations foncières et de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière.

Les expériences faites depuis que la réforme a redéfini l'autonomie de la justice appellent certaines interventions. D'une part, une affaire de crédit de la Direction de la magistrature a montré une incongruence dans le droit bernois, s'agissant du niveau normatif (Constitution et loi), entre la réglementation applicable à cette autorité et celle qui prévaut pour le Conseil-exécutif. D'autre part, la nécessité d'un réexamen systématique de l'ordre juridique sous l'angle du statut institutionnel et des droits et obligations du pouvoir judiciaire qui y sont liés (en particulier les autorisations de dépenses et le droit de proposition au Grand Conseil) a été constatée. Les travaux entrepris dans ce contexte ont abouti à la modification de plusieurs articles de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)[9] et de ses dispositions d'exécution. De plus, l'occasion d'introduire l'abréviation légale «ConstC» qu'offre la révision partielle de la Constitution est saisie. Au niveau de la législation d'exécution, le projet s'articule autour de la révision de la LOJM, qui implique également la modification indirecte de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC)[10] et de loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)[11]. Les changements apportés à la Constitution cantonale s'inscrivent dans le prolongement du droit en vigueur depuis la deuxième réforme de la justice: institution d'une Direction de la magistrature en qualité d'organe commun aux autorités judiciaires et au Ministère public, statut et compétences financières de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil, mention du Ministère public comme organe de la justice bernoise, principes de l'indépendance du Ministère public et de l'autoadministration du pouvoir judiciaire. La LOJM subit certaines modifications liées à la mise à jour de la Constitution cantonale; de plus, elle est complétée à certains égards: action conjointe des trois pouvoirs étatiques et relations entre eux, demandes de crédit relevant du domaine de la justice et précision du droit de représentation de la Direction de la magistrature au Grand Conseil. La possibilité d'attribuer des postulats – mais non des motions – directement à la Direction de la magistrature est biffée de la LGC, le Conseil-exécutif étant chargé de répondre à tous les types d'intervention parlementaire à caractère contraignant. Seules des motions financières, des interpellations ou des questions peuvent encore être adressées à la Direction de la magistrature. Enfin, l'élargissement des compétences financières des autorités judiciaires et du Ministère public implique une adaptation de la LFP.

2. Contexte

2.1. Deuxième réforme de la justice du 11 juin 2009

Lors de la deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, entrée en vigueur au 1er janvier 2011, le Conseil-exécutif avait saisi l'occasion de l'unification, à l'échelle suisse, du droit procédural applicable dans les domaines civil et pénal ainsi que de la juridiction des mineurs pour améliorer l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public bernois. La réforme avait notamment abouti à un regroupement des 13 arrondissements judiciaires de première instance en quatre régions judiciaires et à l'instauration, au sein de chacune d'elles, d'un directoire aux tâches et aux compétences clairement définies. De plus, elle avait introduit le modèle du Ministère public, de même que des principes et des instruments de la Nouvelle gestion publique (NOG) applicables au pilotage et à la conduite des autorités judiciaires et du Ministère public, dont elle avait renforcé l'indépendance institutionnelle (autoadministration et droit de proposer un budget de manière autonome). Elle prévoyait enfin la création d'une Direction de la magistrature composée du président ou de la

9 RSB 101.1
10 RSB 151.21
11 RSB 620.0

présidente de la Cour suprême d'une part et du Tribunal administratif d'autre part, ainsi que du procureur général ou de la procureure générale. Depuis lors, la LOJM énonce le *principe de l'autoadministration* et confère aux autorités judiciaires (tribunaux et Ministère public) le dr*oit de proposer un budget* (et un plan intégré «mission-financement») de manière autonome. Les tribunaux et le Ministère public se sont détachés de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) dans la mesure où ils ont acquis des compétences d'autoadministration et une plus grande indépendance. Ils établissent un budget global (budget et plan intégré «mission-financement») et rédigent leur propre rapport de gestion et d'activité, défendant ensuite ces affaires de manière autonome devant le Grand Conseil. Leur indépendance institutionnelle implique des structures qui assurent la collaboration entre eux, leur représentation vis-à-vis du Grand Conseil et du Conseil-exécutif de même qu'une allocation opportune des ressources. C'est à cette fin qu'a été instaurée la Direction de la magistrature, organe de direction et de coordination commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général. Un nouveau modèle de pilotage ainsi que des structures garantissant une organisation et une conduite efficaces ont ainsi été mis en place pour les autorités judiciaires et le Ministère public, qui n'en continuent pas moins de collaborer étroitement avec l'administration pour les tâches administratives qu'ils n'assument pas eux-mêmes[12].

2.2. Evolution depuis la deuxième réforme de la justice

2.2.1 Définition des compétences en matière d'administration de la justice et optimisation de la coopération entre les pouvoirs de l'Etat

La réforme a entraîné la reprise, par la Direction de la magistrature, de tâches administratives (informatique, finances) autrefois accomplies par les offices spécialisés des Directions de l'administration cantonale. Les organes administratifs des autorités judiciaires et du Ministère public gèrent par ailleurs les ressources humaines en étroite collaboration avec l'Office du personnel. Enfin, l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature assume des tâches de coordination à l'intersection entre les processus cantonaux et le domaine relevant de l'autoadministration[13].

Les réglementations qui ont instauré l'indépendance organisationnelle et administrative des autorités judiciaires et du Ministère public et leur ont accordé de nouvelles compétences en matière d'autoadministration ont soulevé diverses questions relatives au positionnement adéquat de ces instances dans les processus décisionnels cantonaux impliquant les trois pouvoirs étatiques. Leur collaboration avec le gouvernement (et l'administration), la Chancellerie d'Etat et le Grand Conseil (Services parlementaires) se devait d'être précisée et optimisée. Les répercussions sur les structures cantonales dans leur ensemble ne sont pas toujours envisagées de la même manière par les trois pouvoirs. Dans le souci de promouvoir une bonne collaboration, ceux-ci ont donc introduit ces dernières années diverses améliorations au niveau institutionnel, sans révision des bases légales:

- Depuis 2012, l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature est consulté ponctuellement au sujet de certaines affaires de la Conférence des secrétaires généraux (CSG), ce qui renforce en particulier, au niveau administratif, les échanges d'informations, les interfaces et la participation aux processus et projets cantonaux. De plus, une rencontre entre des représentants de la Direction de la magistrature et de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) a lieu chaque année. Enfin, la Direction de la magistrature siège au sein du comité stratégique TIC (CST), de la Conférence des finances et du controlling (FICON) du canton de Berne, de la Conférence des responsables du personnel des Directions, de la Chancellerie

12 Rapport sur la réforme de la justice, p. 4, 7.

13 Rapports d'activité 2013, 2014 et 2015 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 11 ss.

d'Etat, de la Justice et des hautes écoles (PEKO) ainsi que du comité opérationnel TIC (COT).

- Outre les rencontres régulières de la Direction de la magistrature avec la Commission de justice du Grand Conseil de même qu'avec le directeur ou la directrice de la justice, un dialogue annuel «trilatéral» a été instauré dès 2014 entre la Commission de justice, la délégation à la justice du Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature.

- La Direction de la magistrature rencontre également chaque année, depuis 2014, la nouvelle délégation à la justice du Conseil-exécutif afin de débattre de questions fondamentales et de portée stratégique, ce qui permet aux autorités judiciaires et au Ministère public d'intervenir à temps, de manière appropriée, dans les processus décisionnels du gouvernement qui les concernent[14].

- Le Conseil-exécutif, la Direction de la magistrature et la Commission de justice ont, suite à la réforme, redéfini les modalités de coopération entre les trois pouvoirs de l'Etat. Le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature sont convenus de *règles de procédure concernant la collaboration et l'information réciproque*[15] dans les domaines suivants: budget et plan financier, rapport de gestion et d'activité, interventions parlementaires, procédures de consultation et de corapport, législation (règles de procédure, p. 1 et 3). Simultanément, le Conseil-exécutif a chargé les Directions et la Chancellerie d'Etat de mettre ces règles en application[16]. L'arrêté ne lie formellement que le gouvernement (administration comprise) et la Direction de la magistrature, et non la Commission de justice.

2.2.2 Evaluation de la deuxième réforme de la justice

La société Ecoplan et l'étude d'avocats Wenger / Plattner, chargés de l'évaluation externe par la délégation à la justice du Conseil-exécutif, avaient pour mandat de vérifier si les principaux objectifs de la réorganisation avaient été atteints et de déterminer si et dans quelle mesure il était souhaitable d'apporter des modifications dans certains domaines. Le rapport final du 27 mai 2016 indique que la réforme a pu être mise en œuvre avec succès et que les principaux objectifs énoncés dans le rapport y relatif (p. 5)[17] ont pour la plupart été atteints. Ainsi, les nouvelles compétences à raison de la matière et de la fonction sont bien ancrées au sein des autorités judiciaires et du Ministère public, et les autorités dans leur ensemble fonctionnent bien. Le regroupement des arrondissements judiciaires a réglé plusieurs problèmes d'efficience, mais jusqu'à un certain point seulement car il a aussi généré un besoin de coordination et un travail administratif accrus. Il n'en reste pas moins que, abstraction faite de ce dernier point, la nouvelle organisation a fait ses preuves. De plus, le rôle des dirigeants a globalement été renforcé au terme de la réorganisation. Le droit à l'autoadministration (et en particulier celui de proposer le budget) des tribunaux et du Ministère public bernois n'a pas été remis en cause, ni sur le principe, ni dans sa réglementation. Par ailleurs, la collaboration entre l'administration cantonale et les organes de la justice fonctionne généralement bien. L'utilité de la Direction de la magistrature, notamment en tant qu'interlocutrice des milieux politiques et de l'administration, est unanimement reconnue[18].
Outre les acquis et les réussites de la réforme, les auteurs de l'évaluation ont décelé certains points faibles ou perfectibles. Des divergences entre l'administration et les autorités judiciaires dans la ma-

---

14 Rapports d'activité 2013, 2014 et 2015 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 10 ou 12.

15 Annexe à l'ACE 604/2014 du 7.5.2015, p. 1 et 3 (en allemand); cf. également le rapport d'activité 2012 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 9 s.

16 ACE 604/2014 du 7.5.2015 avec annexe (en allemand).

17 Rapport sur la réforme de la justice, p. 5.

18 Cf. sur l'ensemble de la question le rapport d'évaluation, p. 107 à 110; rapport du Conseil-exécutif du 18 janvier 2017 intitulé «Evaluation de la deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux du canton de Berne» (ci-après: rapport du Conseil-exécutif), ch. 2.3.

nière de concevoir l'indépendance institutionnelle impliquent notamment de préciser les tâches devant nécessairement être accomplies par ces dernières et les domaines où une coopération avec l'administration cantonale resterait judicieuse et permettrait une économie des ressources. Il s'agit d'examiner, en collaboration avec la Direction de la magistrature, comment celle-ci doit se positionner au sein des autorités judiciaires et du Ministère public de même que vis-à-vis des tiers. De plus, certaines questions ont surgi à propos de la surveillance du budget de la justice, de la structure du Ministère public des mineurs ainsi que des agences du Jura bernois et du bilinguisme[19].

Le Conseil-exécutif, après une analyse du rapport d'évaluation, a défini de nombreux champs d'action dans un rapport adressé au Grand Conseil en janvier 2017. Ce dernier en a pris connaissance en mars 2017 et débattu de neuf déclarations de planification, dont six ont été adoptées à l'attention du gouvernement. La DIJ a examiné sur mandat du Conseil-exécutif la manière de les mettre en œuvre compte tenu du résultat du rapport d'évaluation. Elle a délimité d'entente avec la Direction de la magistrature plusieurs champs d'action dans lesquels il semblait indiqué d'examiner plus avant l'opportunité d'une intervention. Le Conseil-exécutif, dans les conclusions qu'il a tirées du rapport d'évaluation, a désigné à son tour, en tenant largement compte des déclarations de planification, les domaines à investiguer et à approfondir, à savoir en particulier

- l'administration de la justice,
- la Direction de la magistrature,
- l'exercice de la surveillance sur les autorités judiciaires,
- l'organisation du Ministère public des mineurs,
- la responsabilité des plénums des tribunaux suprêmes,
- l'élection des juges de première instance,
- le rattachement administratif des tribunaux pénaux cantonaux au Tribunal régional de Berne – Mittelland,
- l'introduction de la fonction de procureur-assistant ou de procureure-assistante au sein du Ministère public[20].

Certaines expériences, en particulier dans le cas d'une demande de crédit de la Direction de la magistrature, ont mis en évidence des divergences entre le Conseil-exécutif, le Grand Conseil et le pouvoir judiciaire désormais autonome s'agissant du statut et des droits de ce dernier dans ses relations avec les deux premiers, notamment en ce qui concerne un éventuel droit de proposition et de représentation de la Direction de la magistrature au Grand Conseil pour les affaires de la justice autres que le budget. De surcroît, l'ordre juridique comporte des incongruences en termes de niveau normatif (Constitution/loi) dans certains domaines (cf. ch. 3.1.1, point 3 *infra*). Le renforcement de l'indépendance institutionnelle et le transfert de compétences qui lui est lié (notamment le droit de proposition et de représentation de la Direction de la magistrature) ont modifié les relations entre les pouvoirs de l'Etat dans les processus décisionnels cantonaux. En conséquence, la délégation à la justice du Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature ont décidé fin 2016 d'examiner comment le statut institutionnel du pouvoir judiciaire pourrait être mieux précisé dans le droit. Le Conseil-exécutif a intégré ce nouveau champ d'action dans son rapport d'évaluation en ces termes: «il paraît judicieux et approprié d'évaluer systématiquement l'ordre juridique sous l'angle du positionnement institutionnel et des droits et obligations des autorités judiciaires qui y sont liés (en particulier les autorisations de dépenses et le droit de proposition au Grand Conseil)»[21].

19 Rapport d'évaluation, p. 111 à 114.

20 Rapport du Conseil-exécutif, ch. 3.1.

21 Rapport du Conseil-exécutif, chiffre 3.11.

2.3. Démarche suivie et organisation du projet

Le Conseil-exécutif a institué par arrêté du 4 juin 2014 une délégation à la justice endossant le rôle de mandante et de principale responsable du projet d'évaluation de la deuxième réforme de la justice. A l'instar du projet de réforme lui-même, l'évaluation était placée sous les auspices de la DIJ. Celle-ci a travaillé en étroite collaboration avec la Direction de la magistrature tout en informant régulièrement la Commission de justice du Grand Conseil.

Fin 2016, la délégation à la justice du Conseil-exécutif a chargé la Chancellerie d'Etat du projet relatif aux dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire. Une commission spéciale dans laquelle siégeaient des représentants et représentantes de la Chancellerie d'Etat, de la DIJ, des autorités judiciaires ainsi que des Services parlementaires a alors été instituée.

Les travaux de la commission spéciale ont abouti, après que le Conseil-exécutif eut été informé de l'avancement des travaux en automne 2017, à un projet épuré de révision de la Constitution cantonale et de la législation d'exécution (LOJM, LGC, LFP). La DIJ a repris le dossier début 2018 en vue de la procédure législative ordinaire et l'a intégré aux champs d'action résultant de l'évaluation de la réforme de la justice, de façon à ce que les mesures et modifications législatives envisagées soient harmonisées entre elles.

2.4. Statut institutionnel des autorités judiciaires et du Ministère public: contexte juridique

Le dossier des *dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire* portait sur la question des compétences institutionnelles des autorités judiciaires et du Ministère public bernois dans leurs relations avec les deux autres pouvoirs de l'Etat. Cette question relève des niveaux de la Constitution et de la loi.

2.4.1 Constitution

La Constitution cantonale contient diverses dispositions délimitant le statut institutionnel des autorités judiciaires et leurs relations avec le Grand Conseil et le Conseil-exécutif.

L'article 97, alinéa 1 ConstC garantit *l'indépendance des tribunaux*. Il vise l'indépendance dans le domaine de l'activité jurisprudentielle d'une part et sur le plan institutionnel d'autre part. Les éléments-clés de ce second volet sont au nombre de deux: le principe de l'autoadministration et le droit de proposer un budget de manière autonome[22]. Par autoadministration, on entend en particulier le droit d'engager le personnel nécessaire et idoine ainsi que d'acquérir les prestations et les biens indispensables à l'accomplissement des tâches.

L'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public n'est pas absolue, tant il est vrai que les tribunaux sont imbriqués à divers égards dans l'entité que forment ensemble les trois pouvoirs étatiques, avec à la clé des liens et des possibilités de contrôle qui sont l'une des pierres angulaires du système[23]. Il appartient au législateur cantonal, qui dispose pour ce faire d'une importante latitude, d'en définir les modalités dans les limites de la Constitution[24].

---

22 Rapport sur la réforme de la justice, p. 4, 11, 14.

23 Andreas Lienhard, Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur Selbstverwaltung, in Ruth Herzog/Reto Feller (éd.), La justice administrative bernoise, histoire et actualité; 100 ans du Tribunal administratif du canton de Berne, Berne 2010, p. 405 ss; Gerold Steinmann, in Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [éd.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3e édition 2014, article 191c Cst., n. 5.

24 Cf. articles 122, alinéa 2 et 123, alinéa 2 Cst.; article 97, alinéa 3 ConstC; rapport sur la 2e réforme de la justice, p. 12.

Les autorités sont organisées selon le *principe de la séparation des pouvoirs* en vertu de l'article 66, alinéa 1 ConstC. Trois organes (législatif, exécutif et judiciaire) se partagent le pouvoir étatique, aucune autorité n'ayant le droit d'user de la puissance de l'Etat sans contrôle et de manière illimitée. Cette séparation de nature organisationnelle ou fonctionnelle doit cependant être relativisée à plusieurs égards, dès lors que les différents organes sont de plus en plus appelés à collaborer. Dans le cas de la justice, l'indépendance dans le domaine de l'activité jurisprudentielle ne saurait être amoindrie. Une limite par rapport aux deux autres pouvoirs est au contraire tout particulièrement nécessaire.

L'article 78 ConstC charge le Grand Conseil de la *haute surveillance parlementaire*, qui porte sur le gouvernement et la gestion des tribunaux suprêmes (y compris la gestion financière mais à l'exclusion de l'activité jurisprudentielle). Il incombe donc au parlement de garantir que les autorités judiciaires et le Ministère public disposent de ressources suffisantes pour assumer leurs tâches[25]. Les instruments permettant l'exercice de la haute surveillance sur les autorités judiciaires sont l'approbation du rapport de gestion, du budget et des comptes (art. 76, al. 1, lit. *a* et *b* ConstC), le droit à l'information (cf. art. 40 LGC), les interventions parlementaires (cf. art. 82, al. 3 ConstC en relation avec les art. 61 ss LGC) ainsi que les élections (cf. ci-après).

Dans le domaine de la justice, le Grand Conseil est, selon l'article 77, alinéa 1, lettres *d*, *e* et *f* ConstC, *l'autorité électorale*. Il élit le président ou la présidente de la Cour suprême et celui ou celle du Tribunal administratif, le procureur général ou la procureure générale, les procureurs généraux suppléants et procureures générales suppléantes ainsi que les autres juges. De la sorte, la légitimité démocratique des titulaires de ces fonctions est garantie.

Le *régime financier* prévu par la Constitution accorde des compétences étendues au Grand Conseil. Dès lors que ce dernier approuve le budget, le rapport de gestion ainsi que les dépenses excédant un certain montant (cf. art. 76, al. 1, lit. *a*, *b* et *e* ConstC), il peut exercer sur la dotation des autorités judiciaires et du Ministère public une influence considérable, bien que limitée par le principe de l'indépendance organisationnelle prévalant dans le domaine de la justice. Les principes constitutionnels de gestion financière (art. 101, al. 1 ConstC: gestion économe, efficace, adaptée à la conjoncture et conforme au principe du paiement par l'utilisateur, équilibre des finances à moyen terme) s'imposent non seulement à l'administration, mais aussi aux tribunaux. Le frein à l'endettement (art. 101a, al. 1 ConstC) se réfère au budget dans son ensemble – selon une acception étendue – et donc également à celui des autorités judiciaires, sous réserve de la dotation que requiert l'indépendance institutionnelle.

2.4.2 Loi

L'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que leur statut institutionnel par rapport au parlement et au gouvernement découlent en particulier de la loi.

Autoadministration des tribunaux et du Ministère public: le principe de l'autoadministration est inscrit à l'article 5, alinéa 1 LOJM, en vertu duquel les autorités judiciaires et le Ministère public s'administrent eux-mêmes, sauf dispositions contraires de la loi. Tous deux ont le droit et le devoir de définir les effectifs et d'engager le personnel nécessaire à l'accomplissement des tâches dans les limites des ressources allouées. Leurs collaborateurs et collaboratrices sont soumis à la législation sur le personnel (art. 34 LOJM), et des tâches de gestion du personnel peuvent être confiées à l'administration centrale (art. 5, al. 2 LOJM). A cet égard, les articles 18, alinéa 1, lettre *b* LOJM ainsi que 48, alinéa 4 et 49 LGC prévoient expressément que les autorités judiciaires sollicitent les ressources nécessaires,

[25] Rapport sur la réforme de la justice, p. 23.

disposent des moyens alloués par le parlement et établissent leur rapport de gestion en toute autonomie. Les compétences de la Direction de la magistrature en matière d'autorisation de dépenses sont précisées à l'article 18, alinéa 2 LOJM. A l'intérieur du budget global (budget des groupes de produits au sens de l'art. 11, al. 1 LOJM), les autorités judiciaires acquièrent de manière autonome les prestations et les biens dont elles ont besoin. Leur budget est intégré à celui du canton, le Conseil-exécutif pouvant prendre position à son sujet, mais non le modifier (art. 11, al. 5 LOJM). Il appartient au Conseil-exécutif d'adopter le budget, le plan intégré «mission-financement» et le rapport de gestion à l'intention du Grand Conseil (art. 76, al. 1, lit. *a* LFP). La Direction de la magistrature défend elle-même son budget devant le Grand Conseil (art. 18, al. 1, lit. *f* LOJM)[26]. L'administration cantonale n'en reste pas moins responsable de faire en sorte que les tribunaux et le Ministère public disposent de l'équipement et des infrastructures nécessaires (immeubles et bâtiments, systèmes informatiques et de communication) (cf. art. 6, al. 1 LOJM). Les prescriptions de la LFP s'appliquent par analogie aux autorités judiciaires (art. 9, al. 1 LOJM; cf. toutefois l'al. 2 excluant les principes de l'accent mis sur les effets et de l'accent mis sur les rentrées financières). Il convient par ailleurs d'observer les articles 61 ss LPF concernant le plan intégré «mission-financement», le budget et le rapport de gestion, de même que l'article 36a LPF et l'article 11, alinéa 3 LOJM s'agissant de la tenue des comptes et du compte spécial[27]. Une coopération au sein du pouvoir judiciaire est possible. De plus, celui-ci peut convenir avec les Directions de l'administration cantonale compétentes que celles-ci assument des tâches administratives sur mandat de sa part.

Direction de la magistrature: le renforcement de l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public (autoadministration et droit de proposer le budget) implique l'existence d'un organe de pilotage et de conduite qui coordonne la coopération au sein du domaine de la justice et représente ce dernier vis-à-vis du Conseil-exécutif et du Grand Conseil (art. 18, al. 1, lit. *a* LOJM). Ces deux tâches centrales incombent depuis la réforme à la Direction de la magistrature créée à cette fin (art. 17 LOJM). L'article 18 LOJM lui attribue de nombreuses compétences en matière financière, de réglementation et d'édiction de directives, ou encore de conduite et de décision, ainsi que diverses tâches administratives. La Direction de la magistrature dispose d'un état-major des ressources qui la soutient, au niveau opérationnel, en ce qui concerne l'administration du personnel, les finances et la comptabilité ainsi que l'informatique (art. 19, al. 1 LOJM).

Relations entre les autorités judiciaires, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif: ces relations sont régies par la LOJM (art. 11, al. 4 et 5: processus budgétaire; art. 18, al. 1, lit. *a* et *f*: statut de la Direction de la magistrature) ainsi que par la LGC et le règlement du Grand Conseil du 6 juin 2013 (RGC)[28] (cf. art. 48 s. LGC: approbation du budget; art. 23, al. 1 et art. 73 LGC en relation avec les art. 25 et 80 RGC: préparation et planification des sessions par le Bureau du Grand Conseil; art. 38, al. 2, lit. *b* RGC: préavis de la Commission de justice; art. 40 LGC: droit à l'information).

Interventions parlementaires: à l'exception des motions[29], elles peuvent également être adressées à la Direction de la magistrature pour autant qu'elles concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public (art. 61, al. 2, lit. *c* et art. 65 et 66 LGC; s'agissant des détails, cf. art. 72 ss RGC). La motion financière permet l'exercice d'une influence sur le budget puisqu'elle charge non seulement le Conseil-exécutif mais aussi, vu son autonomie en matière budgétaire, la Direction de la magistrature de prendre des mesures concernant le volet financier du prochain budget ou du prochain plan intégré «mission-financement» (cf. art. 64 LGC et art. 75 RGC)[30].

---

26 Cf. sur l'ensemble de la question le rapport sur la 2e réforme de la justice, p. 11.

27 Rapport sur la réforme de la justice, p. 32, cf. règlement du 27 avril 2010 sur le pilotage des finances et des prestations de la justice (RFinJ; RSB 161.11.2).

28 RSB 151.211

29 Cf. rapport présenté par la Commission de révision du droit parlementaire au Grand Conseil concernant la loi sur le Grand Conseil (LGC) et le règlement du Grand Conseil (RGC), Journal du Grand Conseil 2013, annexe 2 (ci-après: rapport LGC), p. 27.

30 Rapport LGC, p. 23 s., 27 s.

Participation au processus législatif: le droit bernois accorde enfin à la Direction de la magistrature la possibilité de participer au processus législatif (art. 41 et 50, al. 1, lit. *c* de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration [loi d'organisation, LOCA][31] en relation avec les art. 3b, 16, al. 1, lit. *d* et *e* ainsi que 25a de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC])[32]. De plus, la Direction de la magistrature prend position sur les réglementations du Conseil-exécutif qui concernent les autorités judiciaires ou le Ministère public en vertu de l'article 18, alinéa 1, lettre *c* LOJM. Enfin, elle dispose de la compétence d'édicter des règlements et des directives (art. 17, al. 3 et 18, al. 1, lit. *k* LOJM).

2.4.3 Résumé

Dans un Etat de droit, l'indépendance de la justice est fondamentale. En vertu des dispositions constitutionnelles, les autorités judiciaires bernoises ne jouissent toutefois pas d'une indépendance institutionnelle au sens absolu. Leur statut s'inscrit en effet dans une interaction avec le Conseil-exécutif et le Grand Conseil au sein d'une organisation étatique dont les piliers sont la séparation des pouvoirs, l'exigence de légitimité démocratique de l'action de l'Etat ainsi que les prescriptions financières.
Le législateur bernois est parvenu dans ce contexte – comme l'a montré l'évaluation de la réforme – à mettre en œuvre le postulat de l'autoadministration. Les modalités de celle-ci ne sont nullement remises en cause. La solution bernoise renforce l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires tout en garantissant une collaboration adéquate avec les autres organes de l'Etat, et en particulier avec l'administration à laquelle incombent des fonctions exécutives centrales. La concrétisation, au niveau législatif, du droit des autorités judiciaires à s'autoadministrer ne leur confère pas une autonomie complète sur le plan administratif, au contraire: une délégation de tâches à l'administration cantonale est prévue dans la mesure où elle permet une réduction des coûts. L'indépendance institutionnelle dépend en fin de compte de la possibilité offerte aux autorités judiciaires de soumettre par l'intermédiaire de la Direction de la magistrature, sans intervention du Conseil-exécutif, un budget prévoyant les ressources dont elles ont effectivement besoin pour gérer leurs affaires, puis de disposer des montants alloués en édictant leurs propres instructions à cet effet[33].

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Les caractéristiques de la nouvelle réglementation sont exposées ci-après. Pour les détails, il convient de se référer aux actes législatifs eux-mêmes ainsi qu'aux commentaires des dispositions pour lesquelles un complément d'information ou une explication ont semblé nécessaires.

3.1. Dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire

3.1.1. Objectifs

Les modifications qu'il est prévu d'apporter à la Constitution cantonale et à la législation d'exécution précisent la notion d'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires dans les processus cantonaux à trois égards:

1. *Congruence dans l'ordre juridique bernois:* le droit à l'autoadministration du pouvoir judiciaire instauré par la réforme confère à la Direction de la magistrature de nouvelles compétences institutionnelles qui jouent un rôle important dans ses relations avec le Grand Conseil et le Conseil-exécutif (droit de représentation et droit de présenter son budget devant le parlement,

31 RSB 152.01
32 RSB 152.025
33 Rapport d'évaluation, p. 88.

compétences en matière de dépenses). Si de telles compétences sont prévues dans la Constitution pour le Conseil-exécutif (art. 83 et 89 ConstC), elles ne le sont que dans la loi pour la Direction de la magistrature. Une telle incongruence entre les niveaux normatifs ne se justifie pas et doit être supprimée. Les changements apportés par la réorganisation à l'échelon de la loi sont donc intégrés dans la Constitution cantonale sans modification sur le plan matériel (cf. ch. 2 ci-après). Par ailleurs, l'occasion est saisie pour actualiser de nombreuses dispositions constitutionnelles d'un point de vue terminologique ou compte tenu de la nouvelle organisation des autorités judiciaires et en particulier du Ministère public qui a été mise en place lors de la deuxième réforme de la justice.

2. *Précision du statut institutionnel des autorités judiciaires:* les autorités judiciaires ont vu leur indépendance renforcée lors de la réforme, notamment par le principe de l'autoadministration, avec à la clé la modification de leur statut au sein de l'appareil étatique. C'est à elles qu'il incombe désormais de s'administrer de façon à pouvoir accomplir leurs tâches jurisprudentielles. Il convient donc de garantir une prise en compte appropriée de leurs intérêts lors du traitement de leurs propres affaires, ou encore de celles du gouvernement ou du parlement qui ont une incidence sur leur indépendance. L'évaluation de la réforme, cinq ans après sa mise en œuvre, a montré le bien-fondé de l'autoadministration qu'il s'agit donc simplement de préciser à divers égards.

3. *Précision des bases légales existantes:* la pratique a montré que les bases légales réglant le statut institutionnel des autorités judiciaires dans les processus cantonaux et, partant, les modalités de l'autoadministration s'agissant des relations de la Direction de la magistrature avec le parlement et le gouvernement ne sont ni parfaitement claires, ni exhaustives. La présente révision de la Constitution et de la législation d'exécution lève les incertitudes qui existent actuellement sur le plan juridique.

3.1.2. Expertise sur la compatibilité de la Direction de la magistrature avec le droit supérieur

Plusieurs prises de position déposées lors de la procédure de consultation demandaient que la compatibilité de la Direction de la magistrature avec le droit supérieur fasse l'objet d'une expertise portant sur les aspects de la collaboration, de l'organisation et des compétences. Le professeur Giovanni Biaggini, de l'Université de Zurich, s'est vu confier un tel mandat par la DIJ. Il a examiné si l'organisation des autorités judiciaires bernoises s'inscrivait bien dans le cadre fixé par le droit supérieur, en particulier sous l'angle de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges. Le rapport d'expertise remis à la DIJ[34] parvient à la conclusion que la Direction de la magistrature telle que définie actuellement est compatible avec les prescriptions d'ordre supérieur, dont la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)[35], ainsi qu'avec les Constitutions fédérale et cantonale. Il tire les mêmes conclusions à propos de l'inscription au niveau constitutionnel, envisagée par le présent projet, de l'organisation de la justice bernoise et en particulier de la Direction de la magistrature. Cette dernière a été conçue et dotée de compétences dans une mesure compatible avec le principe de séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est aucunement remise en cause par la représentation du Parquet général.

34 Giovanni Biaggini, Die Vereinbarkeit von Organisation und Aufgaben der Justizleitung des Kantons Bern mit dem übergeordneten Recht, Zurich, avril 2020 (expertise Biaggini)

35 RS 0.101

3.1.3. Modification de la Constitution cantonale

Les dispositions constitutionnelles relatives aux autorités judiciaires sont plutôt succinctes; elles se limitent à énoncer le principe de l'indépendance des tribunaux (art. 97) ainsi qu'à énumérer et à décrire les juridictions civile, pénale et administrative (art. 98 à 100), tout en confiant au législateur le soin de définir leur organisation. Quant au Ministère public, il n'est mentionné nulle part. Or, le rôle de ce dernier au sein des autorités judiciaires a été largement débattu lors de la deuxième réforme de la justice, tout comme sa représentation dans la Direction de la magistrature. De nombreux arguments stratégiques et inhérents à l'administration de la justice parlaient et parlent encore en faveur de son intégration dans cet organe. Une telle option fait apparaître le pouvoir judiciaire comme une entité cohérente aux yeux des tiers. De plus, elle tient compte des liens étroits qui existent entre les tribunaux pénaux et le Ministère public s'agissant des thèmes et des besoins liés à leur activité principale, de l'exécution ou encore de l'administration de la justice (p. ex. formation, interprètes, radiation des données ADN). Sans compter que le Ministère public a, dans la pratique, des compétences élargies en matière d'ordonnances pénales et de décisions judiciaires ultérieures indépendantes qui l'assimilent fortement à une autorité judiciaire. Enfin, les juges ainsi que les procureurs et procureures sont aujourd'hui déjà réunis en une seule association et appliquent des directives communes concernant la mesure de la peine. L'indépendance de toutes les autorités pénales dans leur travail ne s'en trouve nullement amoindrie puisque la collaboration au sein de la Direction de la magistrature se limite aux questions administratives.

La Constitution cantonale est également muette sur la question des compétences administratives des tribunaux (gestion financière et comptabilité, personnel, infrastructure, etc.) et sur leur droit à l'autoadministration (droit de représentation et droit de présenter un budget, compétences en matière de dépenses). Elle ne mentionne pas non plus la Direction de la magistrature qui est l'organe administratif central commun aux tribunaux et au Ministère public et indispensable à la mise en œuvre du principe de l'autoadministration. En effet, les dispositions à cet égard figurent au niveau de la loi (LOJM). Leur constitutionnalité avait été examinée et admise lors de la réorganisation, de sorte qu'une révision de la Constitution n'avait été que ponctuellement considérée comme nécessaire[36]. Maintenant que les changements apportés (en particulier le droit de proposer le budget, la création de la Direction de la magistrature, la nouvelle organisation judiciaire) se sont pour l'essentiel révélés consistants, une mise à jour de la Constitution s'impose. Elle est d'autant plus nécessaire que l'application du droit à l'autoadministration par la Direction de la magistrature a révélé certaines imprécisions des bases légales s'agissant des compétences de cette dernière (en matière de proposition et de représentation notamment) par rapport au statut institutionnel du Conseil-exécutif devant le Grand Conseil (art. 83 ConstC). Des problèmes et des divergences en ont résulté dans les relations des pouvoirs exécutif et judiciaire avec le parlement. Enfin, sous l'angle constitutionnel ou législatif et compte tenu de l'indépendance des juges, rien ne justifie que les compétences institutionnelles de l'un des pouvoirs (l'exécutif) soient fixées dans la Constitution, tandis que celles du pouvoir judiciaire le soient simplement dans la loi.

Une révision de la Constitution cantonale s'impose donc dans les domaines suivants:

- statut de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil,
- qualification du Ministère public comme faisant partie du pouvoir judiciaire bernois,
- principe de l'indépendance des tribunaux *et* du Ministère public,
- principe de l'autoadministration du pouvoir judiciaire,
- rôle de la Direction de la magistrature en tant qu'organe commun aux tribunaux et au Ministère public,

36 Rapport sur la réforme de la justice, p. 12 s.

- compétences financières de la Direction de la magistrature.

Ainsi, la Constitution cantonale tient compte de la nouvelle organisation judiciaire instaurée par la deuxième réforme de la justice au niveau de la loi (LOJM); elle fait en outre l'objet de quelques précisions et changements de nature terminologique, sans aucune modification matérielle importante.

3.1.4. Modification de la législation d'exécution

3.1.4.1 LOJM

Plusieurs dispositions de la LOJM, du fait de leur importance pour l'Etat de droit ou de leur portée organisationnelle, ont leur place dans la Constitution cantonale (indépendance des tribunaux et du Ministère public, principe de l'autoadministration, statut institutionnel de la Direction de la magistrature, haute surveillance, incompatibilités, etc.). Elles y sont désormais inscrites, le cas échéant au moyen de modifications de prescriptions existantes. Toutefois, en raison de leur caractère déterminant pour le bon fonctionnement des tribunaux et du Ministère public, et compte tenu de la systématique de la LOJM, elles n'en continuent pas moins de figurer dans la loi (exception faite de l'art. 18, al. 2 LOJM concernant les compétences en matière d'autorisation de dépenses).

D'autres précisions et compléments sont par ailleurs apportés à la LOJM qui, dans la pratique, s'est révélée peu claire ou lacunaire sur certains points, d'où des divergences et une insécurité juridique quant au statut institutionnel et aux compétences du pouvoir judiciaire (et en particulier de la Direction de la magistrature) dans ses relations avec le législatif et l'exécutif. Les changements à cet égard portent sur les aspects suivants:

1. *Réglementation de la collaboration et des relations entre les trois pouvoirs de l'Etat:* la section 2 (désormais intitulée: «Principes d'organisation, de conduite et de collaboration») traite également de la collaboration entre les trois pouvoirs de l'Etat, conformément au mandat constitutionnel (art. 83a, al. 3 ConstC, art. 6a à 6d LOJM):

   Le droit de proposition de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil est défini en ce sens que la LOJM énumère les affaires auxquelles il s'applique (budget, rapports, crédits, interventions parlementaires). Les modalités des relations avec le Conseil-exécutif et le Grand Conseil sont également précisées. De plus, le nouveau droit tient compte du besoin, pour les autorités judiciaires et le Ministère public, d'être informés, voire impliqués, lorsque sont traitées des affaires du gouvernement qui les concernent. Enfin, une base légale permet désormais la concertation du pouvoir judiciaire, du gouvernement (administration) et du parlement s'agissant du déroulement des affaires et des processus décisionnels cantonaux.

2. *Réglementation des demandes de crédit du pouvoir judiciaire:* jusqu'ici, celui-ci était certes habilité à présenter son budget (art. 11 et 18, al. 1, lit. *b* LOJM), mais la LOJM ne contenait aucune prescription sur le déroulement d'une demande de crédit lorsque le montant des dépenses excédait ses compétences. Cette lacune est comblée, y compris en ce qui concerne la collaboration avec le gouvernement et l'administration.

3. *Précision du droit de représentation de la Direction de la magistrature:* il est remédié aux imprécisions actuelles de la législation. La loi énonce désormais clairement que le droit de représentation de la Direction de la magistrature porte sur toutes les affaires pour lesquelles celle-ci dispose d'un droit de proposition et qu'il s'entend comme un droit de participation et d'expression. Ainsi, une délégation de la Direction de la magistrature peut au besoin prendre la parole devant le Grand Conseil pour lui faire part du point de vue et des intérêts de cette

dernière. Ce droit doit par ailleurs être compris comme une prestation des autorités judiciaires et du Ministère public qui fournissent les précisions souhaitées aux parlementaires.

3.1.4.2 LGC et LFP

Dans sa teneur actuelle, la LGC prévoit la possibilité d'adresser à la Direction de la magistrature des motions financières (mais non d'autres motions), des postulats, des interpellations et des questions, pour autant que ces interventions concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public (cf. art. 61, al. 2, lit. *c* LGC). Cette possibilité doit être supprimée s'agissant des postulats, qui relèveront désormais du Conseil-exécutif. En effet, les premières expériences faites depuis l'introduction de la réforme avec le dépôt d'interventions dont le contenu s'adresse au pouvoir judiciaire ont mis en évidence l'inopportunité d'une réglementation différente pour le traitement des motions et des postulats, dès lors que tous deux ont une portée contraignante. Il peut arriver en effet que le Conseil-exécutif soit appelé à répondre à des motions ayant trait à la justice, tandis que des postulats sur le même sujet sont adressés à la Direction de la magistrature. De plus, le Grand Conseil a toute latitude pour transformer une motion en postulat, ce qui induit un transfert de compétence alors que la question posée reste la même. En revanche, la possibilité d'adresser une motion financière, une interpellation ou une question à la Direction de la magistrature subsiste. La radiation du postulat exige l'adaptation des articles 61, alinéa 2, lettre *c* et 65 LGC. A cela s'ajoute que les relations entre la Direction de la magistrature, le Conseil-exécutif et le Grand Conseil lors du traitement des interventions parlementaires sont réglementées avec davantage de précision.

La LFP en vigueur contient quant à elle des prescriptions sur les autorisations en matière de dépenses du Conseil-exécutif. Il y a lieu de les compléter par des dispositions semblables qui concernent la Direction de la magistrature, compte tenu de l'élargissement des compétences financières de cette dernière.

3.2 Mesures résultant de l'évaluation de la deuxième réforme de la justice

3.2.1 Objectifs

La mise en œuvre, sur le plan législatif, de la deuxième réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux a impliqué des changements d'une certaine envergure touchant aussi bien à l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public qu'à leurs processus internes. Le rapport d'évaluation souligne le succès de l'entreprise, et en particulier l'atteinte de la plupart des objectifs principaux[37], tout en mettant en évidence un certain potentiel d'amélioration. Le présent projet comporte donc diverses adaptations et optimisations ponctuelles de l'organisation et des processus. Au terme de l'évaluation, la Direction de la magistrature a elle aussi relevé certains points – non mentionnés dans le rapport d'évaluation – requérant une révision législative et impliquant des changements dans la LOJM ainsi que, de manière indirecte, dans la LiCPM, la LPers et la LA.

3.2.2 LOJM

1. Extension de la compétence du Tribunal cantonal des mesures de contrainte à de nouvelles tâches. Seules les mises en détention et les mesures de substitution soumises à des délais extrêmement courts relèvent encore de la compétence des tribunaux régionaux des mesures de contrainte. La qualité des décisions s'en trouvera améliorée et la pratique en matière de détention

[37] Rapport sur la réforme de la justice, p. 9 s.

sera la même dans tout le canton. De plus, la charge de travail des tribunaux régionaux en sera allégée.

2. Fin du cumul des fonctions de procureur ou procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence régionale: ce cumul, prévu par la LOJM en vigueur, représente une lourde charge de travail et doit être supprimé.

3. Introduction de la fonction d'assistant au sein du Ministère public: une base légale est créée, permettant l'engagement de procureurs-assistants et de procureures-assistantes qui soient en mesure de décharger les procureurs et procureures, y compris du Ministère public des mineurs. Leur cahier des charges et leurs compétences étant limités, ces personnes peuvent être affectées à une classe de traitement inférieure. Cette mesure ne pourra toutefois être réalisée que si le Ministère public dans son ensemble se voit allouer des pourcentages de poste supplémentaires par rapport à son effectif actuel.

D'autres modifications apportées à la LOJM concernent l'amélioration des possibilités de carrière des juges de première instance et des présidents et présidentes des autorités de conciliation (passage d'un tribunal ou d'une autorité de conciliation à l'autre), la flexibilisation des règles d'entraide applicables à ces mêmes magistrats et magistrates (obligation générale de se prêter main-forte), le droit de vote du secrétaire général ou de la secrétaire générale aux séances du directoire de la Cour suprême, l'incompatibilité à raison de la personne concernant les membres des autorités judiciaires et du Ministère public, l'élargissement des compétences du président ou de la présidente neutre des tribunaux arbitraux ainsi que la compétence du ou de la juge unique pour les décisions d'irrecevabilité de la Commission d'estimation en matière d'expropriation, de la Commission des améliorations foncières et de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière.

3.2.3 LiCPM, LPers et LA

L'extension des compétences du Tribunal cantonal des mesures de contrainte ainsi que l'introduction de la fonction de procureur-assistant et de procureure-assistante au sein du Ministère public impliquent diverses adaptations de la LiCPM.
L'article 104, alinéa 1 LPers prévoit que la Direction chargée du domaine dont relèvent les faits motivant les prétentions statue par voie de décision sur les prétentions contestées qui sont dirigées contre le canton et concernent des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale. Il ne précisait toutefois pas jusqu'ici l'autorité compétente pour statuer lorsque la responsabilité du canton est engagée du fait de personnes appartenant à une autorité judiciaire ou au Ministère public. Cette question est désormais expressément réglée: l'affaire ressortit, en fonction des rapports de travail, au directoire de la Cour suprême ou du Tribunal administratif, ou encore au Parquet général, voire à la Direction de la magistrature s'agissant du personnel de l'état-major des ressources.

Enfin, une modification de la LA doit permettre que l'activité d'un avocat ou d'une avocate au sens de l'article 159, alinéa 1 CPP (avocat ou avocate de la première heure) soit rétribuée par le canton selon les principes applicables à la défense d'office lorsqu'aucun mandat officiel n'est décerné suite au premier interrogatoire et que la personne prévenue n'est pas en mesure d'assumer elle-même les coûts.

4. Forme de l'acte législatif

Une révision de la Constitution cantonale est prévue afin que soient désormais ancrés à ce niveau le principe de l'autoadministration du pouvoir judiciaire, la fonction d'organe de conduite que la Direction de la magistrature assume pour ce dernier, le statut de la Direction de la magistrature devant le

Grand Conseil et ses compétences financières. A cela s'ajoutent la mention expresse du Ministère public, de même que plusieurs changements de nature terminologique tenant compte des prescriptions adoptées lors de la réforme de la justice. Les dispositions d'application requises donnent lieu à une modification de la LOJM accompagnée de quelques adaptions indirectes de la LGC et de la LFP. Par ailleurs, diverses normes datant de la réforme de la justice subissent des adaptations ponctuelles suite à l'évaluation de cette dernière (LOJM et modification indirecte de la LiCPM, de la LPers et de la LA).

Ces modifications législatives doivent faire l'objet d'une votation obligatoire et, compte tenu du rapport étroit qui les lie à la modification de la Constitution, elles seront soumises au corps électoral en même temps que cette dernière, dans un projet commun.

5. Droit comparé

Tant la Confédération que les cantons disposent d'une grande latitude pour réglementer les droits d'autoadministration du pouvoir judiciaire. D'une manière générale, la législation évolue vers une autonomie administrative et financière accrue dans ce domaine. Une comparaison avec le droit fédéral est proposée ci-après au sujet des *dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire*. Quant aux prescriptions des autres cantons, elles constituent une palette si large de solutions qu'une démarche de droit comparé n'aurait pas de sens.

5.1 Autoadministration et relations avec les autres pouvoirs

L'indépendance des tribunaux est garantie à l'article 191c de la Constitution fédérale (Cst.)[38]. L'un de ses aspects essentiels, le droit du Tribunal fédéral à s'administrer lui-même[39], est inscrit à l'article 188, alinéa 3 Cst. Abstraction faite de la haute surveillance et de l'élection des juges par l'Assemblée fédérale, la Constitution ne contient aucune disposition sur le statut institutionnel du Tribunal fédéral et des autres tribunaux fédéraux par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat. Il appartient au Tribunal fédéral de régler son organisation (art. 188, al. 2 Cst. en relation avec l'art. 13 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, LTF])[40]. Au niveau de la loi, les articles 13 et 25 LTF confirment le droit constitutionnel à l'autoadministration. En matière financière, le Tribunal fédéral est largement autonome: il a le droit de *présenter son budget*, décide de l'allocation des ressources financières mises à sa disposition et tient sa propre comptabilité (cf. art. 25 LTF). Le Conseil fédéral lui a cédé ses compétences en matière financière. La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl)[41] définit les relations entre le Tribunal fédéral et l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral: formellement, le Conseil fédéral soumet le budget à cette dernière, mais il reprend tels quels dans son projet de budget et dans le compte d'Etat les projets de budget et les comptes des tribunaux fédéraux ainsi que des autres organes (art. 162, al. 1 en relation avec l'art. 142, al. 2 LParl). Le Tribunal fédéral entretient des rapports directs – comme cela ressort déjà de l'article 188, alinéa 3 Cst. – avec l'Assemblée fédérale: il défend devant elle les projets de budget et les comptes des tribunaux fédéraux de première instance, de même que les interventions parlementaires qui lui ont été attribuées (y compris devant les commissions; art. 142, al. 3 et 162, al. 2 LParl). De plus, il lui soumet directement son rapport de gestion, accompagné des rapports des tribunaux de première instance. Il charge également un de ses membres de défendre devant les Conseils et leurs commissions le projet de budget, le compte et le rapport de gestion des tribunaux fédéraux, ainsi que les avis émis par ceux-ci sur les interventions parlementaires ayant trait à leur gestion des affaires ou

38 RS 101

39 Cf. les articles 27 et 27a de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32) ainsi que l'article 60 de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; RS 173.71) s'agissant du droit à l'autoadministration des tribunaux de première instance (Tribunal administratif fédéral et Tribunal pénal fédéral) ancré dans la loi.

40 RS 173.110

41 RS 171.10

leur gestion financière (art. 162, al. 2 LParl). La représentation confère un droit à la parole. Dans la pratique toutefois, le Tribunal fédéral (en règle générale son président ou sa présidente) ne défend le budget devant les Chambres que s'il s'écarte de manière importante des budgets précédents. S'agissant du compte d'Etat, il est renoncé à une invitation de la Commission des finances et des Conseils.

Le Tribunal fédéral dispose de vastes compétences administratives s'agissant de ses *ressources humaines*. Il est habilité à constituer ses services et à engager le personnel nécessaire, donc à fixer le nombre de ses collaborateurs et collaboratrices (cf. art. 25, al. 2 LTF); en revanche, le nombre de juges est déterminé par l'Assemblée fédérale (art. 1, al. 3 et 5 LTF).
La *gestion des immeubles et de la logistique* est réglementée séparément (cf. art. 25a LTF): le Département fédéral des finances met à la disposition du Tribunal fédéral les bâtiments utilisés par celui-ci, les gère et les entretient, tout en prenant en compte de manière appropriée les besoins du tribunal (al. 1); ce dernier couvre de manière autonome ses besoins en biens et prestations dans le domaine de la logistique (al. 2). Les détails sont fixés dans la *convention entre le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral concernant la collaboration dans le domaine de l'infrastructure*[42], qui peut prévoir des dispositions s'écartant de celles de l'article 25a LTF (al. 3).

5.2 Participation au processus législatif

L'article 11 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (ordonnance sur la consultation, OCo)[43] prévoit que si un projet concerne la procédure devant le Tribunal fédéral ou devant une autre autorité judiciaire de la Confédération, le Tribunal fédéral et, si elle est concernée, l'autre autorité judiciaire de la Confédération sont invités à exprimer leur avis (al. 1). Si un projet concerne le statut, l'organisation ou l'administration du Tribunal fédéral ou d'une autre autorité judiciaire de la Confédération, le Tribunal fédéral et, si elle est concernée, l'autre autorité judiciaire de la Confédération sont invités à se prononcer, dans le cadre d'une audition, avant l'ouverture de la procédure de consultation. Ils sont de nouveau invités à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation (al. 2). Les détails de la procédure sont précisés dans le *protocole d'accord* du 1er mai 1998 *conclu entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sur la procédure applicable aux consultations relatives aux lois en général et aux consultations relatives aux projets touchant au statut du Tribunal fédéral en particulier*[44]. S'agissant des modalités d'intervention du Tribunal fédéral dans le processus parlementaire, il découle de l'article 162, alinéa 4 LParl que les commissions donnent aux tribunaux fédéraux la possibilité de se prononcer lorsqu'elles procèdent à l'examen préalable d'actes qui concernent les compétences, l'organisation ou l'administration de ceux-ci. Le Tribunal fédéral est lui-même compétent, par ailleurs, pour édicter divers règlements (art. 7, 15, al. 1, lit. *a*, 27, al. 3, 42, al. 4 et 60, al. 3 LTF).

5.3 Interventions parlementaires

Les interventions parlementaires peuvent s'adresser aux tribunaux fédéraux lorsqu'elles se rapportent à leur gestion des affaires ou à leur gestion financière; le dépôt d'une motion est exclu (art. 118, al. 4 LParl). Le Tribunal fédéral défend son avis sur de telles interventions devant l'Assemblée fédérale et les commissions. Il désigne un membre à cette fin (art. 162, al. 2 LParl).

---

42 FF 2207 p. 4991 ss.
43 RS 172.061
44 FF 2004 p. 1425 ss.

5.4 Résumé

L'indépendance institutionnelle du Tribunal fédéral ne fait l'objet que d'une seule disposition constitutionnelle. Ses modalités concrètes sont avant tout définies dans la LTF et la LParl.

Ces dispositions légales correspondent dans une large mesure à celles dont le canton de Berne dispose ou entend se doter avec le présent projet. Des différences subsistent s'agissant de la compétence de débattre des comptes et du budget ainsi que de répondre aux interventions parlementaires. La première appartient, au niveau fédéral, à la Commission des finances qui examine la gestion financière du Conseil fédéral, mais aussi du Tribunal fédéral, et adopte les comptes et le budget à l'intention du parlement. Dans le canton de Berne, c'est la Commission de justice qui fait de même à l'intention du Grand Conseil. La seconde compétence, au niveau fédéral, est détenue par le Tribunal fédéral qui répond aux interventions parlementaires (exception faite des motions) concernant son domaine. Cette réglementation a été reprise pour le canton de Berne, mais adaptée en ce sens que seules les réponses aux motions financières, aux interpellations et aux questions ressortissent à la Direction de la magistrature.

6. Commentaire des articles

6.1 Modification de la Constitution cantonale (ConstC)

Article 68 Incompatibilités, récusation

Alinéa 1, lettres b et *c*

Il y a lieu d'adapter la réglementation des incompatibilités à la modification de la structure des autorités de poursuite pénale liée à la réforme de la justice. Comme le prévoit l'article 27, alinéa 1 LOJM, l'incompatibilité à raison de la fonction avec un mandat de député ou députée au Grand Conseil doit être étendue aux membres du Ministère public, en sus de ceux des autorités judiciaires cantonale. La Constitution le prévoit désormais expressément à la lettre *b*. Par ailleurs, le champ d'application de la disposition comprend dorénavant aussi le personnel des autorités judiciaires et du Ministère public, et non plus seulement celui de l'administration centrale et de l'administration décentralisée.

Alinéa 2

Les raisons évoquées à propos de l'alinéa 1 s'appliquent également à l'incompatibilité à raison de la fonction avec un mandat de conseiller ou conseillère d'Etat, qui concerne non seulement les membres des autorités judiciaires cantonales, mais aussi ceux du Ministère public (art. 27, al. 1 LOJM).

Alinéa 4

Il est expressément précisé que le personnel des autorités judiciaires et du Ministère public doit lui aussi se récuser, comme celui de l'administration cantonale, lorsque sont traitées des affaires qui le concernent directement.

Article 76 Compétences financières

L'alinéa 1, lettre *e* de cette disposition énumérant les objets arrêtés par le Grand Conseil mentionne les dépenses qui ne sont pas de la compétence du Conseil-exécutif (selon l'art. 89). Il convient d'ex-

clure également celles qui ressortissent à la Direction de la magistrature, à laquelle l'article 18, alinéa 2 LOJM confère des compétences financières depuis la réforme de la justice. Ainsi, la congruence entre les niveaux normatifs est rétablie, la réserve concernant la Direction de la magistrature étant désormais énoncée non seulement dans la loi, mais aussi, comme pour le Conseil-exécutif, dans la Constitution (cf. *infra*, commentaire de l'art. 97a, al. 3 ConstC).

Article 77 Compétences électorales

Alinéa 1, lettre e

Selon la disposition constitutionnelle en vigueur (lit. *e*), le Grand Conseil élit les «autres membres des tribunaux», c'est-à-dire les personnes exerçant une fonction de juge (cf. définition de l'art. 20, al. 1 LOJM) qui ne sont pas mentionnées aux lettres *a* à *d* de l'alinéa 1, dans la mesure où cette compétence n'est pas attribuée au corps électoral. Or, la LOJM ne prévoit aucune élection populaire. Il convient donc de remplacer cette réserve par la mention générale d'une éventuelle disposition contraire de la loi. Il n'en résulte aucun changement d'ordre matériel dès lors que la loi peut attribuer à un organe différent ou au peuple la compétence d'élire les autres membres des tribunaux.

Lettre f

Les modifications apportées à la lettre *f* consistent en une adaptation de nature terminologique du texte allemand et en une simple mise à jour: l'élection des deux procureurs généraux suppléants ou procureures générales suppléantes ressortit également au Grand Conseil (art. 22, al. 1 LOJM), ce que la Constitution doit désormais également mentionner.

Article 78 Surveillance

Cet article ne prévoyait jusqu'ici, dans le domaine judiciaire, que la surveillance du Grand Conseil sur la gestion des tribunaux suprêmes. Une mise à jour s'impose dès lors que cette surveillance s'étend, selon la loi (cf. art. 13, al. 1 LOJM), à la gestion de la Direction de la magistrature et du Parquet général.

Article 83a Statut de la Direction de la magistrature devant le Grand Conseil

L'article 83 ConstC (statut du Conseil-exécutif devant le Grand Conseil) accorde au gouvernement un droit de proposition, de participation et de représentation devant le Grand Conseil. Le Conseil-exécutif dispose d'un droit étendu de soumettre des propositions et participe aux séances du Grand Conseil avec voix consultative (al. 1 et 2).

Le nouvel article 83a ConstC se fonde sur le précédent pour définir les rapports qu'entretient la Direction de la magistrature avec le Grand Conseil et le Conseil-exécutif. Celle-ci doit disposer d'un droit de proposition pour les affaires qui relèvent de son champ d'activité. Le Conseil-exécutif n'en conserve pas moins ses prérogatives prévues à l'article 83 ConstC, mais doit transmettre les affaires du pouvoir judiciaire sans y apporter de changement. Il peut cependant prendre position à leur sujet, proposer des modifications ou formuler ses propres propositions. Ainsi, comme pour le budget et le plan intégré «mission-financement» à l'heure actuelle déjà, les affaires des autorités judiciaires et du Ministère public (à l'exception du rapport d'activité, cf. art. 18, al. 1, lit. *e* LOJM) doivent être soumises au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil-exécutif (cf. *infra*, commentaire de l'art. 6a LOJM).

Alinéa 1

L'alinéa 1 énonce le droit de la Direction de la magistrature de soumettre des propositions au Grand Conseil. Ce droit est limité aux affaires qui relèvent de son champ d'activité du fait de ses compétences d'autoadministration, tandis que le Conseil-exécutif peut, lui, soumettre toute proposition au Grand Conseil (art. 83, al. 1 ConstC). La Constitution renvoie à cet égard à la loi, qui précise le droit de proposition de la Direction de la magistrature pour les domaines relevant de sa compétence: budget, plan intégré «mission-financement», rapport de gestion et rapport d'activité, affaires de crédit concernant la justice et interventions parlementaires attribuées à la Direction de la magistrature selon les dispositions de la législation sur le Grand Conseil (cf. énumération au nouvel art. 6a, al. 1 LOJM).

Alinéa 2

L'alinéa 2 est calqué sur l'article 83, alinéa 2 ConstC: la Direction de la magistrature est habilitée à défendre ses affaires au sens de l'alinéa 1 devant le Grand Conseil (comme le prévoit déjà l'art. 18, al. 1, lit. *f* LOJM). La nature et l'étendue de ce droit sont définis de la même manière que pour le Conseil-exécutif. La Direction de la magistrature peut être représentée aux séances du Grand Conseil et dispose d'une voix consultative (pour les détails, cf. *infra,* commentaire de l'art. 6a, al. 2 LOJM). Le droit de s'exprimer concerne toutes les affaires du ressort de la Direction de la magistrature, mais cette dernière va probablement s'en prévaloir surtout lors des débats budgétaires (y compris à propos d'éventuelles déclarations de planification concernant le «volet rapport» du budget ainsi que le rapport d'activité), de même que lors du traitement de demandes de crédit et d'interventions parlementaires. Il est justifié d'accorder au pouvoir judiciaire un droit de s'exprimer identique à celui de l'exécutif en raison de son statut de pouvoir de l'Etat, statut que ne possèdent pas des entités par ailleurs non dotées d'un tel droit comme le Bureau pour la surveillance de la protection des données, le Contrôle des finances ou encore les Services parlementaires. Depuis la réforme de la justice, les autorités judiciaires et le Ministère public disposent d'une large autonomie et doivent pouvoir défendre eux-mêmes leurs intérêts devant le parlement, tout au moins dans les domaines relevant de l'autoadministration, et partant de leur responsabilité propre. Le droit de représentation et celui de s'exprimer doivent par ailleurs aussi être compris comme un devoir de fournir au Grand Conseil les informations dont il a besoin.

Alinéa 3

Les compétences du Conseil-exécutif sont maintenues même en présence d'affaires des autorités judiciaires et du Ministère public. En effet, l'article 83 ConstC, inchangé, confère au gouvernement le droit de prendre position, du point de vue du canton en général, sur les affaires du pouvoir judiciaire et de formuler des propositions à leur égard. Comme dans le processus budgétaire déjà bien établi (cf. art. 11, al. 5 LOJM), le Conseil-exécutif joue le rôle de «messager» en ce sens qu'il transmet sans les modifier les affaires de la Direction de la magistrature au Grand Conseil. L'alinéa 3 se contente de mentionner sa participation à la préparation des affaires, tandis que la concrétisation du processus, et en particulier la réglementation des relations sur un plan essentiellement organisationnel, n'est pas considérée comme relevant de la Constitution et est donc confiée du législateur. Selon le présent projet, l'article 6a LOJM énumère donc les affaires pour lesquelles la Direction de la magistrature possède un droit de proposition et de représentation, tandis que l'article 6b LOJM prévoit que les affaires sont transmises au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil-exécutif, qui possède un droit de participation lors de leur préparation.

Titre de la section 5.5 Tribunaux et Ministère public

Jusqu'ici, la Constitution cantonale ne mentionnait nulle part le Ministère public. Or, le CPP entré en vigueur le 1er janvier 2011 attribue à cette autorité un rôle essentiel dans la poursuite pénale ainsi que d'autres compétences décisionnelles et pouvoirs de prononcer des sanctions. Il est donc justifié de définir son statut dans la section 5.5 de la Constitution cantonale, d'autant plus que celui-ci est réglé par la LOJM en même temps que celui des autorités judiciaires, aux côtés desquelles il est également représenté au sein de la Direction de la magistrature (cf. ch. 3.A.2 *supra*). Le titre de la section est donc complété en conséquence.

Article 97 Généralités

Alinéa 1

Dans sa teneur actuelle, cet alinéa garantit l'indépendance des tribunaux. L'article 4, alinéa 1 LOJM énonce lui aussi une telle garantie en mentionnant également le Ministère public. Il précise en effet que les tribunaux et le Ministère public «sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et dans la poursuite pénale, et ne sont soumis qu'au droit». Gouvernement et parlement doivent donc s'abstenir de toute atteinte inadmissible dirigée contre eux ou leurs membres et de toute immixtion dans l'activité jurisprudentielle et la poursuite pénale. Le Ministère public assume, à l'instar des tribunaux, une fonction distincte, sur le plan organisationnel, de celle des autres autorités cantonales, et son indépendance est garantie au moyen des mêmes règles d'incompatibilité que celles qui prévalent pour les juges (cf. art. 27 s. LOJM). Une extension de la garantie d'indépendance au Ministère public à l'occasion de la présente révision constitutionnelle est donc justifiée. La réglementation de l'article 4, alinéa 1 LOJM est reprise à cette fin. Il est à noter toutefois que l'indépendance des tribunaux et celle du Ministère public ne sont pas identiques car ce dernier n'est pas un tribunal, même lorsqu'il statue et exerce de ce fait une activité jurisprudentielle. En effet, il n'existe pas de droit à ne pas être soustrait à son procureur naturel comme il existe un droit à ne pas être soustrait à son juge naturel tel que défini à l'article 26, alinéa 1 ConstC, à l'article 30, alinéa 1 Cst. et à l'article 6, alinéa 1 CEDH); de surcroît, la procédure devant le Ministère public ne satisfait pas à toutes les exigences imposées aux autorités judiciaires. Enfin, contrairement aux juges, les procureurs et procureures ne sont pas indépendants au niveau interne, c'est-à-dire par rapport au Parquet général, dont ils peuvent recevoir des instructions (art. 90, al. 3 LOJM). Malgré sa proximité par rapport aux autorités judiciaires et le fait que, dans le canton de Berne, il ne soit pas rattaché à l'exécutif sur le plan organisationnel, le Ministère public ne jouit pas, dans la structure étatique, d'une indépendance comparable à celle des tribunaux.

Alinéa 1a

L'introduction du principe de l'autoadministration des tribunaux et du Ministère public dans la loi à l'occasion de la deuxième réforme de la justice a conféré d'importantes prérogatives à la Direction de la magistrature dans ses relations avec le Grand Conseil et le Conseil-exécutif (droit de proposer un budget de manière autonome, droit de représentation au Grand Conseil). Dans un souci de congruence de l'ordre juridique, ce principe doit être inscrit à l'échelon constitutionnel dans le cadre de la présente révision (cf. au niveau fédéral l'art. 188, al. 3 Cst.). Aucun changement matériel n'en résulte car la formulation équivaut à celle qui figure à l'article 5 LOJM. La réserve d'une disposition contraire de la loi permet comme jusqu'ici le transfert de tâches relevant de l'administration de la justice à l'administration centrale, pour des raisons d'économicité (cf. art. 5, al. 1 LOJM).

Alinéa 3

Dans sa teneur actuelle, cet alinéa laisse au législateur le soin de régler «la compétence des tribunaux», une formulation trop restrictive à deux points de vue qu'il s'agit de corriger ici, sans que cela ne modifie la situation juridique. La loi doit régler non seulement *la compétence*, mais aussi *l'organisation* des autorités judiciaires et du Ministère public (cf., pour les juridictions civile et pénale, l'art. 3 du code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC)[45] et l'art. 14 CPP). Le législateur s'est acquitté de ce mandat avec l'édiction de la LOJM.

L'autre complément apporté à la présente disposition a trait au Ministère public, dont la loi règle la compétence et l'organisation au même titre que celles des tribunaux.

Article 97a Direction de la magistrature

Depuis l'introduction du principe de l'autoadministration du pouvoir judiciaire, la Direction de la magistrature possède, en sa qualité d'organe commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général, d'importantes compétences en matière financière, de réglementation, de conduite et de décision. Elle a fait ses preuves aussi bien en termes de conduite que de coordination et nul ne remet en question sa fonction d'interlocutrice institutionnalisée du Grand Conseil et du Conseil-exécutif, en sus de ses tâches de conduite internes à l'administration de la justice. Il est à noter, à propos de ces dernières, qu'elles n'amoindrissent en rien l'indépendance des autorités judiciaires et du Ministère public dans leur activité jurisprudentielle. Au vu de son statut d'organe de conduite du pouvoir judiciaire, la Direction de la magistrature doit figurer dans la Constitution et faire l'objet de dispositions analogues à celles qui ont trait aux pouvoirs législatif (Grand Conseil) et exécutif (Conseil-exécutif). L'alinéa 1 a donc la même teneur que le nouvel article 3a LOJM, qui reprend pour sa part le contenu de l'article 17, alinéa 1 abrogé, tout en précisant que la Direction de la magistrature est un organe institué à des fins d'autoadministration du pouvoir judiciaire, avec des tâches clairement définies. Quant à la composition, aux compétences et aux tâches de la Direction de la magistrature, elles relèvent du niveau de la loi à laquelle renvoie la Constitution (al. 2; cf. art. 17 ss LOJM).

L'alinéa 3 énonce les compétences de la Direction de la magistrature en matière d'autorisation de dépenses, qui n'étaient réglées jusqu'ici que dans la loi (art. 18, al. 2 LOJM). Afin de rétablir la congruence, elles doivent l'être également au niveau constitutionnel, à l'instar des compétences financières du Grand Conseil (art. 76 ConstC) et du Conseil-exécutif (art. 89 ConstC), sans qu'il n'en résulte de changement matériel (cf. art. 18, al. 2 LOJM).
Au surplus, la compétence qu'a la Direction de la magistrature d'établir et d'adopter son budget découle de l'article 83a, alinéa 1 ConstC en relation avec l'article 6a, alinéa 1, lettres *a* et *b* LOJM (cf. commentaire de l'art. 83a ConstC *supra*).

Article 98 Juridiction civile

A l'occasion de la réforme de la justice, le législateur a réorganisé partiellement la juridiction civile bernoise en application du CPC dans la LOJM, ce qui a par ailleurs impliqué des adaptations terminologiques (cf. art. 2 LOJM). Les autorités judiciaires civiles énumérées à l'article 98 ne correspondent plus toujours à l'ordre juridique, de sorte que les mises à jour suivantes s'imposent:

---

45 RS 272

Alinéa 1

Il y a lieu de nommer à l'alinéa 1 les autorités (régionales) de conciliation prescrites par le droit fédéral: les articles 197 ss CPC exigent en effet que la procédure civile au fond soit précédée d'une tentative de conciliation devant une autorité de conciliation, dont l'organisation relève des cantons (art. 3 CPC ; cf. l'art. 200 CPC en relation avec l'art. 88, al. 2 à 4 LOJM s'agissant des réglementations particulières concernant l'autorité appelée à statuer). Dans le canton de Berne, il existe une autorité de conciliation par région judiciaire (art. 84 LOJM) qui, d'un point de vue organisationnel, ne fait pas partie du tribunal régional.
A la lettre *b* (ancienne lit. *a*), il convient de remplacer «présidents et présidentes des tribunaux» par «tribunaux régionaux» (cf. art. 2, al. 1, lit. *c* en relation avec l'al. 4, lit. *a* LOJM).

Alinéa 2

La formulation de l'alinéa 2 concernant les autorités judiciaires spéciales doit être simplifiée sur le modèle de l'article 99, alinéa 1a (juridiction pénale) ainsi que de l'article 100, alinéa 2 (juridiction administrative); l'énumération non exhaustive des différents types de litige pour lesquels des autorités judiciaires spéciales peuvent être prévues est remplacée par une autorisation générale d'instituer de telles autorités.

Article 99 Juridiction pénale

Comme dans le domaine civil, la réforme de la justice a créé en matière pénale une organisation de la juridiction qui ne coïncide plus, au plan terminologique, avec la désignation des autorités mentionnées dans la Constitution cantonale. Il s'agit donc d'en biffer les tribunaux d'arrondissement et les tribunaux collégiaux régionaux (lit. *b*), qui n'existent plus. Il est par ailleurs renoncé à la mention du Tribunal pénal économique (lit. *d*) ainsi que des tribunaux des mineurs prescrits par le droit fédéral (lit. *c*; cf. art. 6 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (procédure pénale applicable aux mineurs, PPMin)[46]. L'énumération de l'alinéa 1 se limite aux tribunaux pénaux ordinaires de première instance, soit les tribunaux régionaux (lit. *a*), et à la Cour suprême (lit. *e*) qui est la dernière instance cantonale prescrite (cf. art. 80, al. 2 LTF). Quant aux autorités judiciaires spéciales dont le canton de Berne s'est doté en matière pénale, à savoir le Tribunal pénal économique, le Tribunal des mineurs ainsi que le Tribunal des mesures de contrainte, l'alinéa 1a leur prévoit une base dans la loi.

Article 100a Ministère public

La Constitution cantonale mentionne désormais le Ministère public, représenté au sein de la Direction de la magistrature, comme composante du système judiciaire bernois. S'agissant de ses tâches, le nouvel article 100a renvoie à la loi.

6.2 Modification de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)

Article 1

Cette disposition, qui détermine l'objet de la loi et en donne donc un premier aperçu, est complétée compte tenu de l'élargissement de la portée de la section 2 (désormais intitulée: «Principes d'organisation, de conduite et de collaboration»).

---

46 RS 312.1

Article 3a

Cette nouvelle disposition prévoit expressément que la Direction de la magistrature est un organe commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général dont les compétences se limitent aux tâches d'autoadministration du pouvoir judiciaire.

Section 2 Principes d'organisation, de conduite et de collaboration

Le nouvel article 83a ConstC sur le statut institutionnel de la Direction de la magistrature renvoie à la loi s'agissant de la collaboration entre les trois pouvoirs de l'Etat, et en particulier de la participation du Conseil-exécutif à la préparation des affaires du domaine de la justice (cf. *supra,* commentaire de l'art. 83a, al. 3 ConstC). Cet aspect doit être réglé dans la section 2, dont l'ancien titre (Principes d'organisation et de conduite) est complété en conséquence.

Article 6a, alinéa 1 Droit de proposition et de représentation de la Direction de la magistrature

Cette réglementation concrétise le nouvel article 83a, alinéa 1 ConstC. L'énumération comprend les affaires pour lesquelles le droit en vigueur accorde déjà un droit de proposition à la Direction de la magistrature (lit. *a*, *b* et *d*) et est complétée par un nouveau type d'affaire (lit. *c*).

Lettre a

Pas de commentaire.

Lettre b

Pas de commentaire.

Lettre c

Jusqu'ici, la loi (LOJM, LGC) ne réglementait pas expressément le traitement des affaires financières autres que budgétaires émanant du pouvoir judiciaire (arrêtés de crédit et autorisations de dépenses ne tombant pas sous le coup de l'art. 18, al. 2 LOJM). De telles affaires sont certes rares, mais il convient de s'attendre, au vu de la Stratégie TIC du Conseil-exécutif, à ce que les ressources destinées à l'informatique – un domaine dans lequel les autorités judiciaires et le Ministère public ont un droit étendu à l'autoadministration – doivent fréquemment, en raison de leur montant élevé, être soumises à l'approbation du Grand Conseil sous forme de crédits-cadres pluriannuels. D'où la nécessité d'une réglementation précisant qui transmet de telles affaires au Grand Conseil et selon quelles modalités administratives, et qui les représente devant cette autorité. Une base légale générale permettant à la Direction de la magistrature de soumettre ses propres demandes de crédit au parlement est ainsi créée.

Lettre d

Pas de commentaire.

Alinéa 2

L'article 18, alinéa 1, lettre *f* accordait jusqu'ici à la Direction de la magistrature le droit de défendre devant le Grand Conseil le budget, le plan intégré «mission-financement», le rapport de gestion ainsi

que le rapport d'activité. Cette disposition est transférée dans un nouvel article réglant le droit de proposition de la Direction de la magistrature, ce qui appelle les précisions suivantes:

- La législation en vigueur ne règle pas la représentation des autorités judiciaires et du Ministère public s'agissant des réponses aux interventions parlementaires (motions financières, interpellations et questions) qui concernent leur gestion ou leur gestion financière (cf. *infra,* commentaire de l'art. 61, al. 2, lit. *c* LGC). Il s'agit de combler cette lacune tout en étendant le droit de représentation de ces autorités aux affaires de crédit qui sont de leur ressort, comme le prévoit nouvellement la loi.

- L'étendue et le contenu du droit de représentation de la Direction de la magistrature sont source d'incertitudes dans la pratique actuelle. La question s'est posée de savoir s'il se limite à la simple possibilité, pour le représentant ou la représentante de cette autorité, d'assister aux séances de commission et aux débats parlementaires, ou s'il autorise une prise de parole. Le nouveau droit opte clairement pour la seconde interprétation, ce qui est conforme aux règles de procédure convenues selon lesquelles le droit de participation des autorités judiciaires et du Ministère public doit instaurer un dialogue et permettre à la Direction de la magistrature de représenter elle-même ses affaires[47]. Cette solution se justifie notamment en cas de divergence de vue ou de différend entre le pouvoir judiciaire et le Conseil-exécutif. Force est de relever par ailleurs que seule la Direction de la magistrature est en mesure de fournir des renseignements pertinents sur la gestion financière ainsi que les besoins en ressources ou autres du domaine de la justice. A l'inverse, le droit de représentation et de prise de parole doit aussi être compris comme une obligation de renseigner le Grand Conseil.

Article 6b Participation du Conseil-exécutif aux affaires de la Direction de la magistrature

Cette disposition concrétise l'article 83a, alinéa 3 ConstC et précise que la Direction de la magistrature transmet ses affaires au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil-exécutif. La réserve par rapport à d'autres dispositions législatives concerne en particulier le rapport d'activité qui, comme jusqu'ici, est adressé directement au Grand Conseil (cf. art. 18, al. 1, lit. *e*). Les relations entre les trois pouvoirs étatiques présentent des particularités concernant le budget (cf. art. 11, al. 4 et 5, inchangé), les affaires portant sur des dépenses (cf. *infra,* commentaire de l'art. 18, al. 1, lit. *b1*) ainsi que les interventions parlementaires ressortissant à la justice (cf. *infra,* commentaire de l'art. 18, al. 1, lit. *b2*).

La particularité de la transmission des affaires par l'intermédiaire du Conseil-exécutif prévue à l'alinéa 1 ne vaut que pour les affaires au sens de l'article 6a, alinéa 1. Les autres relations et échanges entre la Direction de la magistrature et le Grand Conseil, notamment la Commission de justice, voire la Commission des finances, ne sont pas concernés et sont donc de nature directe.

Article 6c Information

Depuis l'introduction du principe de l'autoadministration des tribunaux et du Ministère public, ceux-ci défendent eux-mêmes leurs intérêts. Cette fonction qui, avant la réforme, ressortissait à la DIJ n'est plus assumée par cette dernière qu'en matière législative (art. 29 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration [loi d'organisation, LOCA])[48]. Certains domaines de l'administration de la justice n'en demeurent pas moins de la compétence du Conseil-exécutif (puis, le cas échéant, du Grand Conseil) qui est appelé à prendre des mesures ou des décisions concernant

47 Règles de procédure, p. 3 s.; cf. également les p. 5 et 6 s. s'agissant des motifs.

48 RSB 152.01

directement le pouvoir judiciaire ou ayant (également) un impact sur celui-ci ou sur l'accomplissement de ses tâches.
Tel est le cas, en premier lieu, d'affaires concernant l'administration de la justice qui relèvent de l'administration centrale et non des autorités judiciaires et du Ministère public (cf. art. 6, al. 1): affaires ayant trait au personnel ou à l'informatique, de la compétence, respectivement, de l'Office du personnel (OP) et de l'Office d'informatique et d'organisation (OIO) de la Direction des finances (FIN), décisions relatives aux infrastructures qu'est appelé à prendre l'Office des immeubles et des constructions (OIC) de la Direction des travaux publics et des transports (DTT), ou encore décisions déterminantes pour la sécurité, du ressort de la Direction de la sécurité (DSE). Dans ces domaines, tous les arrêtés autorisant des dépenses ou autres arrêtés qui ne portent pas sur une question de procédure peuvent avoir des répercussions pour les autorités judiciaires et le Ministère public. Tel est également le cas, en deuxième lieu, des rapports du Conseil-exécutif (art. 52 LGC) qui ont directement trait au pouvoir judiciaire, ainsi que des affaires relevant des relations extérieures, qui ressortissent au Grand Conseil ou au Conseil-exécutif (cf. art. 74, al. 2 et 88, al. 4 ConstC en relation avec l'art. 56 LGC) mais peuvent avoir des répercussions sur la gestion des affaires, les procédures et la charge de travail, de même que sur le droit à l'autoadministration des tribunaux et du Ministère public. Ainsi, bien que s'administrant lui-même, le domaine judiciaire dépend à certains égards de décisions du gouvernement ou de certaines Directions. L'article 6, alinéa 2 LOJM garantit aujourd'hui déjà à la Direction de la magistrature la prise en compte de ses besoins par les Directions (DTT et FIN), de manière appropriée, à tout le moins dans le domaine des infrastructures. Celle-ci peut également donner son avis au sujet d'affaires de Direction, au niveau du Conseil-exécutif, lorsqu'une procédure de corapport est organisée (cf. art. 3b OPC). En troisième lieu, enfin, les intérêts du pouvoir judiciaire peuvent aussi être touchés par des affaires gouvernementales (puis parlementaires) qui concernent l'ensemble de l'administration cantonale (thèmes transversaux). Exception faite de la participation de la Direction de la magistrature selon l'article 3b OPC, les tribunaux et le Ministère public n'avaient jusqu'ici aucun moyen, sur le plan institutionnel, de prendre connaissance d'affaires du Conseil-exécutif et de l'administration les concernant et, au besoin, d'intervenir à bon escient dans le processus décisionnel. Il est par ailleurs souvent impossible aux autorités administratives de tenir compte des intérêts des tribunaux et du Ministère public car ce sont eux, ou la Direction de la magistrature, qui possèdent les connaissances déterminantes. Cette dernière n'est pas non plus en mesure d'assumer sa responsabilité propre faute d'être partie prenante aux flux d'information usuels au sein de l'administration. Il peut donc arriver qu'elle n'ait pas connaissance d'affaires ou de projets en cours et soit dans l'incapacité de faire valoir son point de vue.

La présente disposition résulte du besoin d'information et, si possible, de prise en compte de ses intérêts qui est celui de la Direction de la magistrature lorsque le Conseil-exécutif traite d'affaires qui la concernent, sans restreindre la marge de manœuvre de ce dernier. Elle prévoit que le Conseil-exécutif ou la Direction compétente à raison de la matière informe la Direction de la magistrature, au préalable, des affaires qui la touchent, lui donnant ainsi la possibilité de faire valoir ses intérêts. Devant le Grand Conseil, de telles affaires du gouvernement sont représentées par le membre du Conseil-exécutif compétent, à qui il incombe de défendre les intérêts des tribunaux et du Ministère public. Si une affaire gouvernementale ne concerne que la justice (p. ex. affaire de crédit portant sur la construction d'un nouveau bâtiment judiciaire), la Direction de la magistrature peut faire savoir, par l'intermédiaire de la Commission de justice ou du Bureau du Grand Conseil, qu'elle souhaite s'exprimer devant le Grand Conseil. Cette possibilité doit également être comprise comme un *devoir* de fournir des informations.

Article 6d Collaboration entre le Grand Conseil, le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature

A ce jour, des règles de procédure (cf. ch. 2.2.1 *supra*) définissent la collaboration entre le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature, qui les ont signées, ainsi que la Commission de justice, qui en a pris connaissance. Les procédures et leur déroulement, les compétences et les droits de participation des autorités concernées que définit ce document doivent être conservés, dès lors qu'ils contribuent sensiblement à la bonne collaboration et aux relations harmonieuses entre les trois pouvoirs de l'Etat. Aucun changement important n'y est apporté par le présent projet, exception faite des règles relatives au traitement des interventions parlementaires. Au contraire, une base légale est désormais créée, à partir de laquelle les autorités et services concernés peuvent s'entendre sur les détails de leurs relations et de leur participation.

Outre les processus déjà fixés par les règles de procédure (budget et plan financier, rapports de gestion et d'activité, interventions parlementaires, procédures de consultation et de corapport, législation), d'autres domaines ou aspects de la collaboration sont à définir en commun:

- *Affaires de crédit des autorités judiciaires et du Ministère public*: à l'instar des demandes de crédit du gouvernement, de telles affaires doivent être examinées par l'administration avant d'être soumises au Grand Conseil. Les compétences et les processus y relatifs sont susceptibles d'une définition sur le modèle des règles de procédure détaillées qui sont applicables au budget.
- *Affaires relevant des relations extérieures*: la conclusion de traités entre le canton de Berne et d'autres cantons ou la Confédération relève de la compétence du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif (cf. art. 74, al. 2 et 88, al. 4 ConstC en relation avec l'art. 56 LGC). De tels traités peuvent intéresser le domaine judiciaire s'ils contiennent des dispositions sur la protection juridique ou la poursuite pénale ayant un impact sur les compétences, les procédures, la charge de travail ou l'autoadministration des tribunaux et du Ministère public. Il arrive par ailleurs que les autorités judiciaires ou de poursuite pénale de la Confédération et des cantons concluent des traités fixant les procédures en leur sein et entre elles, et qui concernent donc le pouvoir judiciaire au premier chef.
- *Information et inclusion de la Direction de la magistrature*: les devoirs d'information vis-à-vis de la Direction de la magistrature pourraient eux aussi faire l'objet d'une convention entre cette dernière et le gouvernement (voire le parlement) (cf. *supra,* commentaire de l'art. 6c). Le droit de consulter certains dossiers (art. 41 et 56 LGC) déjà accordé de manière informelle à la Direction de la magistrature est susceptible d'une réglementation lui garantissant la possibilité de prendre connaissance d'affaires du Conseil-exécutif et, au besoin, de faire valoir ses intérêts. Enfin, un accord pourrait être conclu sur l'institutionnalisation de la participation de la Direction de la magistrature aux séances de divers organes de l'administration (p. ex. Conférence des secrétaires généraux [CSG]) ou encore sur l'établissement d'un dialogue bilatéral ou trilatéral avec le gouvernement et le parlement.

Article 17 Composition et organisation

Alinéa 1

Cet alinéa est abrogé car la réglementation qu'il contenait figure désormais à l'article 3a.

Article 18 Tâches

Les compétences de la Direction de la magistrature en matière d'autorisation de dépenses sont désormais fixées dans la Constitution (art. 97a, al. 3) de sorte qu'elles peuvent être biffées du titre.

Alinéa 1

Il ressort clairement de la loi que les tâches assumées par la Direction de la magistrature (personnel, finances et comptabilité, infrastructures, etc.) ne vont pas au-delà de l'autoadministration du pouvoir judiciaire et n'ont aucun lien avec l'activité jurisprudentielle.

Lettre b

Une précision est apportée à cette disposition: la Direction de la magistrature *adopte* (au lieu de «édicte») les affaires pour lesquelles elle dispose d'un droit de proposition au Grand Conseil et qu'elle soumet à ce dernier par l'intermédiaire du Conseil-exécutif, à savoir le budget, le plan intégré «mission-financement», les demandes de crédit et les réponses aux interventions parlementaires (cf. également lit. *b1* et *b2*). Elle entend au préalable les Directions concernées et la Chancellerie d'Etat.

Lettre b1

Cette disposition énonce, de manière en partie nouvelle, la compétence et l'obligation de la Direction de la magistrature d'adopter les demandes de crédit (cf. commentaire de l'art. 6a, al. 1, lit. *b*) dans le catalogue de ses tâches. Comme pour la proposition de budget et le rapport de gestion, remis au Conseil-exécutif qui les intègre dans le budget et le rapport de gestion cantonaux à l'intention du Grand Conseil en application de l'article 63 LFP (cf. art. 11, al. 5 LOJM)[49], la Direction de la magistrature dispose désormais d'un droit de proposition indirect pour les affaires concernant des dépenses (cf. commentaire de l'art. 6a, al. 1 LOJM et de l'art. 83a, al. 1 ConstC). Sa demande de crédit est transmise au Grand Conseil par le Conseil-exécutif qui n'est pas habilité à la modifier mais peut prendre position à son sujet et formuler ses propres propositions (art. 6b LOJM).

La Direction de la magistrature prépare les affaires financières des autorités judiciaires et du Ministère public; dans ce contexte, elle sollicite un rapport technique de la Direction des finances (de son service compétent) et, le cas échéant, d'autres autorités ou services spécialisés. Cette étape ne sert pas – comme la procédure de corapport (cf. art. 22 OPC) – à la prise de décision par le Conseil-exécutif, mais uniquement à une consolidation de l'affaire sur le plan technique par la Direction de la magistrature et l'autorité spécialisée.

Lettre b2

Les motions financières, les interpellations et les questions qui ont trait à la gestion ou à la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public peuvent s'adresser à la Direction de la magistrature (cf. art. 61, al. 1, lit. *c* LGC), dont la compétence pour y répondre est désormais prévue à la lettre *b2*. Cette instance entend au préalable les Directions concernées et la Chancellerie d'Etat. Les relations avec le Grand Conseil sont régies par la norme de principe qu'est l'article 6b en relation avec l'article 6a, alinéa 1, lettre *d*: le Conseil-exécutif transmet la réponse de la Direction de la magistrature au Grand Conseil sans y apporter de modification. Il en prend toutefois connaissance, peut se forger une opinion à son sujet et, en cas de divergence avec la Direction de la magistrature, faire usage de ses propres compétences pour réagir devant le Grand Conseil. Concrètement, la réponse

[49] Cf. rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif à la loi et au décret concernant la mise à jour de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, Journal du Grand Conseil 2012, annexe 33, p. 7; rapport sur la réforme de la justice, p. 11.

est envoyée à la Chancellerie d'Etat dans le délai applicable aux interventions parlementaires conformément à la planification du travail relative aux projets parlementaires. La Chancellerie d'Etat veille à informer le Conseil-exécutif. Dans le cas d'interventions parlementaires susceptibles d'entraîner des coûts pour l'administration, la Direction de la magistrature est tenue de soumettre au préalable son projet de réponse au gouvernement[50] de façon à ce qu'il puisse se prononcer par écrit. Elle défend ensuite sa réponse devant le Grand Conseil (cf. *supra,* commentaire de l'art. 6a, al. 2).

En cas d'interventions parlementaires qui concernent les tribunaux et le Ministère public, les relations entre le gouvernement, la Direction de la magistrature et le parlement doivent respecter les points suivants:

- Les interventions parlementaires peuvent toucher aux intérêts et besoins légitimes des autorités judiciaires et du Ministère public, voire à leur indépendance. Avant d'attribuer une telle intervention à une Direction (en particulier s'il s'agit d'une motion) ou à la Direction de la magistrature, le Conseil-exécutif doit donc entendre la destinataire. Cette procédure est déjà établie, mais de manière informelle: l'Office du soutien au gouvernement et des droits politiques (OGDP) informe la Direction de la magistrature de l'attribution prévue en lui laissant un bref délai pour faire part, le cas échéant, de son avis divergent ou de remarques et informations complémentaires. Le maintien de cette pratique est prévu et doit désormais se fonder sur la nouvelle base régissant la coopération (cf. art. 6c).

- Selon la pratique actuelle[51], le gouvernement (Direction) est tenu d'intégrer la Direction de la magistrature au traitement de motions concernant (également) les autorités judiciaires ou le Ministère public (cf. art. 3b OPC): celle-ci est invitée par la Direction responsable à prendre position sur le projet de réponse à l'occasion de la procédure de corapport. Une fois la réponse adoptée par le Conseil-exécutif, elle lui est transmise en même temps qu'au Grand Conseil. Cette pratique doit être maintenue sur la base de la nouvelle disposition qui sous-tend la coopération.

- Devant le Grand Conseil, la réponse à une intervention parlementaire est défendue par son ou sa destinataire (cf. le commentaire de la lit. *f* ci-après sur le droit de représentation de la Direction de la magistrature). Au besoin, et en particulier s'il existe des divergences entre le gouvernement et la Direction de la magistrature quant à la mise en œuvre d'une motion concernant la justice, il est opportun que cette dernière puisse également faire valoir son point de vue sur la réponse fournie par le Conseil-exécutif.

Lettre e

Le rapport d'activité du pouvoir judiciaire est la seule affaire que la Direction de la magistrature transmet directement au Grand Conseil, sans passer par le Conseil-exécutif. La lettre *e* le précise explicitement, concrétisant ainsi l'article 6b, alinéa 1.

Lettre f

Le droit de représentation et le droit de s'exprimer de la Direction de la magistrature est fixé de manière générale, à l'article 6a, alinéa 2 (cf. disposition), pour toutes les affaires au sujet desquelles elle peut soumettre des propositions, de sorte qu'il y a lieu d'abroger la lettre *f*.

---

50 Cf. règles de procédure, p. 6.

51 Cf. règles de procédure, p. 7.

Alinéa 2

Les compétences de la Direction de la magistrature en matière d'autorisation de dépenses sont désormais inscrites – à l'instar de celles du Conseil-exécutif – dans la Constitution cantonale (art. 97a, al. 3 ConstC). La répétition dans la loi est superflue et cet alinéa doit être abrogé.

Article 24a Changement de poste pendant une période de fonction dans les tribunaux civils et pénaux de première instance

Alinéa 1

Le Grand Conseil élit tous les juges (art. 21). Les juges de première instance et les présidents et présidentes des autorités de conciliation sont élus à une fonction précise, au tribunal régional ou à un tribunal cantonal, ou encore au sein d'une autorité de conciliation. Seule la répartition entre les régions est du ressort du directoire de la Cour suprême (art. 39, al. 2, lit. *l*). Les juges de première instance et les présidents et présidentes des autorités de conciliation doivent désormais avoir la possibilité de reprendre, au sein de la première instance, n'importe quel poste devenant vacant dans un autre tribunal ou une autre autorité de conciliation sans nouvelle procédure politique d'élection par le Grand Conseil. Ils bénéficient ainsi d'une plus grande flexibilité dans l'organisation de leur carrière professionnelle. De surcroît, ce changement permet une réaction plus rapide et plus simple à un changement dans la charge de travail de certains tribunaux et autorités de conciliation.

Alinéa 2

Le directoire de la Cour suprême veillera, dans sa pratique en matière d'autorisation, à éviter les changements trop nombreux et l'occupation de postes pour un laps de temps trop limité. Il incombe à la Cour suprême de fixer les exigences et les critères applicables dans son règlement.

Alinéa 3

Les juges ayant changé de poste sont réélus dans leur nouvelle fonction, ce qui correspond à la pratique actuelle en cas de modification du taux d'occupation pendant la période de fonction.

Article 26a Entraide dans les tribunaux civils et pénaux de première instance

Alinéa 1

Les prescriptions qui prévalent actuellement n'autorisent qu'une entraide très ponctuelle et limitée, et ne permettent pas de réagir de manière satisfaisante aux changements survenant dans la charge de travail de certains tribunaux ou autorités de conciliation. La nouvelle réglementation, de nature générale cette fois, flexibilise totalement l'entraide dans tous les tribunaux de première instance et autorités de conciliation. Une base légale instaurant une obligation d'entraide est en outre créée: tous les juges et présidents ou présidentes ont le devoir de prêter main-forte n'importe où sur le territoire cantonal.

La présente disposition implique l'abrogation des règles d'entraide particulières, limitées à certains tribunaux ou autorités de conciliation, des articles 62, 66, 68 et 87.

Alinéa 2

Le directoire de la Cour suprême ordonne l'entraide de cas en cas, en pesant les intérêts des autorités judiciaires ou de conciliation ainsi que des présidents et présidentes de tribunal ou des autorités de conciliation que sa décision concerne. A cette fin, il tiendra compte de la charge de travail des instances ainsi que des aspects techniques, tout en s'assurant du caractère raisonnable de l'exigence de prêter main-forte. Il s'appuiera sur la pratique découlant de l'article 23 LPers, selon lequel l'autorité d'engagement peut attribuer provisoirement ou définitivement un autre travail acceptable aux employés et employées, en leur garantissant le même traitement, lorsque l'accomplissement des tâches ou l'engagement approprié et efficace des ressources en personnel l'exigent. La procédure et les éventuelles mesures d'accompagnement (en particulier en cas de coûts supplémentaires occasionnés par le transport et les repas) sont régis par les dispositions *ad hoc* de la législation sur le personnel, et en particulier par les articles 25 ss de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel (OPers)[52].

Article 28 Incompatibilité à raison de la personne

Alinéa 1

Cette disposition prend modèle sur l'article 46, alinéa 1 LOCA. Applicable à toute la magistrature, elle est identique à celle qui prévaut au sein de l'administration cantonale. En matière d'incompatibilité, l'élément déterminant est l'existence d'un rapport hiérarchique de subordination directe assorti du droit de donner des instructions d'une part et de l'obligation de se plier aux instructions reçues d'autre part. La disposition s'applique également au sein du Ministère public, compte tenu de sa structure hiérarchique et du rapport qu'entretiennent ses membres avec le procureur ou la procureure en chef.

Alinéa 2

La nouvelle disposition, qui correspond dans une large mesure à celle de l'actuel alinéa 1, complète la règle générale dans le cas des juges et des présidents et présidentes des autorités de conciliation, qui ne peuvent faire partie ensemble du même tribunal ou de la même autorité s'il existe entre eux des liens personnels ou de parenté. Cette disposition tient compte du fait que ces magistrats et magistrates statuent parfois au sein d'une autorité collégiale. Les procureurs et procureures, y compris au sein du Ministère public des mineurs, sont pour leur part seuls responsables de diriger la procédure, de sorte que des liens personnels ou familiaux entre personnes travaillant dans la même entité ne posent pas de problème en l'absence de rapport de subordination direct. Il n'en va pas de même, par contre, au sein du Parquet général, raison pour laquelle une incompatibilité est prévue dans ce cas.

Article 29 Eligibilité et conditions d'engagement

Le titre actuel n'est pas correct car les procureurs et procureures, y compris du Ministère public des mineurs, non sont pas élus, contrairement aux juges et au procureur général ou à la procureure générale, mais engagés par ce dernier ou cette dernière. Il est donc complété par la mention des conditions d'engagement.

52 RSB 153.011.1

Alinéa 1

Cette disposition n'avait pas été adaptée lors de l'introduction de la fonction de procureur ou procureure des mineurs à l'occasion de la réforme. Il est désormais précisé expressément que les conditions d'engagement s'appliquent aussi à cette fonction.

Article 30 Activités annexes et charges publiques

Alinéa 1

Cette disposition n'avait pas été adaptée lors de l'introduction de la fonction de procureur ou procureure des mineurs à l'occasion de la réforme. Son champ d'application est maintenant expressément étendu à cette fonction, de même qu'aux mandats de président ou présidente d'une autorité de conciliation et de procureur-assistant ou procureure-assistante.

Alinéas 3 et 4

Jusqu'ici, la disposition se limitait aux juges, sans raison objective. Elle mentionne désormais aussi les présidents et présidentes des autorités de conciliation, les procureurs et procureures ainsi que les procureurs-assistants et procureures-assistantes.

Article 33 Greffiers et greffières, secrétaires juristes et secrétaires non juristes

Alinéa 1a

Les commissions de recours engagent aujourd'hui déjà des greffiers et greffières à titre accessoire. La présente disposition confère une base légale à cette pratique, tout en précisant que la rémunération est réglée par voie de décret. Il s'agit en l'occurrence du décret du 9 juin 2010 sur l'indemnisation des juges à titre accessoire (DInJ)[53] qui, en vertu de son article 1, alinéa 1, s'applique également aux greffiers et greffières à titre accessoire.

Alinéa 2a

Le Ministère public des mineurs a désormais expressément la possibilité d'engager des secrétaires juristes ainsi que des secrétaires non juristes.

Article 33a Procureurs-assistants et procureures-assistantes ainsi que procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs

Alinéa 1

L'évaluation a montré que l'engagement de jeunes procureurs et procureures peu ou pas du tout expérimentés est fréquent. Ceux-ci assument seuls la responsabilité de l'ensemble des tâches inhérentes à leur fonction et sont donc affectés à la classe de traitement 28, comme leurs collègues plus chevronnés. La modification de la LOJM permet au Ministère public d'engager, en plus des secrétaires juristes, des procureurs-assistants et procureures-assistantes qui apportent leur concours aux procureurs et procureures. Leur nombre, à l'instar de celui des secrétaires juristes et des secrétaires non juristes, dépend des ressources disponibles. Il est fixé non par le ministère public compétent,

53 RSB 166.1

mais par le Parquet général qui dispose d'une vue d'ensemble le mettant davantage à même d'apprécier l'existence d'un besoin.

Alinéa 2

Le Ministère public des mineurs a lui aussi la possibilité d'engager des procureurs-assistants et des procureures-assistantes dans les limites des ressources disponibles.

Les procureurs-assistants et procureures-assistantes, au sein du Ministère public et du Ministère public des mineurs, sont suivis par les procureurs et procureures, et placés sous leur surveillance. Ils mènent des procédures simples ou moyennement complexes, en fonction de leur expérience, de manière largement autonome, mais leurs devoirs et leurs compétences sont limités. L'ensemble des ordonnances, décisions et actes qui ont une portée essentielle pour la procédure ou touchent aux droits fondamentaux des personnes concernées sont réservés aux procureurs et procureures. Ainsi, les procureurs-assistants et procureures-assistantes ne sont en particulier pas habilités à ouvrir une instruction, à ordonner des mesures de contrainte, à décider d'une mise en accusation ni à soutenir l'accusation.

Il est prévu d'affecter les procureurs-assistants et procureures-assistantes à une classe de traitement située entre celle des procureurs et procureures, par rapport à qui leurs compétences et devoirs sont restreints, et celle des secrétaires juristes. Le classement de la nouvelle fonction sera examiné par la commission d'évaluation puis fixé par le Conseil-exécutif.

Alinéa 3

Pas de commentaire.

Alinéa 4

Les tâches et les compétences des procureurs-assistants et procureures-assistantes sont fixées pour l'essentiel à l'article 32b LiCPM en relation avec les dispositions applicables du CPP dans le cas du Ministère public, et à l'article 84a LiCPM en relation avec les dispositions applicables de la PPMin dans le cas du Ministère public des mineurs (cf. commentaire *infra*).

Article 39 Directoire

Alinéa 1a

La composition du directoire de la Cour suprême issu de la réforme, à savoir le président ou la présidente de la Cour suprême, les deux présidents et présidentes des sections, le ou la responsable des ressources ainsi que le secrétaire général ou la secrétaire générale (tous les cinq disposant du droit de vote) n'a pas entièrement convaincu le plénum. Dans un premier temps, la fonction de responsables des ressources a donc été supprimée. Il s'est toutefois avéré que la composition à quatre membres, le président ou la présidente ayant voix prépondérante, n'était pas idéale non plus, d'autant que le secrétaire général ou la secrétaire générale est dans une position de subordination hiérarchique par rapport à la présidence et que cela peut influencer son vote. Il ou elle ne doit donc plus assister aux séances qu'avec voix consultative, tout en conservant la possibilité de formuler des propositions dans son domaine de compétence.

Article 57 Juge unique

Alinéa 7

Dans un souci d'efficacité, la nouvelle disposition accorde au président ou à la présidente neutre du Tribunal arbitral des assurances sociales la compétence de connaître de toutes les affaires pour lesquelles les parties concluent de façon concordante à l'admission du recours ou de la demande (sur le modèle de l'art. 57, al. 4 LOJM applicable au ou à la juge unique du Tribunal administratif).

Article 62 Membres suppléants

Alinéas 2 et 3

L'article 26a introduit une base légale générale à l'entraide au sein des tribunaux et des autorités de conciliation. La prescription spéciale applicable aux membres du Tribunal cantonal des mesures de contrainte en matière d'entraide doit donc être abrogée et le titre marginal, corrigé.

Article 66 Membres suppléants

Alinéas 2 et 3

L'article 26a introduit une base légale générale à l'entraide au sein des tribunaux et des autorités de conciliation. La prescription spéciale applicable aux membres du Tribunal pénal économique en matière d'entraide doit donc être abrogée.

Article 68 Suppléance

Alinéas 2 et 3

L'article 26a introduit une base légale générale à l'entraide au sein des tribunaux et des autorités de conciliation. La prescription spéciale applicable aux membres du Tribunal des mineurs en matière d'entraide doit donc être abrogée.

Article 75 Autorité appelée à statuer

Alinéa 1

Pour des raisons de systématique, c'est désormais l'alinéa 1a, et non plus 1, qui précise que la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière statue dans une composition de trois juges.

Alinéa 1a

Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente de la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière doit désormais rendre les décisions d'irrecevabilité et de radiation du rôle en qualité de juge unique. Une composition de trois membres n'a en effet aucune raison d'être dès lors que le savoir des juges spécialisés n'est pas sollicité en l'espèce. Cette solution se justifie d'autant plus qu'au Tribunal administratif, qui est l'autorité de recours contre les décisions de la commission, de telles décisions sont du ressort du ou de la juge unique.

Article 77 Autorité appelée à statuer

Alinéa 1

Pour des raisons de systématique, c'est désormais l'alinéa 1a, et non plus 1, qui précise que la Commission d'estimation en matière d'expropriation statue dans une composition de trois juges.

Alinéa 1a

Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente de la Commission d'estimation en matière d'expropriation doit désormais rendre les décisions d'irrecevabilité et de radiation du rôle en qualité de juge unique. Une composition de trois membres n'a en effet aucune raison d'être dès lors que le savoir des juges spécialisés n'est pas sollicité en l'espèce. Cette solution se justifie d'autant plus qu'au Tribunal administratif, qui est l'autorité de recours contre les décisions de la commission, de telles décisions sont du ressort du ou de la juge unique (art. 57, al. 2, lit. *c* et *d*).

Article 79 Autorité appelée à statuer

Alinéa 1

Pour des raisons de systématique, c'est désormais l'alinéa 1a, et non plus 1, qui précise que la Commission des améliorations foncières statue dans une composition de trois juges.

Alinéa 1a

Le président ou la présidente, ou le vice-président ou la vice-présidente de la Commission des améliorations foncières doit désormais rendre les décisions d'irrecevabilité et de radiation du rôle en qualité de juge unique. Une composition de trois membres n'a en effet aucune raison d'être dès lors que le savoir des juges spécialisés n'est pas sollicité en l'espèce. Cette solution se justifie d'autant plus qu'au Tribunal administratif, qui est l'autorité de recours contre les décisions de la commission, de telles décisions sont du ressort du ou de la juge unique.

Section 10.3

Article 87 Entraide

Alinéas 1 et 2

L'article 26a introduit une base légale générale à l'entraide au sein des tribunaux et des autorités de conciliation. La prescription spéciale applicable aux membres des autorités régionales de conciliation en matière d'entraide doit donc être abrogée.

Article 89 Composition

Alinéa 1

Lettre e

Plusieurs raisons parlent en faveur d'une séparation des fonctions de procureur ou procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence régionale, à commencer par la lourdeur de la charge de travail générée par ce cumul. Faute de capacités suffisantes, une partie des tâches de responsable

de l'agence est déléguée au suppléant ou à la suppléante qui, à son tour, doit assumer un volume de travail disproportionné. A cela s'ajoute que les agences sont surveillées par le procureur ou la procureure des mineurs en chef, qui a la compétence de donner des instructions. L'agence placée sous sa direction n'est donc pas soumise à la même surveillance que les autres agences.

La disposition prévoyant que le procureur ou la procureure des mineurs en chef est simultanément responsable d'une agence régionale est donc abrogée.

6.3 Modification de la loi sur le Grand Conseil (LGC)

Article 61 Principes [concernant les interventions parlementaires]

Alinéa 2, lettre c

Dans sa teneur actuelle, cette disposition prévoit que des motions financières (mais non des motions), des postulats, des interpellations et des questions peuvent s'adresser à la Direction de la magistrature lorsqu'elles concernent la gestion ou la gestion financière des autorités judiciaires ou du Ministère public (cf. ch. 4.2 *supra*). La modification supprime cette possibilité s'agissant des postulats, tandis que les motions financières, les interpellations et les questions restent admises. Elle se justifie tout d'abord par le fait que les interventions parlementaires sont en premier lieu des instruments servant à donner des mandats au *gouvernement* et à obtenir des informations de sa part. L'exception concernant les motions financières s'explique en raison du droit qu'ont les autorités judiciaires et le Ministère public de proposer un budget de manière autonome. Par ailleurs, l'expérience a clairement montré le caractère inopportun de dispositions légales prévoyant des destinataires distincts pour les motions (Conseil-exécutif) et les postulats (Direction de la magistrature) dont le contenu concerne la justice. Il peut en résulter des situations que rien ne justifie objectivement dans lesquelles le gouvernement répond à des motions qui, si elles avaient été déposées sous forme de postulat, seraient du ressort de la Direction de la magistrature. Les motions et les postulats se rapportant à la justice doivent donc, en tant qu'interventions parlementaires assorties d'un mandat contraignant, être traitées par un seul destinataire. Au surplus, les relations et le droit de représentation en rapport avec les interventions parlementaires sont régis par les articles 6a, alinéa 2 et 18, alinéa 1, lettre *b2* LOJM (cf. le commentaire de ces dispositions pour plus de détails).

Article 65 Postulat

Seul le Conseil-exécutif peut être chargé d'un mandat au moyen d'un postulat (cf. *supra,* commentaire de l'art. 61, al. 2, lit. *c*), de sorte que la mention de la Direction de la magistrature doit être biffée.

6.4 Modification de la loi sur le personnel (LPers)

Article 104 Procédure

Alinéa 1a

Cet article prévoit, à l'alinéa 1, que la Direction chargée du domaine dont relèvent les faits motivant les prétentions statue par voie de décision sur les prétentions contestées qui sont dirigées contre le canton et concernent des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale. Il ne désigne toutefois pas l'autorité qui statue lorsque de telles prétentions sont dirigées contre des collaborateurs et collaboratrices du domaine de la justice. Un complément est donc apporté ici, en vertu duquel cette compétence revient, selon les rapports de travail, au directoire de la Cour suprême ou du

Tribunal administratif, ou au Parquet général, ou alors, si les prétentions sont dirigées contre une personne travaillant au sein de l'état-major des ressources, à la Direction de la magistrature. Dans de tels cas également, la procédure est régie par les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)[54].

6.5 Modification de la loi sur les avocats et les avocates (LA)

Article 42 Rémunération

Alinéa 1

Lors d'une première audition menée par la police ou le Ministère public, le prévenu a droit, en vertu de l'article 159, alinéa 1 CPP, à la présence d'une personne assumant sa défense (avocat ou avocate de la première heure). Faute de base légale, la question de la rétribution se pose régulièrement lorsqu'il s'avère que les conditions de la commission d'un avocat ou d'une avocate d'office ne sont pas remplies par la suite et que la personne auditionnée n'est pas en mesure d'assumer elle-même les coûts. Dans ce cas, les avocats et avocates qui ont accepté de se tenir à disposition et ont été sollicités par le Ministère public ne touchent pas de rémunération. Une base légale est donc introduite, sur le modèle de ce que prévoient d'autres cantons (p. ex. celui d'Argovie), afin que le canton indemnise les avocats et avocates de la première heure selon les principes applicables à la défense d'office.

6.6 Modification de la loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs

Sous-section 3.1a Procureurs-assistants et procureures-assistantes

Le statut des procureurs-assistants et procureures-assistantes fait l'objet d'une sous-section distincte à l'intérieur de la section 3 «Procédure pénale».

Article 32b Tâches et compétences

Alinéa 1

Les procureurs-assistants et procureures-assistantes ont des compétences et des devoirs restreints par rapport à ceux des procureurs et procureures (cf. *supra*, commentaire de l'art. 33a LOJM). Les lettres *a* à *g* énumèrent expressément les tâches attribuées aux procureurs et procureures par le CPP qui ne sauraient leur incomber. Seuls relèvent dès lors de leur compétence propre l'audition du prévenu (art. 157 ss CPP), de témoins (art. 162 ss CPP) et de personnes appelées à donner des renseignements (art. 178 ss CPP), le recours à des experts (art. 182 ss CPP), les inspections (art. 193 CPP), la production de dossiers (art. 194 CPP), les demandes de rapports et de renseignements (art. 195 CPP) et le prononcé d'ordonnances pénales en présence de faits clairs (art. 352 ss CPP). Dans leur domaine de compétence, les procureurs-assistants et procureures-assistantes sont suivis par le procureur ou la procureure dont relève la procédure, et placés sous sa surveillance. L'étendue de cette dernière dépend de leur expérience et de leur savoir.

Article 34 Auditions (art. 142 CPP)

Pas de commentaire.

---

54 RSB 155.21

Article 38 Décisions des tribunaux des mesures de contrainte ordonnant, autorisant ou prolongeant des mesures

Alinéas 1, lettre b et 1a (nouveau)

La compétence des tribunaux régionaux des mesures de contrainte se limite désormais aux mises en détention et aux mesures de substitution qui sont soumises à des délais extrêmement courts, suite aux demandes émanant des ministères publics régionaux du Jura bernois – Seeland, de l'Emmental – Haute-Argovie et de l'Oberland, ou encore des tribunaux des régions éponymes. Les autres décisions de mise en détention rendues à la demande des instances précitées ressortissent maintenant au Tribunal cantonal des mesures de contrainte.

Article 59 Procédure de l'ordonnance pénale
1. Compétence
Alinéa 1

Les procureurs-assistants et procureures-assistantes sont habilités à mener de manière autonome des procédures d'ordonnance pénale et, si les faits sont clairs, à prononcer de telles ordonnances, une compétence qui découle de l'énumération figurant à l'article 33a en relation avec les dispositions du CPP (cf. le commentaire *supra*).

Sous-section 4.1a Procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs

Le statut des procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs fait l'objet d'une sous-section distincte à l'intérieur de la section 4 «Procédure pénale applicable aux mineurs».

Article 84a Tâches et compétences

Alinéa 1

Les procureurs-assistants et procureures-assistantes des mineurs ont des compétences et des devoirs restreints par rapport à ceux des procureurs et procureures des mineurs. Les lettres *a* à *i* énumèrent expressément les tâches attribuées aux procureurs et procureures des mineurs par la PPMin et le CPP qui ne sauraient leur incomber. Leurs compétences étant très semblables à celles des procureurs-assistants et procureures-assistantes du Ministère public, il est renvoyé au commentaire de l'article 32b *supra*.

Article 93 Détermination du montant de la participation aux frais d'exécution

Alinéa 2

Cette disposition est précisée en ce sens que les procureurs-assistants ou procureures-assistantes des mineurs peuvent aussi, à l'instar des procureurs ou procureures des mineurs, passer une convention d'entretien avec les personnes ayant une obligation d'entretien.

6.7 Modification de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

Article 48 Dépenses nouvelles et dépenses liées

Cette disposition a trait aux autorisations de dépenses du Conseil-exécutif. Le champ d'application de ses alinéas 3 et 4 doit être étendu à la Direction de la magistrature dont les compétences financières ont été élargies (cf. *supra,* commentaire de l'art. 18, al. 1, lit. *b1* LOJM consacré aux affaires de crédit). Il est en outre précisé que les autorisations de dépenses de la Direction de la magistrature doivent être portées à la connaissance de la Commission de justice.

Article 56 Report de crédit

Les alinéas 1 et 3 doivent être complétés en raison de l'élargissement des compétences financières de la Direction de la magistrature (cf. *supra,* commentaire de l'art. 18, al. 1, lit. *b1* LOJM consacré aux affaires de crédit).

7. Répercussions financières

Le changement organisationnel prévu au Ministère public des mineurs, soit la séparation des fonctions de procureur ou procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence régionale, entraîne la création d'un poste de responsable. Il est prévu que le procureur ou la procureure des mineurs en chef conserve sa fonction dirigeante à plein temps. Quant aux tâches de responsable d'agence, qui correspondent à quelque 40 pour cent de poste, elles relèveront désormais de la fonction de responsable à proprement parler, tout comme les tâches assumées jusqu'ici par le responsable d'agence suppléant ou la responsable d'agence suppléante. Ainsi, le taux du nouveau poste est de 80 à 100 pour cent, comme dans les autres agences régionales, mais 40 à 60 pour cent de poste sont disponibles du fait de la réduction du taux d'occupation d'autres procureurs et procureures des mineurs. En conséquence, la mesure ne requiert que la création d'un poste à 30 ou 40 pour cent.

La rémunération des avocats et avocates appelés par le Ministère public à assister à une première audition (art. 159 CPP) telle que le projet la prévoit aura aussi certaines répercussions financières, mais seulement si l'audition n'est pas suivie de la commission d'un avocat ou d'une avocate d'office ou que la personne auditionnée n'assume pas elle-même les coûts. Il n'est pas possible, à ce stade, de chiffrer avec précision les charges qui en résulteront pour le canton, mais l'on part du principe qu'elles seront modestes par rapport au montant total de l'assistance judiciaire en procédure pénale. En tout état de cause, les avocats et avocates de la première heure sont subséquemment commis d'office dans quelque 90 pour cent des cas.

L'engagement de procureurs-assistants et de procureures-assistantes implique que le Grand Conseil ait au préalable débloqué les fonds nécessaires. S'il s'avérait opportun de demander la création de postes de procureurs et de procureures pour renforcer les effectifs du Ministère public ou du Ministère public des mineurs, par exemple en raison de la hausse constante du volume des affaires ou d'exigences accrues de la poursuite pénale dans des domaines tels que la cybercriminalité, le droit pénal médical ou encore la confiscation d'avoirs d'origine criminelle, il serait possible, à la place, de solliciter des ressources pour des postes de procureurs-assistants et de procureures-assistantes. La classification dans l'échelle des traitements relève de la commission d'estimation. En cas d'attribution à la classe 25, les titulaires toucheraient un salaire annuel de 145 176 francs, soit 14 971 francs de plus que le salaire moyen des secrétaires juristes en classe 23, mais 26 217 francs de moins que les procureurs et procureures dont le salaire annuel, en classe 28, est de 171 395 francs.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à d'autres répercussions financières.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'attribution de nouvelles compétences au Tribunal cantonal des mesures de contrainte pourrait avoir un impact minime sur le personnel, en ce sens que cette instance reprendrait non seulement certaines tâches des tribunaux régionaux des mesures de contrainte, mais aussi les pourcentages de poste y afférent. D'une manière générale toutefois, le nombre de postes dans les tribunaux concernés et les fonctions de juge visées ne subissent pas de changement.

Au sein du Ministère public des mineurs, la réorganisation implique la création de 80 à 100 pour cent de poste de responsable d'agence régionale, dont 40 à 60 pour cent pourraient provenir de réductions opérées sur d'autres postes de procureur ou procureure des mineurs.

La création de la fonction de procureur-assistant ou procureure-assistante confère au Ministère public une marge de manœuvre pour optimiser ses structures et processus. La mesure n'a aucune conséquence directe pour le personnel en place. Il sera toutefois possible, désormais, d'engager des juristes ou de promouvoir des secrétaires juristes à cette nouvelle fonction.

Le projet a enfin quelques répercussions sur l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire, dans certains domaines, qui nécessiteront la révision des règlements en vigueur.

9. Répercussions sur les communes

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des répercussions sur les communes.

10. Répercussions sur l'économie

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des répercussions sur l'économie.

11. Résultats de la procédure de consultation

Le Conseil-exécutif a autorisé la DIJ à soumettre la révision législative à une procédure de consultation par arrêté du 20 mars 2019. Cette procédure, qui a eu lieu du 22 mars 2019 au 21 juin 2019, a suscité 47 prises de position de la part des 117 destinataires, dont 20 ont approuvé le projet sans remarques particulières.

Les destinataires qui ont exprimé un avis étaient majoritairement favorables au projet. La création de la fonction de procureur-assistant ou procureure-assistante destinée à décharger les autres membres du Ministère public a reçu un accueil particulièrement favorable, sauf de la part de l'Association des greffiers bernois selon laquelle cette nouveauté pourrait aboutir à des postes de procureur ou procureure «de seconde classe» et par ailleurs engendrer une certaine augmentation des charges en raison de doublons.

La représentation du Parquet général au sein de la Direction de la magistrature a été la cible de nombreuses critiques, tout comme son inscription dans la Constitution. Ainsi, certains destinataires ont soulevé la question de la constitutionnalité, au vu de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance institutionnelle des tribunaux, de la composition envisagée pour la Direction de la magistrature. Une problématique selon eux encore accentuée par la mention de cet organe dans la Constitution cantonale, de nature à en renforcer le statut. Par conséquent, la Cour suprême, les vert'libéraux, l'UDC et la ville de Thoune, notamment, ont demandé une expertise sur la question de la compatibilité de l'organisation, de la composition et des compétences de la Direction de la magistrature avec les principes

constitutionnels applicables. L'Association des avocats bernois (AAB) a déploré dans ce contexte que l'opportunité d'une fusion de la Cour suprême et du Tribunal administratif n'ait pas été examinée alors qu'une clarification approfondie de la question aurait été justifiée avant l'inscription de la Direction de la magistrature dans la Constitution.
Cette critique de fond a amené la DIJ à confier au professeur Biaggini de l'Université de Zurich un mandat d'expertise sur la légalité de l'organisation et des tâches de la Direction de la magistrature et de son inscription dans la Constitution. L'expert est parvenu à la conclusion que la Direction bernoise de la magistrature ainsi que la définition de ses compétences étaient compatibles avec la séparation des pouvoirs et que la représentation du Ministère public dans cet organe ne remettait pas en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire. En conséquence, le Conseil-exécutif maintient sa proposition portant sur l'intégration du Parquet général au sein de la Direction de la magistrature ainsi que sur la création d'une base constitutionnelle.

Un autre point controversé a été celui du rattachement administratif des tribunaux pénaux cantonaux (Tribunal pénal économique et Tribunal des mineurs) au Tribunal régional de Berne – Mittelland. Les tribunaux pénaux concernés et le Tribunal régional de Berne – Mittelland, en particulier, ont exprimé des avis très critiques, voire totalement opposés au projet. L'Association des juges et procureurs bernois (AJPB) s'est elle aussi déclarée défavorable à la restructuration envisagée, soulignant que l'autonomie des tribunaux en question, introduite par deuxième réforme de la justice, était justifiée et sensée. Le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF) a également critiqué la réorganisation et mis en avant le risque que les droits et intérêts de la population francophone ne soient plus suffisamment pris en considération si les tribunaux pénaux cantonaux devaient être rattachés au Tribunal régional de Berne – Mittelland.

En remaniant le projet, le Conseil-exécutif est en outre parvenu à la conclusion que l'intégration de tribunaux cantonaux au sein d'un tribunal régional n'était pas compatible avec l'organisation judiciaire du canton et serait difficile à mettre en œuvre, notamment du point de vue de la systématique législative. De ce fait, et compte tenu des critiques exprimées lors de la procédure de consultation, le Conseil-exécutif renonce au rattachement administratif du Tribunal pénal économique et du Tribunal des mineurs au Tribunal régional de Berne – Mittelland.

S'agissant de l'intégration des tribunaux régionaux des mesures de contrainte au sein du Tribunal cantonal des mesures de contrainte par contre, les avis étaient majoritairement favorables, même si des doutes ont parfois été émis quant au potentiel d'économie. Les tribunaux concernés, cependant, se sont déclarés opposés à une telle restructuration. L'Association des greffiers bernois a certes salué le projet, tout en évoquant le risque que les postes de juge au Tribunal cantonal des mesures de contrainte ne puissent être pourvus qu'à court terme, compte tenu à la fois des étroites limites du domaine d'activité et des possibilités facilitées de changement d'emploi. Certains destinataires de la procédure de consultation ont proposé plutôt un report de compétences des tribunaux régionaux au Tribunal cantonal des mesures de contrainte, en particulier pour le traitement des demandes de levée des scellés, qui requièrent des connaissances très spécialisées.

Après avoir évalué les avis exprimés lors de la procédure de consultation et réexaminé le projet, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que les objectifs de la réforme seraient mieux atteints avec un report supplémentaire de compétences des tribunaux régionaux au Tribunal cantonal des mesures de contrainte plutôt qu'avec une centralisation pure et simple. Le projet a donc été remanié en ce sens.

La Cour suprême et l'Association des greffiers bernois ont suggéré de renoncer à l'extension des cas d'incompatibilité prévus à l'article 28 LOJM au motif que la reprise des dispositions de la LOCA valables pour l'administration cantonale était inutile et disproportionnée et qu'elle ne tenait pas suffisamment compte des spécificités du pouvoir judiciaire, à la lumière notamment des dispositions fédérales sur la

récusation (art. 47, al. 1, lit. *c* et *e* CPC et art. 56, lit. *c* et *e* CPP). Toutes deux ont par ailleurs estimé que la disposition était formulée de manière imprécise et qu'elle soulevait de nombreuses questions. Le Conseil-exécutif maintient le changement envisagé car les dispositions des CPC et CPP règlent des situations différentes et ne sont donc pas pertinentes.

Les Services parlementaires du Grand Conseil ont relevé que le droit de proposition de la Direction de la magistrature se distinguait sur deux points de celui du Conseil-exécutif: tandis que celui-ci dispose d'un droit général et direct de soumettre ses propositions au Grand Conseil (art. 83 ConstC), celle-là ne peut se prévaloir qu'*indirectement* (en passant par le Conseil-exécutif) d'un droit au *contenu* restreint (aux affaires du pouvoir judiciaire). Si l'on entend que le droit constitutionnel garantisse ces deux éléments, il convient selon les Services parlementaires de les inscrire tous deux dans la Constitution, comme le prévoyait l'une des variantes d'une version antérieure du projet. Pour les Services parlementaires, il est souhaitable que le Grand Conseil détermine les aspects qu'il considère comme relevant du niveau constitutionnel (uniquement la limitation à certaines affaires [art. 83a, al. 1] ou également la transmission par l'intermédiaire du Conseil-exécutif [à préciser encore dans la ConstC]). Ils ont donc suggéré que les deux variantes soient soumises au Grand Conseil. Le Conseil-exécutif considère pour sa part qu'une réglementation au niveau de la loi suffit et ne donne dès lors pas suite à cette proposition.

Les Services parlementaires ont par ailleurs proposé de faire figurer aux articles 1 et 6a LOJM une réserve par rapport à la législation sur le Grand Conseil (*lex specialis*).

Le Conseil du Jura bernois et le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF) ont également exprimé le souhait que la liste des tâches et des compétences en matière de dépenses de la Direction de la magistrature, à l'article 18 LOJM, soit complétée par une nouvelle lettre imposant à cet organe de disposer de son propre service de traduction.

Le Tribunal administratif s'est fait l'écho d'une demande émanant de la Commission de recours du canton de Berne contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière (CRMLCR). La commission souhaitait l'introduction d'un nouvel article 75a LOJM qui prévoie la compétence du ou de la juge unique dans certains cas, sur le modèle de l'article 57 LOJM applicable au Tribunal administratif. S'agissant de la compétence de statuer en qualité de juge unique, il s'est avéré pendant la procédure de consultation que l'extension de la compétence des présidents et présidentes neutres du Tribunal arbitral des assurances sociales (art. 57, al. 7 LOJM) avait été arrêtée lors de la révision de la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM)[55] intervenue entre-temps.

12. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver les présentes modifications.
La révision de la ConstC et celle de la LOJM, assortie de la modification indirecte d'autres actes législatifs, sont étroitement liées dans différents domaines et harmonisées l'une avec l'autre. En effet, nombreuses sont les adaptations de la loi qui sont la conséquence directe de changements introduits au niveau constitutionnel et qui, sans eux, n'auraient pas de raison d'être. Il est donc justifié de soumettre la révision de la LOJM et la modification indirecte des autres lois à la votation populaire obligatoire en même temps et dans le même projet que la révision de la Constitution cantonale. Une décision de 100 membres du Grand Conseil est nécessaire pour que le corps électoral se prononce obligatoirement sur un projet soumis à la votation facultative (art. 61, al. 2 ConstC).

---

55 RSB 842.11

La procédure prévue permet de présenter au peuple la modification de la Constitution et les adaptations législatives requises à la même date, lors des votations cantonales du [DATE]. Si le projet est adopté, les nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives devraient entrer en vigueur le [DATE].

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	098-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.167
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	PLR (Reinhard, Thun) (porte-parole) Schmidhauser (Interlaken, PLR) Bohnenblust (Biel/Bienne, PLR)
Cosignataires :	6
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	906/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**

Renforcement de la place judiciaire bernoise

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales permettant d'instaurer, au sein du Tribunal de commerce du canton de Berne, une chambre spécialisée dans les litiges commerciaux internationaux.

Développement :

En raison du Brexit, Londres risque de perdre une partie de la suprématie qu'elle avait jusque-là en tant que plaque tournante du commerce international en Europe et, partant, l'importance qu'elle avait en tant que lieu privilégié pour le traitement des litiges commerciaux internationaux. C'est la raison pour laquelle l'Allemagne, la France et les Pays-Bas se sont récemment dotés de bases légales afin que ce type de litiges puisse être porté devant des cours spécialement créées à cet effet. Les tribunaux régionaux de Hambourg et de Francfort-sur-le-Main gèrent ainsi depuis 2018 des cours spécialisées dans le règlement des litiges commerciaux internationaux, auprès desquelles les procédures peuvent également être menées en anglais. Le Tribunal de commerce de Paris leur a emboîté le pas et la *Netherlands Commerical Court* a récemment été instituée aux Pays-Bas.

La Suisse jouit, depuis de nombreuses années, d'une bonne réputation en tant que forum international de règlement des litiges. Sur la scène politique internationale, elle est aussi traditionnellement reconnue pour ses « bons offices ». Il s'agit à présent de suivre l'exemple des Etats européens susmentionnés et de créer une nouvelle offre pour le règlement des litiges internationaux.

Dans le cadre de la révision en cours du code de procédure civile (CPC), le Conseil fédéral propose d'introduire dans le droit fédéral des bases légales qui permettront à l'avenir aux cantons de créer des tribunaux ou des chambres spécialisés dans les litiges commerciaux internationaux afin que la Suisse puisse renforcer sa position en tant que haut lieu de la justice commerciale internationale. Les cantons auront pour tâche de revoir l'organisation de leurs tribunaux et de créer les tribunaux ou chambres spécialisés. Comme c'est généralement le cas en matière de commerce international, les cantons de Zurich et de

Genève ont montré la voie et travaillent actuellement à l'adaptation de leur législation. Le Tribunal de commerce de Zurich sera ainsi doté d'une chambre, la *Zurich International Commercial Court*, qui sera appelée à statuer – également en anglais – exclusivement sur les litiges internationaux.

La création de chambres indépendantes dédiées au règlement des litiges commerciaux internationaux ne vient pas concurrencer l'arbitrage international, dans lequel la Suisse joue un rôle de premier plan depuis de nombreuses années. L'arbitrage privé permet principalement aux grandes entreprises de régler leurs litiges en toute discrétion, mais il est très coûteux. La nouvelle offre, qui s'adresserait en premier lieu aux entreprises de taille moyenne, présenterait des avantages considérables :

- des tribunaux nationaux offrent l'avantage d'une application de la législation par les autorités publiques (p. ex., dans la procédure probatoire) ;
- les procédures sont certes publiques mais elles sont menées par écrit et à huis-clos ;
- le jugement peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

Face à ce nouveau développement, le canton de Berne ne doit pas rester en marge mais, au contraire, saisir l'opportunité de jouer un rôle de pionnier aux côtés des cantons de Zurich et de Genève, et de renforcer la place judiciaire bernoise. La création d'une chambre spécialisée au sein du Tribunal de commerce n'entraînera pas de coûts élevés. On peut en tous cas partir du principe que les effets positifs qu'elle aura sur le plan économique couvriront largement ses coûts. En effet, le canton de Berne représente presque le canton idéal pour accueillir cette offre de par :

- la discrétion qu'il garantit ;
- son multilinguisme ;
- ses tribunaux efficaces et compétents ;
- sa facilité d'accès au centre de l'Europe ;
- son infrastructure de qualité et
- son atmosphère très agréable.

Motivation de l'urgence : la révision du CPC est en cours de traitement au Parlement fédéral. Une intervention parlementaire similaire est en suspens depuis longtemps dans le canton de Zurich. Dès que les bases légales auront été créées au niveau fédéral, le canton de Berne devra adapter sans tarder sa législation. C'est le seul moyen de garantir que l'entrée en vigueur de la nouvelle législation dans le canton de Berne coïncidera avec celle de la nouvelle législation dans le canton de Zurich et, le cas échéant, dans d'autres cantons.

Réponse du Conseil-exécutif

Sur le principe, le Conseil-exécutif appuie la requête formulée dans la motion qui vise à créer les conditions nécessaires pour statuer sur les litiges commerciaux internationaux dans le canton de Berne. Il salue également la nouvelle réglementation prévue par la Confédération dans le cadre de la révision du code de procédure civile.

Toutefois, il n'est pas encore certain que les bases légales nécessaires à l'établissement de telles compétences internationales soient effectivement introduites au niveau fédéral. Le Conseil des États en a certes approuvé la création, mais il a également rejeté une disposition connexe permettant aux différentes parties d'utiliser la langue anglaise. Le Conseil-exécutif estime par conséquent que l'édiction de bases juridiques au niveau cantonal est prématurée. Il est en effet difficile de déterminer quand la motion pourra être mise en œuvre.

Même si on ignore actuellement si et quand la réglementation fédérale entrera en vigueur, il est cependant déjà possible d'entreprendre les démarches visant à déterminer dans quelle mesure des normes cantonales seront nécessaires pour la mettre en œuvre. Il convient en outre d'examiner dès à présent quels seraient les travaux préparatoires à effectuer sur les plans organisationnel et administratif. La

question des ressources en personnel et des compétences nécessaires doit en particulier être étudiée de manière approfondie.

Il convient donc d'effectuer un examen détaillé des questions juridiques, organisationnelles, administratives et relatives au personnel en collaboration avec la Direction de la magistrature ou la Cour suprême afin de garantir que le Tribunal de commerce sera en mesure de prendre en charge les litiges commerciaux internationaux à la date d'entrée en vigueur des dispositions fédérales.

Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataires
– Grand Conseil

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n°867
2019_7_JCE_Loi concernant les impôts sur les mutations_LIMu_2019.JGK.2993

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi concernant les impôts sur les mutations (LIMu)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 215.326.2 intitulé Loi concernant les impôts sur les mutations du 18.03.1992 (LIMu) (état au 01.01.2015) est modifié comme suit:			
Art. 6a 1.a Constructions vendues clés en main; contrat de vente lié à un contrat d'entreprise [1] Lors de contrats de vente d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main, et lors de contrats de vente qui sont liés à un contrat d'entreprise de telle manière que l'opération est assimilable à l'acquisition d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main, l'impôt est calculé sur le prix global (prix du terrain et prix de l'ouvrage).	**Art. 6a** ~~1.a~~1a. Constructions et unités d'étage vendues clés en main; contrat de vente lié à un contrat d'entreprise			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[2] Un lien entre le contrat de vente et le contrat d'entreprise au sens de l'alinéa 1 existe lorsqu'un engagement contractuel entre l'acquéreur ou l'acquéreuse et l'aliénateur ou l'aliénatrice ou une personne qui lui est proche a été pris concernant un contrat d'entreprise actuel ou futur.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Droit en vigueur*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	II.			
	Aucune modification d'autres actes.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification.	*Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.*		*Proposition de la commission I*
	Berne, le 28 avril 2021 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Schnegg le chancelier: Auer	Berne, le 24 juin 2021 Au nom de la commission, le président: Bichsel		Berne, le 18 août 2021 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer

Rapport

Date de la séance du CE :	18 août 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire :	2019.JGK.2993
Classification :	Non classifié

Loi concernant les impôts sur les mutations (LIMu) (Modification)

Table des matières

1. Synthèse 2

2. Contexte 2
2.1 Réglementation en vigueur dans le canton de Berne 2
2.2 Genèse 2
2.3 Pratique en matière de taxation 3
2.4 Critique de la pratique en matière de taxation 4
2.5 Motion Haas 5

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 5

4. Forme de l'acte législatif 5

5. Droit comparé 6

6. Mise en œuvre, évaluation 6

7. Commentaires de l'article 6a 6
7.1 Titre marginal 6
7.2 Alinéa 2 (nouveau) 6

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 7

9. Répercussions financières 8

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation 8

11. Répercussions sur les communes 8

12. Répercussions sur l'économie 8

13. Résultat de la procédure de consultation 8

14. Propositions 9

1. Synthèse

En adoptant une motion urgente le 13 mars 2019, le Grand Conseil a exigé la modification de l'article 6a de la loi concernant les impôts sur les mutations (LIMu)[1]. Lors de contrats de vente qui sont liés à un contrat d'entreprise de telle manière que l'opération est assimilable à l'acquisition d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main, l'impôt ne doit être calculé sur le prix global (prix du terrain et prix de l'ouvrage) que si un engagement concernant un contrat d'entreprise actuel ou futur entre la partie venderesse (ou une personne proche de la partie venderesse) et la partie acquéreuse de l'immeuble existait avant l'établissement du contrat de vente. La présente modification met en œuvre le mandat parlementaire.

2. Contexte

2.1 Réglementation en vigueur dans le canton de Berne

Les transferts de propriété fondés sur le droit civil sont soumis à l'impôt sur les mutations (art. 1 en relation avec l'art. 5, al. 1, lit. *a* LIMu). Cet impôt est calculé sur la base de la contre-prestation convenue pour l'acquisition de l'immeuble. La contre-prestation comprend toutes les prestations de nature pécuniaire auxquelles l'acquéreur ou l'acquéreuse s'oblige à l'égard de l'aliénateur ou de l'aliénatrice ou à l'égard de tiers en relation avec l'immeuble (art. 6 LIMu). Lors de contrats de vente d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main, et lors de contrats de vente qui sont liés à un contrat d'entreprise de telle manière que l'opération est assimilable à l'acquisition d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main, l'impôt est calculé sur le prix global (prix du terrain et prix de l'ouvrage [art. 6a LIMu]). Cet impôt s'élève à 1,8 pour cent (art. 11, al. 1 LIMu). Lorsque l'acquéreur ou l'acquéreuse de l'immeuble en fait son domicile principal, 800 000 francs peuvent être exonérés de l'impôt sur les mutations sous certaines conditions (art. 11a s. LIMu); l'article 12 LIMu définit les possibilités d'exonération de manière exhaustive. L'article 6a LIMu a été introduit le 26 janvier 1999 et est entré en vigueur le 1er août 1999. Il s'agit par conséquent d'une disposition venant préciser la base de calcul fixée à l'article 6 LIMu pour les cas particuliers. Le législateur entendait ainsi créer une base légale de calcul de l'impôt sur les mutations qui soit indépendante (notamment) de l'avancement des travaux de construction, de manière à mettre sur un pied d'égalité les acheteurs d'un immeuble déjà construit et les personnes acquérant un futur bâtiment[2].

2.2 Genèse

La rédaction de l'article 6a LIMu repose sur deux jugements du Tribunal administratif. Le premier jugement date de 1995 et concerne l'impôt sur la constitution de gages. Son objet porte sur la prise en compte, lors de l'inscription de l'hypothèque légale du vendeur, des coûts de l'érection du bâtiment qui était seulement à l'état de projet au moment de la mutation. Le tribunal a considéré plusieurs points dans son jugement. Jusqu'en 1981, le prix du terrain s'additionnait au prix de l'ouvrage; puis, le 15 octobre 1981, la Direction (alors appelée Direction de la justice) a édicté une circulaire prévoyant que l'imposition dans ces cas devait se faire selon le principe des droits réels[3]. En 1982, la pratique a été confirmée par son inscription dans le manuel de la Direction de la justice du canton de Berne pour les notaires pratiquants et les conservateurs du registre foncier du canton de Berne. Le 15 avril 1986, la Direction de la justice a concrétisé les droits proportionnels dans une circulaire et consolidé le principe des droits réels.

[1] Loi du 18 mars 1992 concernant les impôts sur les mutations (LIMu); RSB 215.326.2.
[2] Journal du Grand Conseil 1998, p. 700 ss, en particulier 705 (intervention Rytz) et complément au rapport du 19 mars 1997 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif à la révision de la loi concernant les impôts sur les mutations et sur la constitution de gages, in: Journal du Grand Conseil 1998, annexe 22, p. 6 ss; voir JTA 100.2016.340 du 9 août 2017, in: JAB 2017, p. 529 ss, c. 2.4.
[3] Voir NB 1982, p. 49 ss.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (LIMu), le 1er octobre 1992, il appartenait aux autorités compétentes d'examiner si la pratique pouvait être maintenue[4].

Le second jugement, de 1996, concerne le calcul de l'impôt sur les mutations basé sur le prix du terrain et le prix de l'ouvrage[5]. Le Tribunal administratif est parvenu à la conclusion qu'un acte de vente portait sur une chose future et a estimé que le calcul basé sur le prix du terrain et le prix de l'ouvrage était justifié. A la suite de ce jugement, la Direction (alors nommée Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques) a modifié la circulaire du 15 avril 1986[6] le 28 avril 1997. Selon la teneur modifiée de la circulaire, une appréciation de l'ensemble des circonstances concrètes doit permettre de conclure que l'acquisition a pour objet à la fois le terrain et la construction devant être érigée sur celui-ci. Dans une relation bipartite (l'entreprise est aussi la partie venderesse), les circonstances suivantes sont des indices d'une acquisition d'une chose future: au moment de la conclusion du contrat, les détails concernant son objet sont déjà déterminés dans une large mesure et la partie acquéreuse n'a pas de véritable influence sur les travaux de construction; un prix forfaitaire est fixé; la partie venderesse est responsable de l'achèvement de la construction et les profits ainsi que les risques passent à la partie acquéreuse une fois le bâtiment entièrement érigé. Dans une relation tripartite (l'entreprise n'est pas la partie venderesse), la Direction précise que, bien que la partie aliénant le terrain soit distincte de l'entrepreneur (d'un point de vue factuel ou économique), il est possible, dans certaines circonstances, que le prix de l'ouvrage entre en considération dans le calcul du montant de l'impôt sur les mutations. Cela concerne surtout les grands ensembles ou complexes immobiliers prévus par une entreprise générale lorsqu'elle n'est pas la propriétaire du terrain. Par exemple, le prix de l'ouvrage est ajouté au prix de l'acquisition lorsque, préalablement à la mutation, un permis de construire a été délivré pour le terrain faisant l'objet du contrat ou que la partie acquéreuse a conclu un contrat d'entreprise avec une entreprise générale sur la base de plans déjà approuvés pour la construction du terrain. Les contrats de vente et d'entreprise sont alors interdépendants au point que leur mise en œuvre relève d'un destin commun. Ils traduisent la volonté des parties au contrat d'aboutir au transfert d'une construction clés en main conforme à l'autorisation globale. Il ne s'agit pas d'une acquisition d'une chose future lorsque la partie acquéreuse est libre de décider comment et quand elle construira le terrain. Cette pratique a été reprise dans l'article 6a LIMu.

2.3 Pratique en matière de taxation

La pratique est plus difficile à appliquer lorsque plusieurs contrats distincts ont été conclus à des moments différents et qu'ils ne sont pas expressément indiqués comme étant liés entre eux. Selon la jurisprudence relative à l'article 6a LIMu, le prix de l'ouvrage doit être pris en compte dans le calcul de l'impôt sur les mutations lorsque les contrats sont liés au point que l'un n'aurait pas été conclu sans l'autre ou à tout le moins que l'un ait suscité la conclusion de l'autre. La désignation de ceux-ci ne joue pas de rôle à cet égard, pas plus que leur aspect formel. Il n'est pas non plus nécessaire que les contrats aient été signés par les mêmes parties; ainsi, il peut aussi être tenu compte du prix de l'ouvrage dans la base de calcul même si le ou la propriétaire du terrain n'est pas l'entrepreneur ou l'entrepreneure (d'un point de vue factuel ou économique), lorsqu'avant la mutation un permis de construire avait été délivré pour le terrain et que la partie acquéreuse avait conclu un contrat d'entreprise avec l'entreprise générale sur la base de plans déjà approuvés pour la construction du terrain. L'interdépendance réciproque doit apparaître à la lumière de l'ensemble des circonstances concrètes qui ont abouti à la signature des contrats. Il suffit que la réalité économique d'une affaire assimile celle-ci à la vente d'une construction terminée pour que le contrat porte sur le terrain ainsi que sur le bâtiment à ériger. Si les contrats (signés l'un après l'autre ou en même temps) sont vraiment indépendants l'un de l'autre et que la partie acquéreuse, au

[4] JTA 19277 du 30 janvier 1995, in: JAB 1995, p. 267 ss, c. 4.
[5] JTA 19900 du 23 décembre 1996, in: JAB 1997, p. 344 ss, c. 3b.
[6] Modification du 28 avril 1997 de la circulaire de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du 15 avril 1986 aux notaires pratiquants et aux conservateurs du registre foncier du canton de Berne concernant les droits proportionnels, in: NB 1999, p. 81 ss.

moment de la conclusion du contrat de vente, a encore toute liberté pour décider comment et quand elle entend construire le terrain, le prix de l'ouvrage ne peut pas être soumis à l'impôt[7].

Les circonstances suffisantes pour que la partie acquéreuse soit considérée comme liée, de fait ou juridiquement, en ce qui concerne la construction d'un bâtiment ou d'un appartement sont par exemple réunies lorsqu'un dédit a été stipulé ou lors de la perte de coûts d'étude de projet déjà payés, si une entreprise déjà impliquée n'est pas mandatée[8]. D'autres éléments permettant de considérer la partie acquéreuse comme liée sont la conclusion d'un contrat d'entreprise avant l'achat du terrain[9], un intervalle rapproché entre l'achat du terrain et la conclusion d'un contrat d'entreprise lorsque l'objet de l'achat faisait partie d'un grand ensemble et était proposé clés en main avant la vente, la partie acquéreuse ayant donné le mandat de la construction de la maison au bureau d'architecture qui s'était occupé du projet préalable[10], ainsi qu'une affiliation à un contrat d'entreprise totale qui ne laisse guère de marge de décision au (nouveau) maître d'ouvrage s'agissant de la nature et du moment de la construction de même que de l'entreprise (totale) chargée d'exécuter les travaux[11].

2.4 Critique de la pratique en matière de taxation

La pratique a été critiquée dans la doctrine. Les critiques portaient sur le traitement des relations tripartites. Selon Toni Amonn, il est possible de parler d'achat de constructions vendues clés en main, sous l'angle économique, (seulement) lorsque la capacité de disposer de la partie acquéreuse est largement limitée, et ce par la partie venderesse. Cette limitation peut résulter d'un lien étroit, économique ou juridique, entre la partie venderesse et l'entreprise qui livre l'ouvrage ou d'un engagement relatif à la construction. Le même principe s'applique aux grands ensembles, puisque la partie acquéreuse doit reprendre un projet «mis sur les rails» et qui lui est proposé ainsi par la partie venderesse. Pour sa part, Roland Pfäffli est d'avis qu'il est de coutume de faire évaluer les possibilités de construction sur un terrain à bâtir avant l'achat de ce dernier. Malgré cette auto-limitation, la partie acquéreuse reste libre de recourir ou non à la prestation concernant le terrain à acquérir[12]. La critique d'Ernst Giger porte sur le fait que, dans les relations tripartites aussi, la partie venderesse doive jouer un rôle actif sinon l'acquisition ne peut pas avoir pour objet une construction clés en main. Dans les cas d'auto-limitation, la partie qui investit ou qui acquiert le terrain n'adhère justement pas à un grand ensemble dont le projet a été préparé par une entreprise générale, mais c'est elle qui donne le mandat[13]. Une auto-limitation correspond à un engagement que la partie acquéreuse prend auprès d'un tiers en vue de l'érection d'une construction clés en main sur le terrain concerné par l'acquisition sans que la partie venderesse ne joue de rôle (contractuel) à cet égard.

Le Tribunal administratif a opposé à la critique de Toni Amonn que l'exigence concernant le rôle actif de la partie venderesse dans la réalisation du contrat d'entreprise ne trouve de fondement ni dans la teneur de l'article 6a LIMu ni dans sa genèse. La pratique se fondant sur cette disposition visait avant tout à éviter toute inégalité de traitement lorsque l'acquisition concerne une construction existante ou future. C'est cet objectif qui a inspiré le législateur. Un éventuel comportement (visible de l'extérieur) de la partie venderesse ne peut par conséquent pas être au centre des considérations; c'est plutôt la situation de la partie acquéreuse au moment de l'achat du terrain qui est révélatrice. Déterminer qui a rendu la situation telle qu'elle est ou quelles sont les raisons qui font que la partie acquéreuse se trouve privée de sa capacité de disposer n'a aucune importance sous l'angle de l'égalité de droit[14].

[7] JTA 100.2016.267 du 12 septembre 2017, c. 2.3, et, à propos du c. 2.4, in: NB 2018, p. 262, confirmé par l'ATF 2C_879/2017 du 15 mars 2018.
[8] JTA 100.2010.45 du 8 octobre 2010.
[9] JTA 22314 du 28 mars 2006, in: NB 2006, p. 231, c. 3.3.
[10] JTA 100.2012.470 du 5 janvier 2015.
[11] JTA 100.2016.340 du 9 août 2017, in: JAB 2017, p. 529 ss; JTA 23437 du 28 mai 2009.
[12] TONI AMONN, Handänderungssteuer bei schlüsselfertigen Bauten, in: NB 2011, p. 154 ss; ROLAND PFÄFFLI, Handänderungssteuer beim Baulandkauf, in: NB 2018, p. 275, ainsi que la jurisprudence et certaines questions de droit, in: BN 2015, p.196.
[13] ERNST GIGER, Handänderungssteuer – Die schlüsselfertige Baute auf Abwegen oder die Suche nach der wahren Tragweite von Art. 6a HG, in dubio 2/19, p. 83 ss.
[14] JTA 100.2016.267 du 12 septembre 2017, c. 4.2 et 4.3, in: NB 2018, p. 262, confirmé par l'ATF 2C_879/2017 du 15 mars 2018.

2.5 Motion Haas

Le 13 mars 2019, le Grand Conseil a adopté la motion Haas «Retour à la pratique voulue par le Grand Conseil concernant les impôts sur les mutations» (M 237-2018)[15], comme l'avait proposé le Conseil-exécutif[16]. Dans ce cadre, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif de légiférer en la matière. Aussi l'article 6a LIMu doit-il être adapté au sens de la motion.

La motion était rédigée en ces termes:

«Pendant de longues années, à l'achat d'un terrain à bâtir, un impôt sur les mutations n'était prélevé sur le prix global (prix du terrain et prix de l'ouvrage) que si un engagement concernant un contrat d'entreprise actuel ou futur entre la partie venderesse (ou une personne proche de la partie venderesse) et la partie acquéreuse de l'immeuble existait avant l'établissement du contrat de vente sous une forme authentique.

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier l'article 6a de la loi concernant les impôts sur les mutations (LIMu) afin de revenir à cette pratique de taxation.»

Quant au développement de la motion, il était peu ou prou le suivant:

La récente jurisprudence sur l'article 6a LIMu est contraire à la volonté du Grand Conseil. En introduisant l'article 6a LIMu en 1999, le législateur voulait imposer la prestation globale du sol et de la construction seulement pour les constructions vendues clés en main (et pas dans le cas de ventes de terrain suivies de la réalisation d'une construction par la partie acquéreuse). Or depuis peu, cette pratique n'a plus cours. Désormais, le seul critère déterminant pour juger si la partie acquéreuse d'une parcelle doit payer l'impôt sur les mutations sur le (futur) prix de l'ouvrage aussi est le fait pour la partie acquéreuse de s'être déjà engagée d'une quelconque manière (de droit ou même seulement de fait) avant l'achat du terrain à ériger une construction. Du fait de cette nouvelle jurisprudence, les ventes classiques et simples de terrains n'ont pratiquement plus lieu. Cette situation est contraire à la volonté du législateur qui n'envisageait que le cas où la partie venderesse livre effectivement aussi un ouvrage (le cas échéant à construire) au moment de la vente de l'immeuble. L'extension de la pratique consistant à calculer l'impôt sur le prix global, protégée par les instances de recours, est susceptible d'augmenter les coûts liés à la réalisation d'une construction. Or les frais de logement représentent le principal poste de dépenses au budget d'un grand nombre de ménages et ils sont par conséquent d'une grande importance économique et sociale. Dès lors, il est important que les investisseurs et les contribuables puissent compter sur une pratique de taxation claire et consolidée en matière d'impôts sur les mutations.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le présent projet entend compléter l'article 6a LIMu d'un second alinéa. Lorsque l'acquisition résulte d'un contrat de vente lié à un contrat d'entreprise, on peut partir du principe qu'il s'agit d'une construction ou d'une unité d'étage clés en main seulement s'il existe, au moment de la conclusion du contrat de vente, un engagement entre la personne aliénant le terrain, ou une personne proche, et la partie acquéreuse concernant un contrat d'entreprise actuel ou futur relatif à une construction clés en main. Cette disposition répond aux exigences de la motion.

4. Forme de l'acte législatif

La présente modification comprend des dispositions fondamentales d'importance majeure qui doivent être édictées dans la forme de la loi (art. 69, al. 4 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC; RSB 101.1]).

[15] Affaire n° 2018.RRGR.693.
[16] ACE n° 146/2019 du 13 février 2019.

5. Droit comparé

L'impôt sur les mutations est un impôt qui frappe les transactions juridiques dont l'objet correspond au transfert de droits réels sur des immeubles d'une personne à une autre. En Suisse, il est perçu par les cantons ou leurs communes, mais pas par la Confédération. Cet impôt n'existe pas dans tous les cantons, comme en Argovie, à Glaris, à Schaffhouse, à Schwyz, à Uri, à Zoug et à Zurich[17].

En général, l'impôt sur les mutations est calculé sur la base du produit de l'acquisition de l'immeuble. Le produit se définit régulièrement comme le prix de vente additionné à toutes les autres prestations de la partie acquéreuse. Le calcul de l'impôt sur le prix global tient une place particulière dans le cadre de l'imposition des mutations. Selon ce principe, la somme du prix du terrain et du prix de l'ouvrage est considérée comme produit déterminant lorsque la partie acquéreuse et la partie venderesse (ou une personne proche) ont adhéré à un contrat d'entreprise et qu'il a été convenu que la partie venderesse (ou une personne proche) construise un bâtiment sur le terrain faisant l'objet du contrat, dans la mesure où les contrats de vente et d'entreprise sont liés de telle sorte qu'ils n'auraient pas été conclus indépendamment l'un de l'autre et que les affaires soient de plus assimilables conjointement à la vente d'une construction clés en main. L'addition du prix du terrain et du prix de l'ouvrage est surtout effectuée en pratique lorsqu'un permis de construire a déjà été délivré pour le terrain concerné par la vente avant la mutation (en particulier pour un lotissement) et que la partie voulant acquérir le terrain conclut avec la partie venderesse au moment de la vente un contrat d'entreprise sur la base des plans déjà approuvés en vue d'une construction sur le terrain. Les éléments laissant penser qu'il s'agit d'un acte juridique unique sont par exemple les indications dans le contrat de vente au sujet du projet de construction ainsi que de l'offre préalable de maisons clés en main[18].

6. Mise en œuvre, évaluation

La modification proposée de l'article 6a LIMu doit être mise en œuvre par les bureaux du registre foncier. L'évaluation de la mise en œuvre n'est pas nécessaire.

7. Commentaires de l'article 6a

7.1 Titre marginal

L'erreur rédactionnelle du titre marginal de l'article est rectifiée. Le point est déplacé et mis après 1a. Par ailleurs, la notion d'unité d'étage a été ajoutée par souci d'exhaustivité.

7.2 Alinéa 2 (nouveau)

Le lien entre le contrat de vente et le contrat d'entreprise concernant la construction d'un bâtiment ou d'une unité d'étage clés en main sur le terrain acquis est posé comme condition à l'addition du prix du terrain et du prix de l'ouvrage. Un tel lien est établi lorsqu'il existe un engagement préalable à la conclusion du contrat de vente entre la partie acquéreuse et la partie venderesse (ou une personne proche) au sujet de la construction d'un bâtiment ou d'une unité d'étage clés en main sur le terrain concerné par la vente.

[17] Conférence suisse des impôts (éd.), dossier «Informations fiscales», rubrique D. «Impôt divers», droit de mutation, Berne 2018.
[18] ATF 131 II 722, c. 3.1; jugement 2C_692/2014 du 17 avril 2015, c. 2.4; jugement 2C_447/2014 du 10 novembre 2014, c. 4; jugement 2P.114/2006 du 3 mai 2006, c. 2.

La forme de cet accord n'est pas déterminante, pas plus que son nom. Il faut toutefois que l'engagement soit pris avant l'authentification de l'acte de vente et qu'il comporte déjà les points essentiels de la conclusion du contrat concernant la construction d'un bâtiment ou d'une unité d'étage clés en main.

Le contrat d'entreprise à proprement parler peut aussi être conclu seulement après l'acquisition du terrain.

L'addition du prix de vente et de celui de l'ouvrage se fait aussi en présence d'un engagement entre la partie acquéreuse et, au lieu de la partie venderesse, une personne proche de celle-ci.

Il s'agit de couvrir les cas suivants: la partie venderesse et la partie devant livrer l'ouvrage ont un lien économique, juridique ou personnel étroit et la partie acquéreuse entretient un rapport contractuel avec la partie devant livrer l'ouvrage, sans contrat analogue ou engagement similaire entre la partie venderesse et la partie acquéreuse. On pense en l'occurrence aux sociétés d'un groupe, aux engagements relatifs à la construction ou à toute collaboration dans le cadre d'une entreprise générale ou totale. Il ne sera toutefois pas toujours facile de déceler l'existence d'un lien étroit entre la partie venderesse et la partie devant livrer l'ouvrage.

En l'absence d'un arrangement du genre entre la partie venderesse ou une personne proche d'elle et la partie acquéreuse, cette dernière est libre de choisir si elle entreprend des travaux de construction, quand elle le fait, avec qui et comment. Dès lors, les études préalables, les études de projets, les demandes de permis de construire et les autres dispositifs analogues ayant eu lieu avant la conclusion de l'acte de vente à l'instigation de la partie acquéreuse ne traduisent pas un lien entre le contrat de vente et le contrat d'entreprise au sens de l'alinéa. Les prix de vente et de l'ouvrage ne sont pas non plus additionnés lorsque la partie venderesse ou une personne proche d'elle procède seulement à certains travaux d'importance secondaire. Il en va de même dans le cas d'une simple promesse de la partie venderesse de construire sur un immeuble dans un intervalle donné (p. ex. lorsque le mandat est imposé par la commune municipale).

Quant aux contrats interdépendants, pour lesquels l'affaire doit être considérée économiquement comme un tout à l'instar de la vente d'une construction existante, le principe d'imposition se détermine selon les circonstances concrètes du cas d'espèce.

Les circonstances suivantes sont des indices d'une acquisition clés en main:

- Au moment de la conclusion du contrat, les détails concernant son objet sont déjà déterminés dans une large mesure (descriptif architectural, demande de permis de construire déposée par la partie venderesse ou permis de construire délivré).
- La prestation de la partie acquéreuse est déjà définie au moment de la conclusion du contrat.
- La partie venderesse ou une personne proche d'elle est responsable de l'achèvement de la construction. Les profits et les risques passent à la partie acquéreuse une fois le bâtiment entièrement érigé.

Si un engagement entre la partie venderesse ou une personne proche d'elle et la partie acquéreuse qui donnerait lieu à l'addition du prix du terrain et du prix de l'ouvrage n'est pas communiqué à l'autorité de taxation, il convient néanmoins de conclure à son existence en présence d'indices allant dans ce sens.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet n'est pas expressément prévu dans le programme gouvernemental de législature. Il résulte de l'adoption d'une motion par le Grand Conseil. Il n'existe aucun chevauchement ou conflit par rapport à d'autres plans importants ou projets législatifs en cours.

9. Répercussions financières

La modification de l'article 6a LIMu dans la mesure où l'exige la motion entraînera pour le canton des pertes fiscales difficilement chiffrables. La comptabilité des bureaux du registre foncier ne reflète que les montants versés au titre de l'impôt sur les mutations. La législation ne prévoit pas de statistique plus complète et il n'existe pas d'autres données disponibles. Avant l'adoption de la motion, la pratique qu'elle mettait en cause était appliquée par un seul bureau du registre foncier et avait été confirmée par la Direction de l'intérieur et de la justice, le Tribunal administratif et le Tribunal fédéral dans le cadre de plusieurs procédures de recours. Afin d'évaluer les répercussions financières de la présente modification de la loi, le bureau du registre foncier en question a dressé la liste la plus exhaustive possible des décisions qu'il a rendues à l'encontre de la demande des personnes assujetties à l'impôt sur les mutations conformément à sa pratique d'alors. Il a calculé un total de quelque 968 000 francs de recettes pour la période comprise entre 2011 et 2018. En outre, plusieurs procédures de recours contre les décisions de taxation de ce bureau du registre foncier concernant l'application de l'article 6a LIMu sont encore pendantes. Leur valeur litigieuse s'élève à 2 377 000 francs environ. La somme de ses recettes estimées se porte donc à 3 345 000 francs au plus pour la période allant de 2011 à 2018, soit quelque 418 000 francs par an. Ces chiffres ne tiennent pas compte des recettes perçues pour les personnes qui ont appliqué la pratique du bureau du registre foncier au moment de remplir leur déclaration. Il convient aussi de mentionner que, depuis le 1er janvier 2015, la mise en œuvre des dispositions concernant l'usage personnel du logement (art. 11a s. LIMu) réduit les recettes que cette pratique aurait pu engendrer. Si le projet est rejeté, tous les bureaux du registre foncier devront appliquer la pratique confirmée par la jurisprudence et qu'un seul de ceux-ci suivait. Si le projet est adopté, il faut donc tabler sur des pertes fiscales sur l'ensemble du territoire cantonal. Elles se chiffreraient à quelque 2 613 000 francs par an. Ce montant est extrapolé sur la base des recettes annuelles estimées pour l'arrondissement administratif du bureau du registre foncier en question, de 418 000 francs, étant donné que le volume des affaires représente une proportion de 16 pour cent de l'ensemble des recettes cantonales liées à des mutations. Il ne s'agit là que d'une estimation dont la part d'incertitude n'est pas négligeable.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a pas de répercussions sur le personnel ni sur l'organisation.

11. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions sur les communes.

12. Répercussions sur l'économie

D'un côté, des pertes fiscales sont attendues dans le cadre de la modification. De l'autre, la partie acquéreuse devra payer moins d'impôt si elle devient propriétaire d'un bien foncier libre de tout engagement au regard de la partie venderesse ou d'une personne proche de celle-ci concernant un contrat d'entreprise actuel ou futur pour un bâtiment ou une unité d'étage clés en main au moment de la conclusion de l'acte de vente.

13. Résultat de la procédure de consultation

Lors de la procédure de consultation, qui a duré du 14 octobre 2020 au 15 janvier 2021, 45 prises de position ont été reçues. Dans 26 cas, les participants à la procédure n'ont fait aucune remarque sur le projet ou

ont renoncé à se prononcer sur le fond. Dans la plupart des autres cas, l'écho s'est révélé positif. L'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises, le parti socialiste du canton de Berne et l'Union cantonale bernoise des arts et métiers (PME Bernoises) ont appelé de leurs vœux une application rapide de la modification législative. L'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises a par ailleurs demandé la suppression de l'impôt sur les mutations. Par contre, le principe de la modification a été rejeté par l'Union syndicale du canton de Berne, la ville de Bienne et les Verts du canton de Berne au motif qu'elle accentuerait le déséquilibre existant entre les propriétaires fonciers et les locataires et que la capacité contributive du canton devait être préservée.

Roland Pfäffli, l'Association des notaires bernois, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'Association des avocats bernois et Martin Nussbaum demandent une reformulation totale de l'article 6a LIMu visant à le rendre plus compréhensible. Ils soumettent à cet effet leur version de la disposition. L'alinéa 1 précise toujours les cas dans lesquels l'impôt est déterminé en fonction du prix du terrain et du prix de l'ouvrage. Toutefois, l'élément temporel ajouté à la suite de la motion n'est pas repris; sont déterminantes les circonstances au moment de la conclusion du contrat de vente. Un engagement doit exister à ce moment. Le contrat d'entreprise en soi peut déjà avoir été conclu ou l'être ultérieurement. Selon la proposition, il est en plus souhaité que les contrats d'ouvrage signés avec la partie venderesse ou une tierce partie ne soient pris en compte que si elles ont un lien économique, juridique ou personnel. La formulation proposée concernant le lien unissant la partie venderesse et une tierce partie est plus restrictive que celle de la motion (une personne proche de la partie venderesse). L'alinéa 2 de la version proposée énonce les cas pour lesquels le prix de l'ouvrage ne s'ajoute pas au prix du terrain. Une première variante de cet alinéa exclut le prix de l'ouvrage du calcul de l'impôt lorsque la partie acquéreuse ou une tierce partie qu'elle a mandatée planifie elle-même le projet et obtient un permis de construire dans ce cadre, même si les démarches ont déjà eu lieu avant la conclusion du contrat de vente. Une seconde variante de l'alinéa 2 exclut le prix de l'ouvrage du calcul de l'impôt lorsque la partie acquéreuse planifie et réalise le projet de construction pour son propre compte et qu'elle se fait délivrer un permis de construire à son nom, même si la planification et les études préliminaires ont lieu avant la conclusion du contrat de vente. Ce dernier doit alors comporter une déclaration de constatation des parties. Dans le cas où la partie acquéreuse planifie ou construit elle-même et s'il n'y a pas de contrat d'entreprise (éventuellement conclu ultérieurement) entre elle et la partie venderesse (ou une personne lui étant proche) concernant l'érection d'une construction clés en main sur l'immeuble acquis, le montant du projet n'est pas pris en compte en vertu de l'alinéa 1, quand bien même la partie acquéreuse aurait entrepris des études préliminaires ou demandé un permis de construire avant la conclusion du contrat de vente. Par conséquent, des incertitudes pourraient naître de l'application des deux variantes proposées, qui sont donc inutiles. Dès lors, il convient de refuser la reformulation proposée de l'article 6a LIMu.

Roland Pfäffli et l'Association des notaires bernois sont d'avis que la teneur de l'article 6a, alinéa 2 du projet mérite d'être précisée pour des raisons de sécurité juridique: il devrait s'agir d'un engagement contractuel plutôt que d'un simple engagement. La précision est reprise dans le projet afin que la disposition soit le plus clair possible. On relèvera à cet égard qu'un contrat ne doit pas nécessairement prendre une forme écrite, un accord oral vaut aussi engagement.

Le souhait du Service de législation sera réalisé, concernant le titre de la loi, dans la mesure où il sera adapté dans le cadre d'une modification indirecte liée à la révision de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (1re partie). Vu le caractère urgent de la motion, il semble plus pertinent de se contenter momentanément d'une modification de l'article 6a LIMu.

14. Propositions

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le projet. La modification prévue découle d'une intervention parlementaire adoptée par le Grand Conseil, qui laisse peu de marge de manœuvre. Elle

doit entrer en vigueur et être appliquée dans les meilleurs délais. Aussi le Grand Conseil est-il invité à renoncer à la seconde lecture.

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	086-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2021.RRGR.137
Déposée le :	06.05.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Roulet Romy (Malleray, PS) (porte-parole) Gasser (Bévilard, PSA) von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts) Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	904/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption et classement**

La mise en place d'une structure adéquate apte à assurer l'accueil des adolescent-e-s et des jeunes en grande difficulté est urgente et nécessaire

Le Conseil-exécutif est chargé :

de soutenir la mise en place d'une structure d'accueil et d'accompagnement pour les adolescent-e-s et les jeunes adultes en grande difficulté dans la partie francophone du canton de Berne.

Développement :

Actuellement, les jeunes qui sont en crise profonde, déscolarisé-e-s, aux prises avec des accès de violence, souffrant parfois d'addictions et de troubles comportementaux, ne trouvent pas de place d'accueil dans la partie francophone du canton de Berne. En 2018, un projet-pilote permettant de combler la fermeture du Foyer des jeunes de St-Imier survenue en 2014 avait été envisagé, mais n'a pas abouti faute de locaux et de ressources.

La partie francophone du canton de Berne (ainsi que les cantons voisins) a besoin d'une institution d'éducation spécialisée qui assurerait une prise en charge en milieu stationnaire, très encadrante et offrant des espaces qui répondraient à un éventail de besoins. Cette institution serait destinée à des enfants et adolescent-e-s dès l'âge de 12 ou 13 ans et jusqu'à 18 voire 25 ans, qui se trouvent en situation de difficulté d'adaptation avec leurs environnements familial, social, scolaire, préprofessionnel, professionnel et pour des cas ne relevant pas du domaine pénal. Ce centre pourrait offrir l'encadrement nécessaire à un réapprentissage de la vie quotidienne et scolaire en vue d'intégrer une filière de formation. Une palette d'activités préprofessionnelles proposées à l'interne tout en étant reliée étroitement au monde professionnel.

Cette nouvelle institution devrait offrir une structure qui se compose d'un internat, d'ateliers professionnels encadrés par des maîtres socio-professionnel-le-s, d'une école avec des enseignants et des enseignantes spécialisé-e-s, d'un encadrement et d'un soutien et/ou d'un suivi psychologique. Une formule d'accueil en appartement accompagné par un personnel éducatif pourrait aussi compléter avantageusement l'éventail des prestations. Intégrer une collaboration étroite avec l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO)[1] et la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police serait une plus-value au projet institutionnel. Selon les besoins de places des autres cantons romands, une institution mixte, fermée et semi-ouverte devrait être examinée.

L'objectif final d'une telle institution est d'amener les jeunes, par l'intermédiaire du groupe et de la formation professionnelle, à prendre confiance en eux et en elles, à accéder progressivement à une plus grande autonomie et réussir leur intégration socioprofessionnelle.

Le besoin est avéré dans l'ensemble de la Suisse romande qui démontre une forte augmentation de cas que les services ad hoc ne sont pas en mesure de placer et qui pourraient intégrer cette nouvelle structure (cf. RTS, Téléjournal du 28 avril 2021). L'Institut Saint-Raphaël[2] (Champlan, Valais) pourrait servir d'exemple. Deux études menées, l'une par l'Office des mineurs (DIJ)[3] et l'autre par l'OPAH (DSSI)[4] sont venues confirmer le besoin de structure d'accueil et d'accompagnement pour les adolescent-e-s et jeunes adultes en grande difficulté.

Le Foyer de Prêles est toujours inoccupé et une solution d'occupation est activement recherchée par le canton. Le site comprend une infrastructure correspondant aux besoins d'une telle institution et cette solution doit être étudiée.

Motivation de l'urgence : Les adolescent-e-s et les jeunes en grande difficulté doivent pouvoir être accueilli-e-s dans une structure adéquate. Il n'y pas d'institution éducative spécialisée en mesure de les prendre en charge et leur nombre est en augmentation.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion (M 086-2021) relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le Conseil-exécutif dispose donc d'une marge de manœuvre relativement importante quant aux objectifs, aux moyens et aux autres modalités liées à l'accomplissement du mandat. La responsabilité de la décision incombe au seul Conseil-exécutif.

Le Conseil-exécutif partage l'avis qu'il manque dans la partie francophone du canton de Berne une offre répondant aux besoins des adolescent-e-s très vulnérables, souffrant de graves troubles d'ordre psychique et psychosocial, qui ne peuvent provisoirement pas fréquenter l'école ordinaire et auxquels les prestations traditionnelles offertes dans le domaine du placement résidentiel ne conviennent souvent pas. Comme l'indiquent les motionnaires, ce besoin est attesté dans le rapport de l'Office cantonal des mineurs du 10 juin 2019 intitulé « Prestations destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection - Analyse concernant la partie francophone du canton (Jura bernois et Bienne) ». Ce rapport montre également que le manque de places d'accueil d'urgence doit être considéré en parallèle au manque d'offres pour les adolescent-e-s très vulnérables. Sur proposition du postulat 164-2016 (Bernasconi), l'Office des personnes âgées et des personnes handicapées (OPAH) a présenté le 10 avril 2019 un rapport intitulé « Relevé des besoins en places d'accueil d'urgence et d'observation pour enfants et adolescents francophones ».

[1] https://www.aemojb.ch/
[2] https://saint-raphael.ch/
[3] Prestations destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection Analyse concernant la partie francophone du canton (Jura bernois et Bienne), Office des mineurs du canton de Berne, 10 juin 2019
[4] Erhebung des Bedarfs an frankophonen Notfall- und Beobachtungsplätzen, Schlussbericht, Office des personnes âgées et handicapées du canton de Berne, avril 2019

Sur la base des informations contenues dans ces deux rapports cantonaux, un « groupe de coordination cantonal concernant les prestations destinées aux enfants, adolescents et jeunes adultes » a été constitué. Outre les représentants cantonaux de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI), de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) et de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ), une délégation du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF), du Conseil du Jura bernois (CJB), de la Plateforme des institutions pour enfants et adolescents du Jura bernois et Bienne francophone (PIEA) ainsi que de la ville de Bienne siège dans ce groupe de coordination. Les objectifs que poursuit ce dernier sont de planifier et de développer une offre répondant aux besoins des adolescent-e-s très vulnérables ainsi que d'effectuer les tâches de coordination y relatives. Les travaux ont permis à ce jour de créer cinq nouvelles offres comprenant au total 14 places d'accueil d'urgence et 16 places pour enfants ou jeunes très vulnérables dans la partie francophone du canton :

- Places d'accueil d'urgence en milieu résidentiel et intervention de crise destinées aux adolescent-e-s : depuis octobre 2020, huit places sont disponibles au Centre Accueil d'Urgence et d'observation Temporaire (CAUT) à Bienne ;
- Places d'accueil d'urgence en milieu résidentiel et intervention de crise destinées aux enfants (6 à 12 ans) : depuis juin 2021, six places sont disponibles au Groupe d'accueil d'urgence et d'observation (GAUO) du Centre éducatif et pédagogique (CEPC) de Courtelary ;
- Offre scolaire pour enfants souffrant d'un trouble du spectre autistique (TSA) : une nouvelle classe pour enfants souffrant d'un TSA a ouvert durant l'année scolaire 2020-2021 au Centre éducatif et pédagogique (CEPC) de Courtelary ;
- Places d'accueil en milieu résidentiel pour enfants en situation de handicap nécessitant une prise en charge dépassant le cadre ordinaire (EHC) : depuis juillet 2021, quatre places d'accueil sont disponibles à la Pimpinière à Tavannes ;
- Places d'accueil en milieu résidentiel pour adolescent-e-s très vulnérables sur un plan psychosocial : à partir de l'automne 2021, une nouvelle institution résidentielle (Le Passage) comprenant douze places d'accueil sera ouverte à Corgémont.

La nouvelle offre « Le Passage », qui comprend des services de conseil pédopsychiatrique, s'adresse aux adolescent-e-s souffrant de graves troubles d'ordre psychique et psychosocial. Pendant une période limitée, les jeunes bénéficient d'une évaluation socio-éducative et psychologique détaillée, d'un suivi intensif et sont scolarisés individuellement dans l'institution résidentielle. Selon l'article 3, alinéa 2 de la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP) qui entre en vigueur le 1er janvier 2022, le droit à la prestation peut se poursuivre au-delà de la majorité et au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.

Enfin, les motionnaires font référence aux locaux inoccupés de l'ancien foyer de Prêles et demandent qu'une solution d'occupation soit étudiée. À la fin de 2016, le foyer de Prêles, qui comprenait 70 places d'accueil au total, a été fermé en raison de sa sous-occupation persistante et des risques financiers associés. Sur la base d'une analyse du fonctionnement et du contexte, l'infrastructure a été jugée surdimensionnée pour une utilisation en tant que foyer. La situation isolée du lieu rend également difficile le recrutement d'un nombre suffisant de spécialistes. Sur la base des analyses et des expériences des dernières années, le Conseil-exécutif estime que Prêles est un site peu indiqué pour y établir un foyer bernois pour adolescent-e-s.

Destinataires
- Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	089-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2021.RRGR.147
Déposée le :	20.05.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Flück (Interlaken, PLR) Kohler (Meiringen, Les Verts) Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Riem (Iffwil, Le Centre) Bossard-Jenni (Oberburg, PEV) von Arx (Schliern b. Köniz, pvl)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	905/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**

Traitement prioritaire de la procédure d'octroi de concession de la centrale de Trift

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre au Grand Conseil la procédure d'octroi de concession de la centrale hydraulique de Trift pour une prise de décision au plus tard lors de la session d'automne 2022.

Développement :

Sur proposition du Conseil-exécutif, la procédure d'octroi de concession de la centrale de Trift a été retirée par le Bureau du Grand Conseil lors de la session d'hiver 2020, à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 novembre 2020 sur l'extension du lac de retenue du Grimsel (arrêt 1C_356/2019). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral (TF) subordonne le projet d'augmentation de la capacité de stockage et par là même la centrale hydraulique de Trift et le tout nouveau lac de retenue prévu dans ce cadre à l'ancrage préalable de ce projet dans le plan directeur cantonal ; le TF exige que le Conseil-exécutif coordonne les deux projets au niveau du plan directeur cantonal et qu'il tranche la question de savoir si la réalisation de ces deux projets est d'un intérêt prépondérant, si seul l'un d'entre eux doit être réalisé ou s'il faut y renoncer complètement.

Le Canton de Berne a déjà effectué la pesée d'intérêts requise par le Tribunal fédéral dans le cadre de la procédure d'octroi de concession et non selon la procédure applicable aux plans directeurs. Le plan directeur cantonal mentionne certes la centrale de Trift, mais uniquement à titre d'information préalable, ce qui entraîne deux choses. Premièrement, cette pesée d'intérêts importante a déjà eu lieu en grande partie sur le fond et deuxièmement il ne reste plus qu'à la reproduire dans le plan directeur de manière correcte sur le plan formel et à l'y inscrire par un arrêté du Conseil-exécutif. En d'autres termes, le travail de fond a été en grande partie effectué hormis la pesée d'intérêts relative à l'intérêt prépondérant ou non des projets

d'extension ou de l'un d'entre eux. Dans l'intervalle, la KWO a fait savoir au Conseil-exécutif qu'elle souhaitait réaliser chacun des deux projets d'aménagement vu que l'augmentation des capacités de stockage voulue par le Conseil fédéral pour permettre la production d'un volume d'électricité hivernale de deux TWh d'ici 2040 ne sera possible que si chacun des deux projets est réalisé. La KWO souhaite donner la priorité au projet de centrale électrique à Trift, projet plus urgent selon elle que celui de l'aménagement du lac de retenue de Grimsel.

Selon le calendrier actuel du Conseil-exécutif, la procédure d'octroi de concession est planifiée pour la session d'été 2023. En clair, cela signifie que le Conseil-exécutif compte se donner deux ans et demi pour procéder à l'ajustement du plan directeur et pour débattre de la nouvelle version de l'octroi de la concession pour la centrale de Trift ! Les motionnaires estiment que le Conseil-exécutif fait preuve d'une diligence insuffisante, en particulier en ce qui concerne l'ajustement du plan directeur.

La motion entend obtenir la soumission fondée et véloce d'une procédure d'octroi de concession dûment coordonnée avec le plan directeur. Etant donné le caractère urgent et l'intérêt national de la centrale électrique de Trift, le sujet doit être traité rapidement et prioritairement. La Confédération s'est fixée pour objectif de s'appuyer davantage sur les énergies renouvelables locales pour l'approvisionnement énergétique du pays, ce qui implique en particulier une augmentation substantielle des capacités de stockage. D'un côté, on justifie cet aménagement par la nécessité de parer aux pénuries d'électricité pendant la période hivernale, et de l'autre côté, par les exigences accrues liées au maintien de la stabilité du réseau. Selon ses analyses des risques, l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) considère que le risque le plus élevé auquel la Suisse est exposée depuis des années est celui d'une pénurie d'électricité, avec d'importants dommages potentiels affectant les personnes et d'immenses dommages économiques et immatériels pour l'économie et la société (voir OFPP, Catastrophes et situations d'urgence en Suisse, rapport technique sur les risques 2020). Afin de prévenir de telles pénuries d'électricité, la KWO fournit à Swissgrid d'importantes prestations de services système pour le réseau national à très haute tension – prestations qu'il faut pouvoir développer rapidement et mieux corréler à la demande. Pour ce faire, il est indispensable de développer l'énergie hydraulique et les capacités de stockage de la KWO.

D'après les informations de l'administration, les étapes nécessaires pour l'adaptation requise du plan directeur et les délais correspondants sont les suivants :

- Spécification des questions auxquelles la pesée des intérêts devra répondre : 3 mois
- Elaboration des principes de base de la pesée d'intérêts : 6 mois
- Elaboration de la pesée d'intérêts par l'administration, le cas échéant décision préliminaire du Conseil-exécutif : 6 mois
- Préparation de l'adaptation du plan directeur, y compris consolidation interne au canton : 6 mois
- Participation publique et examen préalable parallèle par la Confédération : 5 mois
- Arrêté du plan directeur par le Conseil-exécutif et approbation par la Confédération : 6 mois
- Nouveau projet de demande de concession : à la suite

Les motionnaires sont d'avis qu'un laps de temps de 21 mois est trop long, en particulier en ce qui concerne les quatre premières étapes vu que le travail à fournir est principalement du ressort interne à l'administration ; ils considèrent que la procédure peut être accélérée.

Selon l'article 2a de la loi de coordination (LCoord), le Conseil-exécutif peut déclarer qu'une procédure est prioritaire lorsque son objet est d'un intérêt majeur pour le canton, en particulier s'il est dans l'intérêt du développement économique ou de la sécurité publique. Bien que, d'un point de vue purement juridique, on ne puisse pas s'appuyer sur la LCoord en ce qui concerne la procédure applicable aux plans directeurs, les motionnaires estiment qu'une procédure analogue se justifie en ce qui concerne l'adaptation à présent nécessaire du plan directeur – d'autant plus que la pesée d'intérêts requise par le Tribunal fédéral a déjà eu lieu en grande partie ; celle-ci intéressait l'équilibre à trouver entre d'une part les intérêts liés à la protection des paysages, de la nature, des eaux, de la pêche et de la biodiversité et d'autre part les intérêts

liés à la production d'électricité d'origine hydraulique (approvisionnement énergétique sûr, production d'énergie climatiquement neutre), les intérêts économiques de la partie est de l'Oberland bernois, ceux de la KWO et des entreprises ayant des participations dans la KWO. De l'avis de la CIAT – Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire, chargée de l'examen préalable, un soin tout particulier a été apporté à cet examen. Le dossier comportait plusieurs rapports détaillés (dont la première étape d'une vaste étude d'impact sur l'environnement de 200 pages). Sur la base de la pesée d'intérêts, la CIAT a recommandé unanimement au Grand Conseil d'adopter l'octroi de concession.

Il reste juste à intégrer dans la pesée des intérêts le fait que deux projets d'aménagement sont prévus dans la même aire géographique de l'Oberhasli (agrandissement du lac de retenue de Grimsel et nouvelle centrale électrique à Trift). A ce sujet, voici ce que stipule l'arrêt du Tribunal fédéral : *« En principe, il revient au plan directeur cantonal de coordonner deux projets susceptibles d'avoir des impacts importants sur le territoire et l'environnement d'une même aire géographique et de trancher la question de savoir si la réalisation de ces deux projets est d'un intérêt public prépondérant, si seul l'un d'entre eux doit être réalisé par égard pour une zone à protéger ou s'il faut y renoncer complètement ».*

Motivation de l'urgence : le développement de l'énergie hydraulique et l'augmentation des capacités de stockage d'électricité hivernale durable sont à mettre en œuvre d'urgence et sont dans l'intérêt du développement économique du canton de Berne et de la Suisse ainsi que dans l'intérêt de la sécurité publique (prévention des situations de pénurie).

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le Conseil-exécutif dispose donc d'une marge de manœuvre relativement importante quant aux objectifs, aux moyens et aux autres modalités liées à l'accomplissement du mandat. La responsabilité de la décision incombe au seul Conseil-exécutif.

Le Conseil-exécutif est conscient du caractère urgent de la procédure d'octroi de concession de la centrale de Trift, compte tenu des enjeux de politique énergétique. Les étapes citées dans le développement de la motion sont en principe nécessaires pour adapter le plan directeur, mais ne constituent toutefois pas un calendrier précis pour inscrire les projets d'extension du lac de retenue du Grimsel et de la centrale de Trift dans le plan directeur. Le Conseil-exécutif est prêt à accélérer ces procédures dans la mesure où cela relève de son domaine d'action.

Selon l'ancienne pratique du canton de Berne, la coordination spatiale détaillée des projets de centrale électrique s'effectuait dans le cadre de la procédure d'octroi de concession et était ensuite intégrée au plan directeur cantonal. En raison du nouvel article 8, alinéa 2 de la loi sur l'aménagement du territoire, introduit le 15 juin 2012 et entré en force le 1er mai 2014[1] (« Les projets susceptibles d'avoir une incidence importante sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur »), cette procédure n'est plus possible.

Dans son arrêt du 4 novembre 2020 sur l'extension du lac de retenue du Grimsel (1C_356/2019), le Tribunal fédéral a exigé comme condition préalable à l'octroi d'une concession que ce projet soit ancré dans le plan directeur cantonal en tant qu'élément de coordination réglée, et que la coordination s'étende au projet de centrale électrique de Trift : il revient en effet au plan directeur cantonal de coordonner deux projets susceptibles d'avoir un impact important sur le territoire et l'environnement d'une même aire géographique et de trancher la question de savoir si la réalisation de ces deux projets est d'un intérêt public prépondérant, si seul l'un d'entre eux doit être réalisé par égard pour une zone à protéger ou s'il faut y renoncer complètement.

[1] Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700)

Bien que de nombreuses données sur la coordination spatiale soient disponibles pour ces deux projets, il reste encore à effectuer la coordination commune requise par le Tribunal fédéral. Le Conseil-exécutif rappelle en outre que la coordination spatiale du projet d'extension du lac de retenue du Grimsel a déjà été réalisée il y a près de dix ans en vue de l'octroi de la concession par le Grand Conseil en 2012 (qui a été annulé par le Tribunal fédéral). Selon l'arrêt du TF, elle n'est pas encore achevée, du moins en ce qui concerne la pesée des intérêts relative à la marge proglaciaire du glacier inférieur de l'Aar.

Le Conseil-exécutif est prêt à accélérer autant que possible la procédure applicable au plan directeur. Toutefois, certaines étapes sont prescrites par la loi (procédure de participation publique, procédure d'approbation par la Confédération, procédure de corapport interne à l'administration). Il existe en outre des incertitudes concernant la durée de l'examen préalable et la procédure d'approbation par la Confédération. Le Conseil-exécutif prévoit de réaliser en priorité les étapes internes nécessaires dans un délai d'environ dix mois. Il est également possible de gagner du temps si le Conseil-exécutif conduit la procédure d'octroi de la concession à l'intention du Grand Conseil parallèlement à la procédure d'approbation du plan directeur par la Confédération (le Grand Conseil ne peut cependant octroyer de concession qu'après l'approbation du plan directeur par la Confédération). En outre, la durée habituelle du préavis par les organes du Grand Conseil peut être raccourcie avec la participation de ce dernier.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, il n'est pour le moment pas possible de présenter un calendrier précis. Même si l'administration cantonale prend toutes les mesures nécessaires pour en raccourcir la durée, la procédure d'octroi de concession de la centrale de Trift ne pourra probablement pas être soumise au Grand Conseil lors de la session d'automne 2022.

Comme il s'agit d'une motion ayant valeur de directive et que le Conseil-exécutif est prêt à utiliser tous les moyens à disposition pour accélérer la procédure, il propose au Grand Conseil d'adopter la motion.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	112-2021
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.181
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Schilt (Utzigen, UDC) (porte-parole) Wandfluh (Kandergrund, UDC) Salzmann (Mülchi, UDC) Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Bösiger (Niederbipp, UDC) Benoit (Corgémont, UDC) Baumann-Berger (Münsingen, UDF) Riem (Iffwil, Le Centre) Müller (Innerberg, PS)
Cosignataires :	2
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	907/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Initiative cantonale : donner une vraie chance à l'énergie du bois en zone agricole

Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le canton de Berne dépose l'initiative cantonale suivante :

Complément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Introduction de la nouvelle formulation à l'article 23h, alinéa 2bis (nouvelle disposition, selon la version LAT 2) :
« Dans la mesure où elles servent à l'exploitation d'un réseau interconnecté de chaleur ou d'électricité sur un territoire affecté à l'urbanisation, les constructions et installations destinées à la production d'énergie à partir de biomasse ligneuse dans une zone agricole sont conformes à l'affectation de la zone agricole indépendamment du fait qu'une exploitation agricole soit active. »

Développement :

A l'heure actuelle (LAT 1), la loi sur l'aménagement du territoire ne permet pas la construction d'installations de combustion destinées à la production de chaleur à partir de biomasse ligneuse hors des limites d'une zone à bâtir, dans une zone agricole par exemple.

La présente intervention vise à créer la possibilité d'autoriser et d'ériger de telles installations indépendamment de l'activité d'une exploitation agricole dans la mesure où d'autres critères d'aménagement du territoire de la LAT sont respectés. En d'autres termes, s'agissant de la biomasse ligneuse (bois d'énergie), les conditions d'autorisation en vigueur ne permettent pas la construction d'un nouveau bâtiment

destiné à produire de l'énergie à partir du bois (chaleur ou chaleur/électricité) en zone agricole indépendamment de l'activité d'une exploitation agricole. L'on perd donc ici l'occasion de réaliser des réseaux de chaleur interconnectés à proximité de territoires urbanisés et du bois d'énergie, car un bien-fonds en zone à bâtir est fortement dévalorisé économiquement si l'on y installe uniquement un chauffage plutôt que des locaux d'habitation rentables. Par ailleurs, en zone urbanisée, de telles installations sont source de nuisances (émissions de fumée et de bruit et transports). Il n'est pas rare qu'elles se heurtent à des oppositions tenaces et ne soient tout simplement pas souhaitées en ces lieux. Chaque année, quelque deux millions de mètres cubes de bois d'énergie restent inutilisés dans les forêts suisses. Ce volume pourrait remplacer environ un demi-million de tonnes de mazout, ce qui reviendrait à économiser approximativement 1,5 million de tonnes de CO_2 supplémentaires par an.

Dans ce contexte, il s'agit d'évaluer soigneusement les dispositions fédérales et de profiter de la révision de la LAT 2 pour introduire de solides bases à la création d'installations de bois d'énergie en zone agricole conformément aux dispositions.

L'article 16a, alinéa 1, de la LAT actuelle confirme sur le principe que la présence de telles installations en zone agricole répond à une volonté politique. Cependant, à l'article 34a, alinéa 1, de l'ordonnance d'exécution (ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT), le Conseil fédéral a hélas à nouveau restreint sévèrement les critères de conformité à l'affectation de la zone. Il n'en reste pas moins qu'au vu de la crise environnementale et de notre stratégie énergétique, les intérêts de politique énergétique ne doivent pas être dépréciés en faveur de ceux de l'aménagement du territoire, mais plutôt fermement renforcés et défendus.

Il est nécessaire d'éliminer les obstacles de la LAT mentionnés pour pouvoir exploiter l'énorme potentiel de nos ressources énergétiques indigènes et faire fructifier celles-ci le long d'une chaîne de valeur régionale, et pour garantir que les espaces ruraux puissent contribuer à la stratégie énergétique 2050 et aux objectifs climatiques.

Nota bene : la présente intervention ne vise pas à atténuer les dispositions d'aménagement du territoire en zone rurale pour n'importe qui, mais uniquement à clarifier la situation pour la biomasse ligneuse et rien de plus.

Le Conseil-exécutif est prié de déposer à l'Assemblée fédérale une initiative comportant l'article formulé au premier point, requérant une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) dans le cadre de la révision en cours (LAT 2), l'objectif étant d'autoriser les cantons et les communes à bâtir des constructions et des installations de production de chaleur et d'électricité à partir de biomasse ligneuse en zone agricole indépendamment de la présence d'une exploitation agricole active.

Motivation de l'urgence : la révision des conditions de réalisation d'installations de bois d'énergie relevant de l'aménagement du territoire (indépendamment des exploitations agricoles) contribue à une utilisation durable du bois d'énergie et à l'exploitation du potentiel qu'il représente. Cette modification devrait impérativement être intégrée à la révision en cours de la loi (LAT 2). Il n'y a donc pas de temps à perdre et l'urgence est clairement motivée.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif se félicite que le potentiel des ressources énergétiques indigènes puisse être exploité, qu'il soit possible de faire fructifier ces ressources le long d'une chaîne de création de valeur régionale et que les espaces ruraux veuillent contribuer à la stratégie énergétique 2050 et aux objectifs climatiques. Il comprend donc tout à fait les préoccupations des motionnaires concernant une utilisation durable de l'énergie du bois et se consacre d'ailleurs également à la promotion des énergies renouvelables.

Depuis des années, le Conseil-exécutif compte parmi ses objectifs celui de promouvoir les énergies renouvelables, dont fait partie la biomasse ligneuse. La société à 2000 watts est l'un des buts à long terme

de la Stratégie énergétique du canton de Berne adoptée en 2006. Celle-ci prévoit d'abord de réduire la consommation d'énergie par personne de 6000 à 4000 watts en l'espace de 30 ans. Le Conseil-exécutif entend atteindre cet objectif grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à l'utilisation d'énergies renouvelables.

Pour concrétiser la société à 4000 watts d'ici à 2035, la Stratégie énergétique fixe notamment les objectifs stratégiques suivants : « dans le canton de Berne, la priorité va à l'utilisation de vecteurs énergétiques domestiques. » (n° 2) et « dans le canton de Berne, les ressources renouvelables couvrent une partie essentielle du besoin énergétique. » (n° 3).

Le droit en vigueur n'offre la possibilité de créer des réseaux interconnectés de chaleur dans la zone agricole à proximité d'un territoire affecté à l'urbanisation sur des exploitations agricoles existantes que sous certaines conditions restrictives. L'utilisation de l'énergie du bois conforme à l'affectation de la zone agricole est régie par l'article 16a, alinéa 1bis de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700). Les constructions et installations nécessaires à la production d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture et avec l'exploitation.

Les motionnaires exigent désormais un complément à la LAT, dans lequel les constructions et les installations destinées à la production d'énergie à partir de biomasse ligneuse dans la zone agricole seraient conformes à l'affectation de la zone indépendamment d'une exploitation agricole active, dans la mesure où elles serviraient à l'utilisation d'un réseau interconnecté de chaleur ou d'électricité sur un territoire affecté à l'urbanisation. De telles constructions et installations, sans relation avec une exploitation agricole active, représentent alors une utilisation d'énergie, voire une affectation industrielle toutes deux non conformes à l'affectation de la zone. Les constructions et les installations servent à la zone à bâtir et non à la zone agricole.

L'article sur l'aménagement du territoire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (art. 75 Cst.) exige une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Les buts et principes des articles 1 et 3 LAT concrétisent le mandat constitutionnel. Conformément à l'article 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Cette séparation est l'un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire en Suisse. Il en découle le principe de concentration qui exige de regrouper l'urbanisation dans des zones à bâtir et de la tenir à l'écart des parties non constructibles.

La zone agricole joue un rôle central dans la séparation entre les territoires constructibles et non constructibles. En tant que partie non constructible, elle comprend les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture ou les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture. Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement et à assurer l'équilibre écologique et elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole (art. 16, al. 1 LAT). Le droit rural foncier se base également sur la séparation manifeste entre les parties constructibles et non constructibles dans la zone agricole. Il doit permettre de garantir l'existence des exploitations paysannes cultivant le sol (art. 104, al. 2 Cst.). Plus les utilisations sans rapport avec l'agriculture seront autorisées dans la zone agricole, plus le principe de séparation entre les parties constructibles et non constructibles sera contourné.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif estime que le complément aux dispositions légales en matière d'aménagement du territoire demandé par les motionnaires à titre de promotion des énergies

renouvelables comme la biomasse ligneuse à l'aide de réseaux interconnectés de chaleur dans la zone agricole va trop loin. Si ces constructions et installations étaient autorisées dans la zone agricole indépendamment de leur appartenance à une exploitation agricole, le principe de séparation serait alors fortement malmené, ce dernier découlant en définitive du principe fondamental, en matière d'aménagement du territoire, de séparation entre les parties constructibles et non constructibles.

La présente intervention ne vise pas à assouplir les dispositions liées à l'aménagement du territoire en zone rurale pour toutes les utilisations envisageables, mais offre la possibilité aux entreprises du secteur de l'énergie d'investir indépendamment de l'activité d'une exploitation agricole. Le Conseil-exécutif est d'avis que l'assouplissement des dispositions devrait cependant servir aux exploitations agricoles et non pas à d'éventuels investisseurs industriels.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion. En revanche, il soutient une règlementation de ce type intégrée au projet de révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage) de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) du 29 avril 2021, qui est en procédure de consultation du 21 mai au 13 septembre 2021. La commission a remanié le projet du Conseil fédéral et l'a simplifié en réduisant la complexité des mesures proposées. Le projet comprend en outre des dispositions qui reprennent et concrétisent les demandes principales de l'initiative fédérale populaire « Contre le bétonnage de notre paysage (initiative paysage) ».

Conformément à l'article 16a, alinéa 1bis du projet de la CEATE-E, les constructions et installations nécessaires à la production et au transport d'énergie à partir de biomasse ou aux installations de compost qui leur sont liées sont conformes à l'affectation de la zone dans une exploitation agricole si la biomasse utilisée est en rapport étroit avec l'agriculture ou l'économie forestière de l'exploitation et d'exploitations des environs. Les autorisations doivent être liées à la condition que ces constructions et installations ne serviront qu'à l'usage autorisé. En outre, selon l'article 24ter, les réseaux thermiques qui apportent une contribution pour réduire la consommation d'énergies non renouvelables peuvent, si nécessaire, être construits hors de la zone à bâtir.

L'objectif est donc de promouvoir l'énergie à partir de biomasse, dont le bois, et en outre de faciliter son acheminement par le territoire non constructible. Par conséquent, le Conseil-exécutif estime que les dispositions légales en matière d'aménagement du territoire suffisent pour créer de nouveaux réseaux interconnectés de chaleur.

Le Conseil-exécutif considère que les règlementations du projet de la CEATE-E vont dans la bonne direction. Il propose de renoncer au complément à la LAT déposé au moyen d'une initiative cantonale en raison des réserves matérielles évoquées précédemment. En outre, ce complément ne permet pas de simplifier les dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir, s'oppose au principe de la prééminence de l'agriculture et va à l'encontre de l'objectif fixé qui est de renforcer le principe de séparation entre les territoires constructibles et non constructibles.

Pour finir, les calendriers de la révision partielle de la LAT (2e étape avec un contre-projet à l'initiative pour le paysage) et de la procédure de droit fédéral pour le traitement d'une initiative cantonale (de la procédure d'examen préalable à l'acte législatif) sont difficilement conciliables. Le Conseil-exécutif estime que le dépôt d'une initiative cantonale pendant le processus législatif de révision partielle de la LAT n'est pas indiqué.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	122-2021	
Type d'intervention :	Motion	
Motion ayant valeur de directive :	☒	
N° d'affaire :	2021.RRGR.191	
Déposée le :	07.06.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Flück (Interlaken, PLR) (porte-parole) Michel (Schattenhalb, UDC) Hess (Nidau, PLR) Saxer (Gümligen, PLR) Graf (Interlaken, PS) Schwarz (Adelboden, UDF) Wenger (Spiez, PEV) Kohler (Meiringen, Les Verts) Bichsel (Merligen, Le Centre) Egger (Frutigen, pvl)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	908/2021	du 18 août 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice	
Classification :	Non classifié	
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**	

Adapter la législation sur la protection de l'environnement et contre le bruit de manière à ce que les transformations et les nouvelles constructions à proximité immédiate de l'aérodrome militaire de Meiringen restent possibles

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. faire en sorte, dans le cadre de la procédure de consultation imminente en vue de la modification de la législation sur la protection de l'environnement et de la protection contre le bruit, qu'il soit possible de construire ou de transformer des bâtiments, conformément à la législation sur les constructions en vigueur, sur l'ensemble du périmètre de la base aérienne de Meiringen concerné par la législation sur la protection contre le bruit ;

2. s'assurer que les coûts supplémentaires pour la réalisation des mesures de protection contre le bruit (isolation acoustique de l'enveloppe des bâtiments) requises pour chaque bâtiment seront supportés par la Confédération.

Développement :

Dans le cadre de la modification prévue de la législation fédérale sur la protection de l'environnement et de la protection contre le bruit, il serait opportun d'adapter la législation de telle sorte que les permis de transformer et de construire à proximité de la base aérienne de Meiringen continuent d'être accordés, même si le cadastre d'exposition au bruit (en vigueur ou à venir) ne le permet pas.

La législation doit prévoir une réglementation dérogatoire pour la base aérienne de Meiringen, à l'instar de celle dont bénéficie l'aéroport de Kloten.

Les autorités communales de la région de Brienz et du Haslital soutiennent la base aérienne de Meiringen et acceptent les 4000 à 5000 mouvements aériens au calendrier annuel. Il n'y a donc aucune raison que les projets de construction mentionnés plus haut ne soient plus autorisés. La population locale doit pouvoir continuer à vivre dans des habitations au goût du jour.

Motivation de l'urgence : la procédure de consultation en vue de l'adaptation de la législation fédérale doit être lancée dans le courant de l'année 2021. Les communes attendent depuis des années déjà que leurs revendications soient enfin retenues.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le Conseil-exécutif dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif sait que la mise en œuvre à l'échelle fédérale de la motion 16.3929 du conseiller national Beat Flach[1] induit une modification de la loi sur la protection de l'environnement. Le projet doit être mis en consultation dans le courant de l'année ; la date exacte n'est pas encore connue.

La motion Flach demande que la densification vers l'intérieur du milieu bâti ne soit pas entravée par des méthodes de mesure des immissions de bruit qui manquent de souplesse. Le Parlement a adopté cette motion et a chargé le Conseil fédéral de modifier la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) ou, le cas échéant, l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) de manière à permettre, dans des zones exposées au bruit, la densification vers l'intérieur du milieu bâti nécessaire du point de vue de l'aménagement du territoire tout en tenant compte de manière appropriée de la protection de la population contre les nuisances sonores.

Point 1

La loi fédérale sur la protection de l'environnement et l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit disposent qu'un permis de construire ne peut en principe être accordé pour un bâtiment que si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées. Selon l'article 31, alinéa 1 OPB, les nouvelles constructions ou les modifications notables de bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit ne sont autorisées que si les valeurs limites d'immissions sont respectées. Il y a modification notable d'un bâtiment si de nouveaux locaux à usage sensible au bruit sont créés ou que des locaux déjà existants sont affectés à un usage sensible au bruit. Si les valeurs limites d'immissions ne sont pas respectées, le permis de construire ne sera délivré qu'avec l'assentiment de l'autorité cantonale et pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant (art. 31, al. 2 OPB). En cas de dépassement des valeurs d'alarme, il pourrait être difficile de démontrer qu'il existe un intérêt prépondérant au sens de l'article 31, alinéa 2 OPB ; la protection de la santé prime.

Autour de l'aérodrome militaire de Meiringen, les valeurs limites d'immissions et même les valeurs d'alarme sont franchies dans le cas de nombreux bâtiments, raison pour laquelle les permis de construire pour de nouvelles constructions et des rénovations ou des agrandissements dans des locaux à usage sensible au bruit ne peuvent pas toujours être accordés. Le Conseil-exécutif est conscient de cette problématique. La Direction de l'intérieur et de la justice, à laquelle ont été associées les communes concernées de Brienz et de Meiringen, a déjà mené des entretiens avec les autorités fédérales

[1] Disponible à l'adresse suivante: https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163529

afin d'examiner ce qu'il était possible de faire en termes d'aménagement du territoire vu la législation actuelle en matière de bruit. La prochaine révision de la loi sur la protection de l'environnement a également été abordée.

Dans le cadre de la consultation prévue cette année, d'autres dispositions concernant la révision au sens de la présente motion peuvent être proposées. Le Conseil-exécutif s'engagera pour que les prescriptions en matière de bruit dans la zone de la base aérienne militaire soient assouplies, afin qu'une certaine activité de construction soit à nouveau possible à l'avenir. Il pourrait invoquer la situation spéciale, à savoir le fait que les nuisances sonores sur les bases aériennes militaires ne sont causées que par quelques évènements très bruyants qui ont lieu principalement en journée, du lundi au vendredi. Le bruit des avions engendre des nuisances sonores particulières, qui ne peuvent pas être évaluées comme d'autres sources de bruit (trafic routier et ferroviaire, industrie). Le bruit, d'une part, est très intense et de courte durée, et, d'autre part, en raison de l'usage limité des avions, il est rare et uniquement diurne. Cela conduit à des dépassements temporaires des valeurs d'alarme, moins dérangeants toutefois que les nuisances sonores continues.

Point 2

Le Conseil-exécutif intégrera cette requête dans sa prise de position mais ne pourra cependant pas garantir que la Confédération prendra effectivement en charge tous les coûts supplémentaires engendrés par les mesures de protection contre le bruit ou qu'elle modifiera en ce sens les bases légales si nécessaire. Les mesures d'isolation acoustique appliquées à des bâtiments existants doivent être financées par les exploitants d'installations, conformément à la législation actuelle. Selon l'article 16 OPB, le détenteur d'une installation publique ou concessionnaire supporte les frais des mesures d'isolation acoustique appliquées à des bâtiments existants, dans la mesure où les valeurs limites d'immissions ne sont pas déjà dépassées au moment de la demande de permis (art. 20, al. 2 LPE).

Le Conseil-exécutif est également d'avis que la personne à l'origine du bruit, autrement dit l'exploitant de la base aérienne militaire, doit intégralement assumer les coûts des mesures de protection contre le bruit (fenêtres antibruit ou autres mesures). Dans le cadre de la consultation prévue, le Conseil-exécutif exigera donc explicitement et avec insistance que la Confédération prenne en charge ces coûts.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	257-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.330
Déposée le :	05.10.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Niederhauser (Court, PLR) (porte-parole) Heyer (Perrefitte, PLR) Klopfenstein (Corgémont, UDC) von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts)
Cosignataires :	1
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	616/2021 du 19 mai 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**

Procédure d'implantation d'un parc éolien

Le Conseil-exécutif est prié

1. de revoir la procédure du plan directeur des parcs éoliens (PDPE), afin que les organes législatifs des communes concernées puissent se déterminer, par un vote officiel, sur l'implantation d'un parc éolien sur leur territoire

2. de revoir la procédure de plan de quartier (PQ), afin de donner la compétence au Conseil municipal de la commune concernée par l'implantation d'un parc éolien

Développement :

De manière générale, l'aménagement du territoire nécessite 2 phases :

1. La planification générale
   Elle est réalisée sur l'ensemble du territoire communal pour l'habitat, ou sur l'ensemble du territoire régional pour l'éolien.
   Elle nécessite la réalisation d'un plan d'aménagement local (PAL) pour l'habitat et d'un plan directeur des parcs éoliens (PDPE) pour l'éolien.

2. La planification de détail
   Elle se règle par un plan de quartier (PQ) aussi bien pour une nouvelle zone à planification obligatoire (ZPO) à l'intérieur d'un PAL que pour une nouvelle zone à l'intérieur d'un PDPE.

Dans le cadre de l'habitat, l'approbation du PAL est de la compétence du législatif communal. Lorsque le PAL est accepté, la compétence du PQ revient au Conseil municipal. Tout citoyen peut alors formuler

une opposition dans le cadre du dépôt public. Elle ne sera toutefois recevable que si elle concerne une non-conformité à la zone ou que le PQ ne remplit pas les exigences légales.

Dans le cadre de l'éolien, l'approbation du PDPE n'est pas de la compétence du législatif communal concerné par un parc éolien. L'organe législatif ne se prononce qu'en toute fin de procédure lors de l'approbation du PQ.
Or, l'élaboration d'un PQ destiné à un parc éolien nécessite de nombreuses études de détail, échelonnées sur plusieurs années, coûtant entre un et deux millions de francs.

Au final, l'organe législatif refuse bien souvent le PQ parce qu'il ne veut tout simplement pas d'un parc éolien sur son territoire.

La stratégie énergétique du canton de Berne prévoit un mixte énergétique pour compenser la sortie du nucléaire. Il s'agit dès lors d'accélérer les procédures sans pour autant diminuer l'autonomie communale.

Point 1
Comme pour un PAL, un vote devrait permettre à l'organe législatif d'une commune d'accepter ou de refuser un parc éolien prévu dans la planification du PDPE sur son territoire.

Un rapport succinct, fixant les grandes lignes du parc envisagé, devrait suffire à cet organe pour se déterminer. Une fois acceptée, la zone de construction prévue par le PDPE ne devrait plus être remise en question dans le cadre du PQ.

Point 2
Si l'organe législatif d'une commune a accepté la construction d'un parc éolien sur son territoire, dans le cadre du PDPE, la compétence du PQ devrait revenir au Conseil municipal.
Comme pour l'habitat, tout citoyen aurait alors la possibilité de formuler une opposition au PQ dans le cadre du dépôt public.
Seules les oppositions en lien avec la conformité à la zone et les exigences légales devraient être recevables.

Avantages
- La planification éolienne serait raccourcie de plusieurs années puisque les communes concernées pourraient décider si elles veulent ou non un parc éolien sur leur territoire à la fin du PDPE et non à la fin du PQ.
- Les promoteurs éoliens n'auraient plus à investir 1 à 2 millions de francs pour des études de détail exigées dans le cadre du PQ avant même de savoir si l'organe législatif d'une commune accepte un parc éolien sur son territoire.
- L'autonomie communale serait préservée. Comme pour le PAL, dans le cadre de l'habitat, l'organe législatif serait consulté dans le cadre du PDPE et chaque citoyen pourrait en plus formuler une opposition dans le cadre du dépôt public relatif au PQ.

Réponse du Conseil-exécutif

L'actuel régime des compétences dans le domaine de la planification éolienne est conforme à la répartition générale des compétences relatives à l'aménagement du territoire en vigueur dans le canton de Berne et régie par la loi. L'organe exécutif du niveau d'aménagement concerné édicte les plans directeurs ayant force obligatoire pour les autorités et l'organe législatif, les plans d'affectation contraignants pour les propriétaires fonciers. Ainsi, les conférences régionales ou les régions d'aménagement arrêtent à leur niveau les plans directeurs éoliens, contraignants pour les autorités, étant donné qu'une coordination et un point de vue intercommunaux sont indispensables pour l'aménagement d'un parc éolien. En outre, les conférences régionales (mais pas les régions d'aménagement) peuvent adopter des plans de quartier régionaux afin de sauvegarder des intérêts régionaux menacés, de même que la Direction de

l'intérieur et de la justice (DIJ) peut, à titre subsidiaire, édicter des plans de quartier cantonaux afin de sauvegarder des intérêts cantonaux. La modification des responsabilités et des compétences en vigueur nécessite l'adaptation de la législation sur les constructions.

La présente motion exige que les plans directeurs éoliens ayant force obligatoire pour les autorités soient édictés, à l'avenir, par le corps électoral communal et que leur mise en œuvre dans le plan d'affectation, qui les rend contraignants pour les propriétaires fonciers, ressortisse au conseil communal. Il est attendu qu'un tel transfert de compétences (horizontal) à l'échelle communale conduise à ce que, d'un côté, la procédure de décision soit pertinente et efficace et, de l'autre, à ce que la procédure d'édiction des plans dans le domaine de la planification éolienne soit considérablement simplifiée.

Au vu des divers projets d'énergie éolienne abandonnés, le Conseil-exécutif peut comprendre le souci d'examiner de manière critique et, le cas échéant, d'adapter le régime des compétences en matière d'aménagement du territoire. De l'avis du Conseil-exécutif, cette question ne se pose pas uniquement au sujet des installations éoliennes, mais devrait aussi concerner d'autres domaines de l'aménagement du territoire. Tel est le cas notamment de l'extraction de matériaux, des décharges et des transports (EDT), comme l'a également exprimé le Grand Conseil en adoptant une déclaration de planification allant dans ce sens lorsqu'il a traité le rapport de controlling EDT de 2020 (cf. 2019.JGK.7189). Dans ce contexte, il convient de souligner que le régime des compétences soumis à discussion dans la présente intervention pour la planification des installations éoliennes correspond pour l'essentiel à la réglementation applicable dans le canton de Soleure. Dans ce canton, le corps électoral communal décide des bases de l'aménagement local sous la forme d'une charte spatiale ayant valeur de plan directeur communal obligatoire pour les autorités, tandis qu'il appartient au conseil communal (organe exécutif) d'édicter les plans d'affectation contraignants pour les propriétaires fonciers. Il semble que cette répartition des compétences a fait ses preuves dans le canton de Soleure. Le Conseil-exécutif estime qu'un examen approfondi des avantages et des inconvénients ainsi qu'une comparaison des réglementations soleuroise et bernoise seraient opportuns. Sur cette base, la discussion politique pourra ensuite porter sur la question de savoir s'il convient d'adapter la réglementation bernoise dans certains domaines de l'aménagement du territoire définis par la loi. Le Conseil-exécutif n'est pas opposé à d'éventuelles modifications, pour autant qu'elles permettent des optimisations significatives. S'agissant de la planification d'installations éoliennes, qui concerne régulièrement plusieurs communes, il est toutefois d'avis que la procédure intercommunale doit être maintenue.

Le Conseil-exécutif est prêt à examiner plus avant quelles modifications seraient nécessaires sur le plan législatif (également dans d'autres domaines de l'aménagement du territoire) et à transmettre son rapport au Grand Conseil. Sur cette base, il s'agira dans un second temps d'entreprendre et de mettre en œuvre les adaptations nécessaires.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la présente intervention sous forme de postulat.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	280-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.374
Déposée le :	23.11.2020
Motion de groupe :	Nein
Motion de commission :	Nein
Déposée par :	Knutti (Weissenburg, SVP) (Sprecher/in) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Zimmermann (Frutigen, UDC) Baumann-Berger (Münsingen, UDF) Rappa (Burgdorf, PBD)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	617/2021 du 19. Mai 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption sous forme de postulat**

Exempter les installations photovoltaïques mobiles de permis de construire en zone à bâtir et en zone agricole

Le Conseil-exécutif est chargé

1. de faire en sorte que les installations photovoltaïques mobiles soient en principe autorisées sans permis spécifique dans les zones agricoles et les zones à bâtir ;
2. d'adapter en conséquence les directives cantonales (pratique actuelle) ;
3. de procéder sans délai aux modifications législatives nécessaires.

Développement :

Pour de nombreuses entreprises et exploitations agricoles, la stratégie énergétique 2050 constitue une priorité. Elles ont donc entrepris ces derniers temps de mettre en œuvre des projets novateurs, dont des installations photovoltaïques mobiles, utilisées par exemple l'été sur les alpages pour la production d'électricité. Une telle installation a été exploitée l'été dernier dans l'Oberland bernois, ce qui a permis d'économiser quelque 1200 litres de diésel (soit la consommation du générateur pour produire la même quantité d'électricité), ce qui peut être qualifié de succès d'un point de vue écologique. De même, cette solution est plus silencieuse et moins polluante.

Le prix d'une telle installation mobile est de 45 000 francs ; l'objectif est de l'utiliser pour produire de l'électricité toute l'année : si l'installation était fixe sur un toit, elle ne pourrait être utilisée que l'été pendant une brève période, ce qui ne serait pas rentable.

Aujourd'hui, aucun permis n'est requis pour installer des panneaux solaires sur un toit dans une zone à bâtir ou une zone agricole. J'estime que la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050 rend nécessaire l'inclusion des installations solaires mobiles dans la législation et l'adaptation des directives cantonales. Comme le rappelle une lettre de l'Office fédéral de l'énergie, la Constitution fédérale confie aux cantons la responsabilité en matière d'aménagement du territoire. Par conséquent, la Confédération ne peut pas imposer aux cantons une pratique à appliquer en matière de permis d'installations solaires mobiles.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif approuve la volonté des entreprises et des exploitations agricoles de mettre en œuvre la stratégie énergétique 2050 de la Confédération. La révision de la loi cantonale sur l'énergie, entrée en vigueur le 1er janvier 2018, vise entre autres à renforcer l'utilisation d'énergies renouvelables locales. Elle concerne également l'énergie produite par les panneaux photovoltaïques. Cette préoccupation répond aux exigences de la stratégie énergétique du canton de Berne (2006). Le Conseil-exécutif s'est fixé comme objectif à long terme la société à 2000 watts. Dans un premier temps, il s'agit de réduire la consommation énergétique par personne de 6000 watts à 4000 watts. Le Conseil-exécutif désire atteindre cet objectif grâce à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables. Avec sa stratégie énergétique, il met l'accent sur l'innovation écologique et économique dans le canton de Berne.

Il est donc conforme aux intentions du Conseil-exécutif que la procédure d'autorisation des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables soit aussi courte et simple que possible.

Toutefois, il s'agit de tenir compte du fait que, selon l'article 22, alinéa 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Il s'agit de savoir si la réalisation d'un projet a des conséquences telles qu'un contrôle préalable a un intérêt pour le public ou pour les voisins. L'article 22, alinéa 1 LAT est une prescription minimale. Autrement dit, le droit cantonal sur les constructions ne doit pas exempter du régime du permis de construire ce qui y est soumis en vertu de l'article susnommé. Toutefois, les cantons peuvent exclure de cette obligation les petites constructions et installations qui n'ont pas de répercussions notables sur le territoire, l'environnement ou l'équipement. Le législateur bernois a défini de manière générale à l'article 1a, alinéa 1 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0) quels projets requièrent un permis de construire conformément aux exigences fédérales. En outre, le décret du 22 mars 1994 sur la procédure d'octroi du permis de construire (décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC ; RSB 725.1) définit les projets de construction qui ne nécessitent pas de permis de construire.

En principe, les installations photovoltaïques nécessitent un permis de construire conformément à l'article 22 LAT. Toutefois, en vertu de la législation fédérale, certaines d'entre elles sont déjà exemptées du régime du permis de construire. Selon l'article 18a LAT, dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux toits ne nécessitent pas d'autorisation. L'article 32a, alinéa 1 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) définit plus en détail les conditions auxquelles les installations solaires sont considérées comme suffisamment adaptées aux toits.

L'article 18a LAT ne s'oppose pas à ce que le droit cantonal déclare, conformément aux principes de l'article 22 LAT, d'autres constructions ou installations destinées à la production d'énergie renouvelable exemptes d'autorisation en raison de leur caractère mineur. L'article 6, alinéa 1, lettre *f* DPC prévoit donc que les installations destinées à capter des énergies renouvelables, lorsqu'elles sont aménagées sur des bâtiments ou qu'elles constituent de petites installations annexes à des constructions, et qu'elles respectent les directives cantonales, ne sont pas soumises à l'octroi d'un permis de construire. Les installations

concernées par ces directives ne requièrent pas de permis de construire lorsqu'elles sont situées dans les zones à bâtir et dans les zones agricoles. Les communes sont cependant habilitées à édicter des prescriptions pour les projets d'installations de production d'énergies renouvelables non soumis à l'octroi d'un permis de construire ou à interdire exceptionnellement de telles installations dans des périmètres concernés par la protection des sites et du paysage ou dans les plans de quartier (art. 69, al. 3 LC en relation avec l'art. 17 de la loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie [LCEn ; RSB 741.1]).

Ainsi, afin de promouvoir les énergies renouvelables, le Conseil-exécutif estime utile d'examiner si les installations mobiles servant à leur production pourraient être exemptées de permis de construire, compte tenu de divers critères tels que la taille, la surface brute, la hauteur, le volume total, le rendement, l'efficacité, la durée ou la localisation. Il convient de noter que la marge de manœuvre pour les constructions et installations hors des zones à bâtir qui ne requièrent pas de permis de construire est plutôt limitée dans le droit fédéral et que le cadre fixé par l'article 22 LAT doit être respecté. Il faudrait également déterminer s'il suffirait à la personne requérante d'annoncer son installation aux autorités d'octroi du permis de conduire.

Le Conseil-exécutif est prêt à examiner si une disposition correspondante doit être incluse dans le cadre de la prochaine révision du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire. Il propose donc d'accepter la motion sous forme de postulat.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	302-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2020.RRGR.396
Déposée le :	01.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Dumermuth (Thun, PS) (porte-parole) Riem (Iffwil, PBD) Flück (Interlaken, PLR) Kohler (Meiringen, Les Verts) Bossard-Jenni (Oberburg, PEV) von Arx (Schliern b. Köniz, pvl)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	510/2021 du 28 avril 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**

Inscrire le changement climatique dans le plan directeur cantonal

Le Conseil-exécutif est chargé d'intégrer au plan directeur cantonal un chapitre explicatif assorti d'une fiche de mesure dédiée au changement climatique.

Développement :

Dans le canton aussi, le changement climatique se répercute sur les différents domaines de la vie, de l'environnement et de l'économie. La politique et l'administration doivent se saisir de ses conséquences sur le territoire, reconnaître les risques et saisir les opportunités qui se présentent.

L'aménagement du territoire – une tâche transversale classique –, doit composer avec les conséquences directes et indirectes du changement climatique, s'attaquer aux adaptations qu'il requiert et être encore plus prévoyant. Il dispose déjà d'une vaste palette d'outils adaptés pour ce faire. Les tâches existantes se présentent toutefois sous un nouveau jour, ou bien les priorités, les opportunités et les risques se déplacent.

Dans le plan directeur du canton de Berne, le changement climatique est présenté comme un défi à l'aménagement du territoire sans que son atténuation figure parmi les objectifs principaux du développement territorial. Certains chapitres sur les stratégies y consacrent par ailleurs de brefs paragraphes. Le sujet est complètement absent de la partie sur les mesures.

L'importance significative du changement climatique justifie que cette thématique occupe une place à part entière dans le plan cantonal, avec un chapitre explicatif et sa propre fiche de mesure. Les mandats pertinents pour l'organisation du territoire seraient ainsi présentés aux acteurs de façon transversale et décloisonnée, pour une politique climatique efficace.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités de réalisation du mandat. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif a conscience de l'importance du changement climatique. Face à ce dernier, il reconnaît que l'aménagement du territoire a une fonction transversale essentielle. Le Conseil-exécutif s'accorde avec les motionnaires au sujet des répercussions du changement climatique sur l'ensemble des domaines de la vie, de l'environnement et de l'économie. Les fortes chaleurs, accentuées dans les villes et les communes d'agglomération, l'accroissement de la sécheresse estivale, l'accentuation des dangers naturels, l'élévation de la limite des chutes de neige et la fonte des glaciers, pour ne nommer que quelques-unes des conséquences du changement climatique, réclament en partie des adaptations territoriales profondes. Dans le projet de territoire du plan directeur cantonal, le changement climatique est présenté comme un défi majeur, l'accent étant mis principalement sur la politique énergétique et l'adaptation (adaptation aux changements climatiques). En outre, la transition du trafic individuel motorisé aux transports en commun et au trafic piétonnier et cycliste apparait également dans le plan directeur cantonal. Cette transition apporte une contribution majeure à la lutte contre le réchauffement climatique.

En prenant une orientation tournée vers l'urbanisation interne (URBi), le plan directeur cantonal agit grandement en faveur de l'adaptation territoriale aux changements climatiques, au sens du rapport du GIEC de 2014[1]. Les mesures du plan directeur abordent le changement climatique de manière explicite et implicite. Dans l'ensemble des chapitres sur les stratégies, les défis posés par le changement climatique sont présentés pour chaque thème de l'aménagement du territoire. Les chapitres A et D, en particulier, émettent des déclarations concrètes sur le lien entre le changement climatique et les espaces urbains, comme l'aménagement d'espaces verts ou libres de construction, ou encore de dégagements. Correctement planifiée, la mise en réseau d'aires forestières à l'intérieur des surfaces affectées à l'urbanisation peut également engendrer des effets positifs sur le changement climatique (par exemple : réservoir d'eau, zone d'ombre, etc.). De plus, dans la stratégie A14c, il est exigé – de manière contraignante pour les autorités – que le renouvellement et la densification des milieux bâtis tiennent compte du changement climatique. En outre, le canton de Berne est en contact permanent avec les offices fédéraux compétents (Office fédéral du développement territorial et Office fédéral de l'environnement), afin de mettre en œuvre les mesures et de relever les défis du développement territorial (accentuation des fortes chaleurs, aggravation du risque de crues, fragilisation des pentes et recrudescence des mouvements de terrain) inscrits dans le plan d'action « Adaptation aux changements climatiques 2020-2025 »[2], de manière efficace et fiable. Dans ce contexte, un projet cantonal interne est en cours dans le cadre du mandat d'examen « Conséquences du réchauffement climatique dans le canton de Berne » (voir 2017.RRGR.348) pour évaluer l'état des adaptations au climat et la nécessité d'intervenir. Cette évaluation permettra de décider à quel point des stratégies et des mesures d'adaptation supplémentaires sont nécessaires. De plus, avec l'adoption de la motion M 162-2018, le Conseil-exécutif a été chargé d'élaborer un « Programme de décarbonisation – mise en œuvre des objectifs de l'Accord de Paris sur le climat ».

[1] Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2014 : Changements climatiques 2014 – L'atténuation du changement climatique. Contribution du Groupe de travail III au cinquième rapport d'évaluation du GIEC, Chapitre 12.
[2] Confédération suisse 2020 : Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Plan d'action 2020-2025. Berne, p. 164.

Enfin, depuis 2020, le projet supra-directionnel d'élaboration d'une carte climatique pour les zones de fortes chaleurs est en cours. La manière dont les résultats de ce projet et les autres aspects du changement climatique seront pris en compte et intégrés dans le plan directeur fait encore l'objet de clarifications. Comme le demande la présente motion qui a valeur de directive, il sera également évalué s'il est pertinent et approprié de créer une nouvelle fiche de mesure ou s'il est plus judicieux de traiter des aspects du changement climatique dans les différentes stratégies et fiches de mesure déjà existantes.

Le Conseil-exécutif reconnaît ainsi l'importance de donner une place à part entière au changement climatique dans le plan directeur cantonal. Toutefois, il souligne que l'adaptation territoriale aux changements climatiques doit être mise en place graduellement et principalement aux niveaux régional et communal.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est disposé à proposer l'adoption de la présente motion, qui a valeur de directive.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	306-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.400
Déposée le :	03.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Mühlemann (Grasswil, PBD) (porte-parole) Leuenberger (Bannwil, UDC) Grogg-Meyer (Bützberg, PEV)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	618/2021 du 19 mai 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Il faut compenser la perte de surfaces utiles agricoles

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Compenser au moins par des mesures de valorisation équivalentes la perte de surfaces utiles agricoles induite par l'aménagement de surfaces écologiques, de biotopes, par la délimitation des espaces réservés aux eaux ou par d'autres utilisations.
2. Compenser la perte de surfaces utiles agricoles induite par la construction, la construction de routes ou d'autres utilisations du sol pour la construction.
3. Procéder au remplacement des surfaces utiles agricoles après revalorisation quantitative ou qualitative du sol, conformément à l'article 8 de la loi sur les constructions (LC).

Développement :

Dans de nombreuses communes du canton, les surfaces écologiques avec biotopes et réserves naturelles mais aussi les terrains bâtis se multiplient. La plupart du temps, ces aménagements se font au détriment de précieuses surfaces utiles agricoles. La délimitation des espaces réservés aux eaux aussi consomme parfois des surfaces agricoles utiles. Même si les surfaces grignotées restent la plupart du temps classées comme surfaces d'assolement, elles ne sont plus disponibles pour produire des denrées alimentaires. Selon l'article 104a de la Constitution fédérale (« Sécurité alimentaire ») et l'article 8 LC (« Les surfaces agricoles utiles doivent être aménagées »), les surfaces agricoles utiles doivent être préservées et aménagées. Il faut se conformer à la Constitution fédérale et à la loi cantonale sur les constructions en cas de perte de surfaces agricoles utiles.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif s'accorde avec les motionnaires sur la perte de terres cultivables dans le canton de Berne, même si cette évolution a pu être en partie freinée depuis le milieu des années 1990 et que le rythme de disparition de surfaces agricoles utiles dans le canton de Berne est inférieur à la moyenne suisse. Le fait est que la pression exercée sur les terrains non bâtis jouxtant les secteurs urbanisés dans les zones centrales du Plateau est forte, en particulier pour les surfaces d'assolement (SDA), et qu'elle devrait s'accentuer dans les années à venir face à la raréfaction des réserves de terrains à bâtir et à l'augmentation simultanée de la population. Afin de pouvoir mieux contrôler la tendance amorcée et d'enrayer l'utilisation illimitée des surfaces agricoles utiles, le législateur bernois a pris des dispositions strictes en matière de protection des terres cultivables, notamment des SDA, en adoptant une modification de la loi sur les constructions en 2016. Les dispositions de la loi et de l'ordonnance sur les constructions ont été édictées dans le cadre du contre-projet à l'initiative sur les terres cultivables et sont appliquées depuis le 1er avril 2017. L'initiative sur les terres cultivables visait à protéger l'ensemble des terres arables et à imposer une obligation de compensation très étendue, ce qui, concrètement, selon le Conseil-exécutif, aurait paralysé l'urbanisation et le développement économique dans le canton. En vue d'une protection efficace et acceptable des terres agricoles, le législateur bernois a ainsi décidé de mettre en place une réglementation qui a pour objectif de ménager les surfaces agricoles utiles alors que les SDA, en tant que terrains agricoles de qualité supérieure, doivent être protégées dans une large mesure. Par conséquent, les exigences accrues, strictes en comparaison avec le reste de la Suisse, valent aussi bien pour l'utilisation de surfaces agricoles utiles que pour celle de SDA. L'obligation de compensation, par contre, est seulement valable pour les SDA, d'autant que la Confédération (dans la loi sur l'aménagement du territoire et dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement) accorde une protection forte à toutes les SDA et garantit le maintien de la surface minimale d'assolement. Si, à l'instar des SDA, les surfaces agricoles utiles devaient également donner lieu à une compensation, tôt ou tard, il n'y aurait plus de surfaces disponibles, notamment pour la construction d'infrastructures importantes. Ainsi, il est impossible de mettre en place une obligation de compensation globale, pour des raisons purement pratiques. La perte de surfaces agricoles utiles ne peut être simplement compensée par la revalorisation des sols dégradés. La création de terres cultivables nécessiterait plutôt une réaffectation ou une désaffectation de surfaces qui ne sont pour l'instant pas utilisées pour l'agriculture.

Le Conseil-exécutif accorde une grande importance à la protection des terres agricoles et plus particulièrement au maintien de la surface minimale d'assolement prévue par la Confédération. Cependant, il juge que les réglementations en vigueur pour la protection des terres cultivables édictées dans la loi sur les constructions (art. 8a et suivants, art. 54 et 64) et dans l'ordonnance sur les constructions (art. 11a et suivants) ainsi que les objectifs y relatifs inscrits dans le plan directeur (mesures A_01, A_05, A_06, A_07) sont efficaces, mesurés et acceptables. Selon le Conseil-exécutif, il n'existe ni de motif ni de nécessité concernant une extension de l'obligation de compensation pour les surfaces agricoles utiles qui ne sont pas des SDA. L'introduction d'une obligation de compensation étendue pour les surfaces agricoles utiles, comme le demande la présente motion, entraînerait non seulement un durcissement excessif de la réglementation, en comparaison avec le reste de la Suisse, mais serait impossible à mettre en place, pour des raisons pratiques, vu l'offre limitée de surfaces de compensation potentielles. Pour toutes ces raisons, le Conseil-exécutif propose le rejet de la présente motion.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	318-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2020.RRGR.412
Déposée le :	03.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Etter (Treiten, PBD) (porte-parole) Amstutz (Sigriswil, UDC) Gerber (Schüpfen, PBD)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	620/2021 du 19 mai 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Camping TCS de Champion : examen de la compatibilité avec la législation sur la protection de l'environnement et changement d'affectation

Le Conseil-exécutif est chargé de procéder, avec la commune de Champion, au changement d'affectation suivant sur le territoire de ladite commune :

1. Les parcelles n°1600 et 1601 doivent être redimensionnées et classées en zone affectée à des besoins publics (zone de terrain de camping).
2. L'examen de la compatibilité du terrain de camping actuel avec la législation sur la protection de l'environnement, exigé par le Tribunal administratif, doit être réalisé.
3. Le site de remplacement prévu doit être classé en zone écologique et être raccroché à la réserve naturelle du Fanel.

Développement :

Sur les parcelles n°1600 et 1601 se situe depuis plus de 60 ans un terrain de camping comportant des aires de séjour fixes et des places louées aux touristes. Ce lieu est très apprécié. La commune, la région, mais surtout les touristes, tiennent énormément au maintien du camping à son emplacement actuel.

Le 8 décembre 2017, le Tribunal administratif cantonal bernois a exigé que le canton de Berne examine la compatibilité du terrain de camping avec la législation sur la protection de l'environnement. Jusqu'à présent, le gouvernement s'est opposé à cette demande.

La parcelle de remplacement, située à proximité immédiate du camping, appartient au canton de Berne. Cette parcelle est aujourd'hui utilisée à des fins agricoles et est louée par la fondation Tannenhof. Elle est située directement aux abords de la réserve naturelle du Fanel et conviendrait parfaitement à la réalisation d'une zone écologique rattachée à la réserve naturelle susmentionnée. Ceci compenserait le classement

du terrain de camping actuel en une zone affectée à des besoins publics (zone de terrain de camping). En soutenant ce changement d'affectation, le canton répondrait à la demande de la population, des habitants, de la région, mais aussi des touristes, de maintenir le camping à son emplacement actuel.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Il dispose ainsi d'une marge de manœuvre relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalité d'exécution du mandat. C'est à lui qu'il appartient de décider en dernier ressort.

Point 1 Transformation en zone de terrain de camping
Les motionnaires demandent au Conseil-exécutif de maintenir le camping TCS de Champion à son emplacement actuel et de classer la parcelle n°1600 et le droit de superficie n°1601 en zone de terrain de camping.

Le Conseil-exécutif est conscient que la commune, la région, mais aussi les touristes, souhaitent maintenir le camping TCS de Champion au bord du lac de Neuchâtel. Dans ses réponses à différentes interventions parlementaires, il a toutefois expliqué à maintes reprises qu'il n'existe aucun moyen juridique pour légaliser l'emplacement actuel du terrain de camping. Le terrain, propriété du canton de Berne, se trouve dans une zone protégée cantonale, où se superposent plusieurs zones protégées fédérales (cf. point 2). Au vu de ces dispositions de protection, la création d'une zone affectée à des besoins publics (zone de terrain de camping) et la légalisation du camping sont juridiquement impossibles. Ce constat était également à la base des discussions menées entre le canton de Berne, le TCS et les associations environnementales.

Point 2 Évaluation de la compatibilité avec la législation sur la protection de l'environnement
Comme chacun le sait, dans son jugement du 8 décembre 2017, le Tribunal administratif a approuvé le recours formé contre la prolongation des contrats concernant le terrain de camping du Fanel à Champion et a annulé l'arrêté du Conseil-exécutif. Le Tribunal administratif a constaté que le canton est de toute façon tenu d'appliquer les dispositions de droit fédéral et d'examiner la compatibilité du terrain de camping avec les dispositions en vigueur de la législation sur la protection de la nature et du paysage.

Le Conseil-exécutif rappelle que la zone du camping TCS de Champion présente une très forte concentration de zones protégées :

- la réserve naturelle cantonale du Fanel (créée le 14 mars 1967) ;
- l'objet n° 1208 « Rive Sud du Lac de Neuchâtel » de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (inscrit en tant qu'objet de l'IFP en 1983) ;
- l'objet n° 4 « Fanel – Chablais de Cudrefin, Pointe de Marin » de l'inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (inscrit en 1991) ;
- l'objet n° 209 « Seewald – Fanel » de l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale (inscrit en 1992) ;
- l'objet n° 2294 « Le Fanel » de l'inventaire fédéral des bas-marais d'importance nationale (inscrit en 1994) ;
- l'objet n° 416 « Grande Cariçaie » de l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière d'importance nationale (inscrit en 1996) ;
- l'objet n° BE274 « Nordteil Fanel » de l'inventaire des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (inscrit en 2001) ;
- l'objet « Fanel et Chablais de Cudrefin » de la Convention de Ramsar (liste des zones humides importance internationale, inscrit en 1976) ;
- l'objet n°25 « Rive sud du Lac de Neuchâtel (BE, FR, NE, VD) » du réseau européen Émeraude de la Convention de Berne (inscrit en 2014).

À la suite du jugement du Tribunal administratif, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion, au terme d'un examen juridique, que la prolongation ou le renouvellement des contrats pour l'exploitation du camping à l'emplacement actuel n'avait pas de chance d'aboutir juridiquement, en raison de la législation sur la protection de la nature et du patrimoine et à cause de l'obligation de réparer les dommages causés aux zones protégées. Pour une exploitation du camping, il manque une base en matière d'aménagement du territoire (par exemple: une zone communale de terrain de camping ou une zone affectée à des besoins publics). L'adoption d'un plan d'affectation a posteriori et la légalisation du camping, comme évoqué précédemment, sont exclues en raison des dispositions de protection.

La convention du 30 août 2018, négociée par le canton de Berne, le TCS et les associations environnementales, prévoit une dernière prolongation de l'exploitation du camping jusqu'à fin 2024 ainsi que le démontage progressif de ce dernier, car le TCS, en particulier, partage également l'évaluation juridique et sait qu'aucune garantie, en termes d'aménagement, n'est possible. Ensuite, le canton de Berne s'attellera à la renaturation de l'endroit. Dans l'intervalle, la commune de Champion, le TCS et les associations environnementales ont participé à l'élaboration d'un programme de renaturation.

Compte tenu de cette situation juridique claire, le Conseil-exécutif considère comme inutile tout autre examen de la législation sur la protection de l'environnement.

Point 3 Mesure de compensation par la création d'une zone écologique et rattachement de la réserve naturelle du Fanel

Puisque le camping TCS ne peut pas être classé en zone affectée à des besoins publics, la création d'une zone écologique à rattacher à la réserve naturelle du Fanel pour compenser le terrain de camping est superflue.

À l'aide des mesures proposées, le camping TCS ne pourrait de toute façon jamais compenser la grave atteinte qu'il porte à l'objet n°1208 « Rive Sud du Lac de Neuchâtel » inscrit à l'IFP, ainsi qu'aux autres zones protégées d'importance nationale concernées. Il ne reste donc plus qu'à démolir le camping TCS.

La situation juridique ne laisse pas de marge de manœuvre qui permettrait de rendre le camping TCS conforme à l'affectation de la zone. Par conséquent, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataires
– Grand Conseil

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	310-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.404
Déposée le :	03.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Gerber (Hinterkappelen, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	442/2021 du 7 avril 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Parlements communaux dans les communes moyennes et grandes pour une meilleure participation politique au niveau communal

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases juridiques nécessaires pour que :

1. les grandes communes disposent d'un parlement communal ;
2. les communes de taille moyenne instituent un parlement communal élu selon le mode proportionnel ou le mode majoritaire.

Développement :

Le canton de Berne accorde une marge de manœuvre relativement importante aux communes pour ce qui est du régime juridique de leur parlement. Conformément à la Constitution du canton de Berne, les communes décident elles-mêmes de se doter d'un parlement communal. L'article 24 de la loi sur les communes du 16 mars 1998 limite simplement le nombre minimum des membres d'un parlement communal à 30. Le reste – compétence, nombre de membres et durée du mandat – est établi librement par les communes dans leur règlement d'organisation. Aujourd'hui, 23 des quelque 350 communes du canton de Berne sont dotées d'un parlement communal. Sur ces 23, cinq dans le Jura bernois élisent leur parlement selon le mode majoritaire. D'après les données de 2019, seules deux communes de plus de 10 000 habitant-e-s n'ont pas de parlement communal et n'organisent pas d'assemblées communales.

Dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, toutes les communes sont tenues d'avoir un parlement. Le canton de Vaud, dont la taille et la structure sont similaires à celles du canton de Berne, adopte une approche particulière : toutes les communes de grande taille peuvent élire un parlement selon le mode proportionnel tandis que celles de petite taille peuvent élire un « conseil général » (une sorte de parlement plus grand qu'un conseil communal) selon le mode majoritaire.

12|00|F|v01

Réponse du Conseil-exécutif

Comme l'a très justement rappelé le motionnaire, 23 des 339 communes politiques[1] du canton de Berne disposent d'un parlement. Cinq de ces 23 communes se trouvent dans le Jura bernois. Dans le canton de Berne, les communes sont libres de se doter ou non d'un parlement. La Constitution cantonale leur accorde en effet la plus grande autonomie possible, ce qui signifie que le canton ne fixe que les grandes lignes de l'organisation communale[2]. D'après la Constitution cantonale, le corps électoral n'élit un parlement que *si* les communes en instituent un dans leur règlement d'organisation[3]. Le Manuel de droit constitutionnel bernois indique également qu'« il est interdit au canton d'ordonner, sur la base de l'art. 111, l'introduction de parlements communaux dans certaines communes »[4].

Accorder la fonction législative à l'assemblée communale ou à un parlement est une décision à caractère fondamental qui revient à chaque commune. Divers facteurs entrent alors en ligne de compte, outre la taille de la commune : la tradition spécifique à chacune d'entre elles ou encore sa conception de l'État. Ainsi, en Suisse romande, la préférence est souvent donnée à la démocratie représentative sous la forme d'un parlement, tandis que la Suisse alémanique est davantage attachée à la démocratie directe exercée par l'assemblée communale[5].

Point 1 :
Dans son intervention, le motionnaire n'indique pas pourquoi, selon lui, les communes de grande taille devraient disposer d'un parlement. Il ne fait mention que des structures choisies par les cantons francophones de Genève, de Neuchâtel et de Vaud, différentes de celles du canton de Berne. Comme indiqué plus haut, les systèmes d'assemblée communale et de parlement ont tous deux une légitimité. Le Conseil-exécutif ne considère pas qu'il soit nécessaire ou efficace de modifier la Constitution cantonale en introduisant des prescriptions contraignantes en termes d'organisation. Selon lui, il est juste que l'électorat concerné puisse décider librement de doter ou non sa commune d'un parlement.

Point 2 :
En ce qui concerne l'introduction contrainte d'un parlement pour les communes de taille moyenne, il est renvoyé à la réponse donnée au point 1. S'agissant du mode proportionnel ou du mode majoritaire, les communes sont déjà libres de décider elles-mêmes de la procédure applicable aux élections en respectant le droit supérieur[6]. Plus particulièrement, les exigences minimales inscrites dans le droit fédéral, déterminées et précisées par de nombreux arrêts du Tribunal fédéral, fixent le cadre général (p.ex. le droit et la liberté de vote, l'égalité de traitement, la protection des minorités, etc.). Par conséquent, si une commune souhaite prévoir ses élections législatives selon le système majoritaire, la législation actuelle l'y autorise déjà, à condition qu'elle respecte les exigences minimales susmentionnées.

Destinataires
– Grand Conseil

[1] État au 1er janvier 2021
[2] Cf. articles 109 et 111 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)
[3] Cf. article 115 ConstC
[4] Cf. Walter Kälin, Urs Bolz (éd.), Manuel de droit constitutionnel bernois, chiffre 3a ad article 115
[5] Cf. Andreas Ladner, Gemeindeparlamente in der Schweiz –Verbreitung, Herausforderungen und Reformansätze, in Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, avril 2019, n°1
[6] Cf. article 33 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11)

M

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	313-2020
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.407
Déposée le :	03.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Etter (Treiten, PBD) (porte-parole) Aebi (Hellsau, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	619/2021 du 19 mai 2021
Direction :	Direction de l'intérieur et de la justice
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

L'obligation de résidence des ecclésiastiques est dépassée

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier l'article 15, alinéa 2 de la loi sur les Eglises nationales bernoises de manière à abroger l'obligation, pour les ecclésiastiques, d'occuper un logement de fonction pendant la durée de leur engagement.

Développement :

L'obligation de résidence applicable aux fonctionnaires a été éliminée de la loi il y a de nombreuses années. Le Tribunal fédéral a traité de nombreuses plaintes et a rejeté la plupart des cas d'obligation de résidence.

Dans le canton de Berne, l'obligation de résidence ne s'applique plus que pour les ecclésiastiques. Cela va à l'encontre du droit fondamental de liberté d'établissement. Compte tenu des moyens de communication et des solutions de transport actuels, un-e pasteur-e peut désormais se rendre dans sa paroisse en temps utile. C'est pourquoi l'obligation de résidence pour les ecclésiastiques doit être supprimée de la loi sur les Eglises nationales bernoises.

Réponse du Conseil-exécutif

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les Eglises nationales bernoises (loi sur les Eglises nationales ; RSB 410.11) au 1er janvier 2020, le canton de Berne a opéré le transfert des rapports de travail des ecclésiastiques des Eglises nationales réformée évangélique, catholique romaine et catholique chrétienne. A présent, les ecclésiastiques entretiennent des rapports de travail directement avec leur Eglise.

Conformément à l'article 15, alinéa 1 LEgN, les rapports de travail des ecclésiastiques sont réglés par le droit des Eglises nationales. Avec sa nouvelle loi et son désengagement progressif au profit des Eglises nationales, le canton de Berne a transféré non seulement les tâches liées à l'engagement des ecclésiastiques aux Eglises nationales, mais également la responsabilité de leur organisation.

L'article 15, alinéa 2 LEgN, mentionné plus haut, est formulé de manière potestative et indique que le droit des Eglises nationales peut obliger les ecclésiastiques à occuper un logement de fonction pendant la durée de leur engagement. Toutefois, ni le maintien, ni l'interdiction de l'obligation de résidence ne sont imposés aux Eglises nationales. L'article 15 va dans le sens de la nouvelle loi sur les Eglises nationales et « a pour principal objectif de renforcer l'autonomie des Eglises nationales » (rapport LEgN, p.3).

La liberté d'établissement, en tant que droit fondamental, est garantie par la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1). D'après l'article 28 ConstC, la restriction d'un droit fondamental n'est possible que dans le respect des dispositions constitutionnelles (base dans la loi, protection d'un intérêt public ou privé prépondérant, proportionnalité). Lors de la mise en œuvre de l'article 15, alinéa 2 LEgN, les Eglises nationales doivent veiller à ne pas dépasser les limites fixées par la Constitution.

Conformément à l'article 15, alinéa 3 LEgN, la législation sur le personnel cantonal est applicable par analogie si le droit des Eglises nationales ne prévoit pas de disposition particulière. La loi sur le personnel (LPers ; RSB 153.01) garantit à l'article 45, alinéa 1 la liberté d'établissement des agents cantonaux. Lorsque des intérêts publics prépondérants l'exigent, le Conseil-exécutif peut, par voie d'ordonnance, instituer une obligation de résidence pour certaines catégories professionnelles (art. 45, al. 2 LPers). En outre, lorsque la fonction l'exige, les agents et les agentes peuvent être contraints par l'autorité d'engagement d'élire domicile dans un lieu ou une région déterminés et un logement de service peut leur être attribué (art. 45, al. 3 LPers). Ces cas particuliers doivent également respecter les principes constitutionnels liés aux restrictions éventuelles des droits fondamentaux.

Conformément à la loi sur les Eglises nationales entrée en vigueur au 1er janvier 2020, le Conseil-exécutif constate qu'il est de la compétence des Eglises de définir une éventuelle obligation d'établissement pour les ecclésiastiques tout en respectant les principes inscrits dans la Constitution.

En conséquence, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	050-2021	
Type d'intervention :	Interpellation	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.75	
Déposée le :	17.03.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Stucki (Stettlen, pvl) (porte-parole) Saxer (Gümligen, PLR) Amstutz (Sigriswil, UDC) Linder (Bern, Les Verts) Hässig Vinzens (Zollikofen, PS) Streit-Stettler (Bern, PEV) Kohli (Bern, Le Centre)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	893/2021	du 18 août 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat	
Classification :	-	

Financement subsidiaire de la Fondation Gosteli : à quand la contribution du canton de Berne ?

Le 17 septembre 2020, le Conseil fédéral a qualifié la Fondation Gosteli (Archives sur l'histoire du mouvement des femmes en Suisse sises à Worblaufen) d'établissement de recherche d'importance nationale au sens de l'article 15, alinéa 3, lettre *a* de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI, RS 420.1) et donné suite à la demande de financement de la Fondation.

Par conséquent, la Fondation Gosteli obtiendra une subvention fédérale de 572 000 francs par an pour la période 2021-2024 (soit un total de 2 288 000 francs pour la période complète) pour le maintien, la transformation et la réorientation des archives. Conformément à l'article 15, alinéa 5 LERI, les contributions fédérales sont versées de manière subsidiaire et à concurrence de 50 % au maximum du financement de base de l'institution.

Le 4 septembre 2017, le Grand Conseil a adopté à l'unanimité la motion 079-2017 (« La mémoire historique des femmes suisses est en danger ! »), déposée par Beat Giauque (PLR), Anna-Magdalena Linder (Vert-e-s), Kornelia Hässig Vinzens (PS), Vania Kohli (PBD), Madeleine Amstutz (UDC) et Barbara Streit-Stettler (PEV). Le point 3 de la motion, qui charge le Conseil-exécutif de « remplir son rôle de partenaire subsidiaire de sorte à ce qu'on puisse demander à la Confédération de reprendre en considération et libérer de potentielles contributions » a été adopté sous forme de postulat.

Apparemment, il existe un arrêté du Conseil-exécutif prévoyant une participation subsidiaire du canton. Cela serait conforme à la volonté exprimée par le Grand Conseil en 2017 et répondrait d'ailleurs à un besoin urgent. En effet, sans participation financière subsidiaire du canton, la Fondation Gosteli est menacée de faillite puisqu'elle devrait alors restituer les contributions fédérales. Or, le canton de Berne n'a toujours pas versé les contributions en question ni même pris l'engagement ferme de le faire. Si le canton

de Berne ne verse pas rapidement de contribution subsidiaire, la Fondation ne sera pas en mesure d'évoluer pour devenir une institution hybride de mémoire, d'organiser des symposiums scientifiques, de collaborer avec l'Université de Berne et de développer ses activités de vulgarisation scientifique (visites de classes aux Archives Gosteli). La Fondation devra fermer ses portes et le canton de Berne renoncer à des subventions fédérales subsidiaires qui bénéficient à l'économie cantonale, génèrent des contributions supplémentaires et créent des emplois. Ce scénario doit être évité.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quel est le montant de la contribution subsidiaire cantonale qui manque encore aux Archives Gosteli ?
2. Ce montant relève-t-il de la compétence du Conseil-exécutif ?
3. Si oui, à quel moment le Conseil-exécutif envisage-t-il de prendre une décision ?
4. Si non, le Conseil-exécutif se propose-t-il de soumettre au Grand Conseil un arrêté de financement portant sur le montant nécessaire ?
5. Si oui, à quel moment ? Si non, pourquoi ?

Motivation de l'urgence : malgré la décision du Conseil fédéral du 17 décembre 2020 de qualifier la Fondation Gosteli d'établissement de recherche d'importance nationale au sens de l'article 15, alinéa 3, lettre *a* LERI, et malgré la volonté exprimée par le Grand Conseil en 2017 de participer subsidiairement au financement des Archives Gosteli, il n'y a toujours pas d'engagement ferme de verser ces contributions. Les moyens des Archives Gosteli vont s'épuiser en 2021 et, en l'absence de contribution cantonale, l'économie du canton de Berne risque d'être privée de la subvention fédérale. Cette question doit être réglée au plus vite.

Réponse du Conseil-exécutif

La Fondation Gosteli est une institution importante qui accomplit un précieux travail. C'est pourquoi en janvier 2019 déjà, le Conseil-exécutif a pris la décision préliminaire d'apporter sa pierre à l'édifice en inscrivant un montant au budget 2021 et dans le plan financier 2022-2024 à titre prévisionnel, mettant ainsi en œuvre l'intervention parlementaire 079-2017 dont le point repris dans la présente interpellation a été adopté sous forme de postulat. Toutefois, le Conseil-exécutif s'est fondé non sur les chiffres indiqués suite à la décision de financement de la Confédération mais sur ceux que la Fondation Gosteli avait fournis à la Chancellerie d'Etat en décembre 2017 : un budget moyen de 258 000 francs par année pour la période 2016-2018. Comme les recettes annuelles de l'institution étaient de l'ordre de 50 000 francs, le Conseil-exécutif estimait que le maintien des activités de la Fondation était réaliste avec une contribution de 200 000 francs des pouvoirs publics (répartie à parts égales entre la Confédération et le canton) et d'autres soutiens (p. ex. grâce à des économies). Enfin, il faut prendre en compte que le canton n'a pas été impliqué dans les réflexions sur la réorientation de la Fondation prévue dans le cadre de la procédure de demande LERI et sur les conséquences en découlant, ni dans la requête adressée au Conseil fédéral. La Fondation n'a présenté clairement l'augmentation des ressources financières requises au canton qu'en octobre 2020. Cela est regrettable, étant donné la décision prise par le canton de participer au maintien de la Fondation Gosteli.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif répond comme suit aux questions de l'interpellation :

1. Selon le droit fédéral, les subventions fédérales allouées à un établissement de recherche non commercial comme la Fondation Gosteli sont plafonnées à la moitié des frais d'investissement et d'exploitation et versées à titre subsidiaire des autres contributions par les cantons, d'autres pouvoir publics, des hautes écoles et des privés. Si la manne fédérale dépassait ce seuil, la Confédération reverrait sa participation à la baisse. Aussi la Fondation Gosteli doit-elle trouver une autre enveloppe du même montant (572 000 francs par année) pour éviter ce scénario, mais

rien ne dit que seul le canton d'établissement de l'organisme doive mettre la main au portemonnaie. Pour une institution d'importance nationale telle que la Fondation Gosteli, une participation des autres cantons serait justement indiquée (la Fondation possède une vaste documentation sur des pionnières du suffrage féminin qui ne provenaient pas du canton de Berne). Une contribution de la commune d'établissement, de hautes écoles et de privés entrerait tout à fait en ligne de compte. En ce sens, le montant de la subvention cantonale nécessaire ne peut pas être chiffré avec précision. En outre, le Conseil-exécutif ne dispose pas non plus de données détaillées sur les moyens déjà acquis et dégagés par la Fondation en complément à la part fédérale. Le risque d'une réduction de la subvention fédérale serait toutefois écarté si le canton accordait une subvention cantonale nettement plus élevée que prévu. Il convient néanmoins de souligner que, selon le Conseil-exécutif, un financement plus étendu serait tout de même une meilleure garantie d'existence à longue terme, puisque la Fondation ne dépendrait pas d'un unique partenaire.

2. Un montant annuel de 572 000 francs équivalent à la part de la Confédération relèverait de la compétence du Grand Conseil et le cas échéant de celle du peuple, car les nouvelles dépenses périodiques supérieures à 400 000 francs sont soumises au référendum facultatif[1]. Le Grand Conseil est en l'occurrence déjà responsable des dépenses annuelles à partir d'un montant de 200 001 francs. La somme de 100 000 francs par année prévue par le Conseil-exécutif est du ressort de la Chancellerie d'Etat[2].

   Le Conseil-exécutif signale au surplus que le canton de Berne ne dispose actuellement pas des bases légales nécessaires pour financer des prestations de la Fondation allant au-delà du maintien et de la conservation des archives. Ainsi, la législation sur la protection du patrimoine, sur laquelle s'appuie le soutien assuré d'un montant annuel de 100 000 francs, ne permet pas de financer des prestations de recherche telles que celles récemment planifiées par la Fondation en réponse à sa reconnaissance en tant qu'institution de recherche d'importance nationale (p. ex. l'organisation de symposiums scientifiques ou le développement d'une nouvelle plate-forme de recherche pour rassembler et transmettre dans les règles de l'art des documents numériques également). Comme la prise en charge par le canton d'une nouvelle tâche durable exige une base légale inscrite dans la loi (art. 69, al. 4, lit. *e* ConstC), il faudrait tout d'abord engager une procédure législative pour pouvoir augmenter les ressources dans les proportions exigées.

3. Compétente en matière de dépenses pour le montant inscrit au budget (100 000 francs par année), la Chancellerie d'Etat a autorisé la dépense le 6 mai 2021 et elle a versé le montant à la Fondation Gosteli cinq jours plus tard.

4. Peu avant que la Confédération ait qualifié la Fondation Gosteli d'établissement de recherche d'importance nationale par sa décision du 17 décembre 2020 et qu'elle ait approuvé la demande de financement de l'institution, celle-ci avait informé le canton des faits et des subventions fédérales attendues, précisant avoir encore besoin d'un co-financement substantiel. Après examen de sa requête, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que, la crise sanitaire ayant fortement réduit sa marge de manœuvre financière, il ne peut pas se permettre d'augmenter le volume de son enveloppe. En dépit des difficultés, il est néanmoins prêt à maintenir sa décision préliminaire (soutien annuel de 100 000 francs pendant la période de quatre ans dont il est question actuellement). Si le Conseil-exécutif refuse de relever le montant, c'est aussi parce que les bases légales font défaut et qu'une dépense périodique annuelle de plus de 200 000 francs devrait passer la rampe du Grand Conseil. Il ne faut pas oublier qu'en raison de la crise liée au coronavirus, la situation financière de nombreuses institutions (notamment dans le domaine culturel) est extrêmement difficile et que ces dernières doivent parfois envisager de réduire fortement leur budget. La Fondation Gosteli, en revanche, peut au moins maintenir le statu quo à l'aide du

[1] Art. 62, al. 1, lit. *c* ConstC
[2] Art. 89, al. 2, lit. *b* ConstC, art. 69 al. 3 ConstC, Art. 78, al. 1 LFP, art. 152, al. 1, lit. *b* OFP.

montant déjà promis par le canton. Le Conseil-exécutif recommande donc à la Fondation d'évaluer si le droit aux subventions ne pourrait pas être maintenu avec un projet de recherche redimensionné, au vu de la situation actuelle liée à la pandémie. La survie de la Fondation serait ainsi assurée pour le moment et le développement et la réorientation pourraient, le cas échéant, être pris en charge ultérieurement.

5. Voir réponse à la question 4.

Le Conseil-exécutif aimerait saisir l'occasion de remercier ici la Fondation Gosteli pour son grand engagement. Sans l'initiative de Marthe Gosteli, il n'y aurait pas de mémoire documentaire des pionnières du suffrage féminin et de leur apport à notre société.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	001-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.4
Déposée le :	12.01.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	667/2021 du 2 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-

Abandon du contournement Ouest de Bienne par l'autoroute A5

Le projet définitif du contournement Ouest de Bienne par l'autoroute A5 a suscité de fortes oppositions. Pour sortir de l'impasse provoquée par ces contestations, les autorités politiques concernées ont institué, en février 2019, un groupe de dialogue présidé par Hans Werder, ancien secrétaire général du DETEC. Le 7 décembre 2020, ce groupe de travail a rendu publiques ses réflexions. Le 17 décembre 2020, la délégation des autorités a pris connaissance de ces réflexions avant d'accepter les recommandations qui les accompagnaient.

Parmi ces dernières figurent un certain nombre de mesures dont la plus importante consiste dans l'abandon du contournement Ouest de Bienne par l'autoroute A5. Cet abandon est irréversible, cela parce que l'OFROU et la Confédération se rallieront sans l'ombre d'un doute à la proposition du Conseil-exécutif de renoncer au contournement Ouest de Bienne.

Les mesures secondaires qui accompagnent la mesure phare de l'abandon ne parviennent pas à masquer la défaite des autorités politiques et des instances administratives qui ont voulu offrir à des milliers d'automobilistes et à des centaines d'entreprises la possibilité d'emprunter avec aisance les 7,2 kilomètres de ce contournement autoroutier vers 2030.

On peut comprendre que les autorités de la commune de Bienne et celles de notre canton n'aient pas voulu indisposer quelques milliers d'opposants très déterminés en se prévalant de notre ordre juridique pour réaliser ce contournement. L'issue de ce conflit est fâcheuse d'abord parce que, selon un article paru dans le *Journal du Jura* du 12 janvier 2021, un lanceur d'alerte anonyme agissant dans l'illégalité a mis entre les mains des opposants une clef USB contenant les 3000 pages de la présentation très détaillée du projet d'exécution définitif du contournement, cela seulement six semaines avant le délai pour faire opposition au projet officiel définitif. Il est irritant de devoir constater qu'une minorité fortement organisée parvienne à contraindre les pouvoirs politiques à renoncer à des investissements très utiles décidés en parfaite conformité avec les procédures démocratiques et les lois en vigueur.

Mais il y a plus. L'abandon du contournement Ouest signifie que Bienne continuera à être la seule agglomération de Suisse de plus de 70 000 à 80 000 habitants à ne pas être traversée par une autoroute ! Rappelons à cet égard que le contournement Est de Bienne ne se prolonge même pas par une véritable autoroute en direction de Lyss ! Plus avant, soulignons que tout le trafic automobile entre le Jura bernois, le canton du Jura, l'Est biennois et la région de Granges, d'une part, et plus des deux tiers des grandes localités de Suisse romande, d'autre part, continuera à se déverser dans les rues surchargées de Bienne en importunant massivement les bordiers de ces avenues de transit. Tout cela ne manquera pas de déployer des incidences négatives sur la qualité de vie des habitants de la grande agglomération seelandaise du Pied sud du Jura et sur le développement économique de cette belle cité. Que l'on en ait conscience ou non, l'abandon du contournement Ouest de Bienne va porter atteinte à l'attractivité de Bienne mais aussi, indirectement, à celle du Seeland et du Jura bernois.

Vu ce qui précède, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Est-il disposé à étudier, parallèlement à l'option d'une traversée autoroutière Nord de Bienne par la construction d'un tunnel dans le flanc du Jura – qu'il évoque dans sa stratégie – une autre option, celle d'un contournement Ouest simplifié sans échangeur à Bienne-Centre ?

2. Peut-il nous dire quand, de son point de vue que l'on sait réaliste et à cinq ans près, un tunnel autoroutier au Nord de Bienne pourrait être livré à la circulation ?

3. Est-il disposé à intervenir auprès de l'OFROU et de la Confédération pour que les dépenses d'investissement épargnées par l'abandon abrupt du contournement Ouest de Bienne soient, à brève échéance, affectées à d'autres investissements autoroutiers dans le canton de Berne ?

Réponse du Conseil-exécutif

A l'instar de l'auteure de l'interpellation, le Conseil-exécutif pense que, suite à l'abandon du projet controversé du contournement Ouest de Bienne par l'autoroute A5, une solution durable doit être trouvée pour compléter le réseau des routes nationales. Cela est non seulement prévu par l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (arrêté sur le réseau), mais également par les recommandations du groupe de dialogue figurant dans le rapport final de décembre 2020. Le groupe a notamment formulé des lignes directrices pour la solution d'un tunnel comme suit :

- La solution à long terme doit tenir compte de la vision d'avenir élaborée par le groupe de dialogue.
- L'option d'un tunnel à percement doit être poursuivie. Cela veut dire que le tunnel doit être réalisé sous terre, sans que cette zone urbaine densément habitée ne soit impactée par des chantiers s'étalant sur plusieurs années.
- La solution à long terme doit contribuer à délester la région du trafic.
- La solution d'un tunnel doit avoir le moins d'incidence possible sur les zones protégées.
- Un raccordement optimal du centre-ville et une bonne accessibilité de la zone centrale doivent être garantis.

Le Conseil-exécutif est d'avis que les lignes directrices sont judicieuses et tournées vers l'avenir.

1. Pour le Conseil-exécutif, la priorité est d'examiner la pertinence d'un tracé au nord de Bienne (tunnel autoroutier longeant le Jura), car ce serait la seule solution compatible avec les lignes directrices du groupe de dialogue. Un contournement Ouest simplifié sans jonction Bienne-Centre tel que proposé par l'auteure de l'interpellation serait contraire à ces dernières ; en effet, en raison de la qualité des sols, les tunnels devraient être des ouvrages à ciel ouvert. D'autres options telles qu'une liaison souterraine en profondeur entre les Marais-de-Brügg et Rusel n'ont pas été retenues. Non seulement

elles n'apporteraient pas d'amélioration notable pour le trafic à Bienne, Nidau et dans l'agglomération, mais elles seraient synonymes de risques élevés en termes de construction et de coûts. Le Conseil-exécutif estime qu'un tunnel autoroutier dans le Jura permettant un raccordement à la zone centrale associé à des mesures d'accompagnement (gestion du trafic) se rapprocherait le plus des lignes directrices évoquées. L'organisation faîtière de projet « Espace Biel/Bienne.Nidau » examinera la pertinence d'une telle solution dans le cadre d'une étude de faisabilité.

2. L'horizon temporel pour la mise en œuvre d'une solution durable permettant de compléter le réseau autoroutier biennois devrait se situer entre 15 et 20 ans au minimum. Si la solution d'un tracé autoroutier au nord de Bienne devait se révéler adéquate, l'accord de la Confédération serait nécessaire ; il faudrait en outre élaborer un nouveau projet général qui serait soumis pour approbation au Conseil fédéral. Un nouveau projet d'exécution devrait ensuite être élaboré, mis à l'enquête publique et approuvé. Ce n'est qu'au terme de cette procédure que les travaux de construction pourraient débuter.

3. Le Conseil-exécutif ne voit pas la nécessité d'une telle intervention, car tous les autres projets autoroutiers du canton, notamment les projets d'élimination de goulets d'étranglement dans la région de Berne, sont tous en cours avec des horizons de réalisation concrets définis dans le programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES). Les ressources financières pour l'étude de ces projets sont assurées. Le Parlement fédéral décidera de la réalisation des projets lors de l'affectation des crédits quadriennaux au programme PRODES. Selon les estimations du Conseil-exécutif, la réalisation d'autres mesures d'entretien importantes sur les routes nationales, comme la réfection de l'A16 entre Bienne-Nord et La Heutte ou de l'A5 sur la rive gauche du lac de Bienne, n'est pas compromise du côté fédéral.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	046-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.71
Déposée le :	16.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Feuz (Bern, UDC) (porte-parole) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Müller (Orvin, UDC) Schneider (Biel/Bienne, UDC) Kohler (Spiegel b. Bern, PLR) Freudiger (Langenthal, UDC)
Cosignataires :	3
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	668/2021 du 2 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-

Le rapport coût-utilité du projet de tram à Ostermundigen est-il encore satisfaisant ?

Le projet de tram à Ostermundigen a atteint l'étape de l'approbation des plans. Or, une zone d'importance majeure, à savoir le périmètre de la gare d'Ostermundigen, n'a pas été incluse dans la procédure. En l'état actuel de la planification, le chantier du tram ne commencerait pas avant 2024, et le tram ne roulerait pas avant 2029 ; les bases de planification datent quant à elles de 2005.

Dans l'intervalle, le secteur des transports a évolué, et les paramètres des pronostics de croissance ont été adaptés. Vu les problèmes constatés lors de la réalisation de projets d'infrastructure de transports, dont les bases ont été posées plus d'une décennie auparavant (Eigerplatz), le principe même du projet de tram à Ostermundigen doit être remis en question.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Les bases du projet de tram à Ostermundigen ont été élaborées en 2005. En 2011 déjà, l'EPFZ jugeait trop optimistes les estimations du nombre de passagères et passagers. Le Conseil-exécutif estime-t-il toujours que les pronostics de croissance sont réalistes ?

2. Pour l'axe Berne-Köniz, qui faisait partie du projet *Tram Region Bern*, aussi bien la conférence régionale de Berne-Mittelland que la ville de Berne et la commune de Köniz sont favorables à l'utilisation de trolleybus à double articulation équipés de batteries. De quelle manière compte-t-on assurer la liaison diamétrale de l'axe du tram vers Ostermundigen (dans l'hypothèse que cet axe soit effectivement réalisé) ?

3. Etant donné que la desserte du quartier de la Rüti à Ostermundigen par le tram s'est avérée trop onéreuse et que l'axe Berne-Köniz sera desservi par un trolleybus à double articulation équipé de batteries, le recours à ce type de véhicule pour l'axe Berne-Ostermundigen jusqu'à la Rüti s'impose pour des raisons économiques. Cela éliminerait aussi la nécessité de mettre en place un bus navette et donc aussi le changement de véhicule pour les passagères et les passagers. Le Conseil-exécutif envisage-t-il une telle solution ? Si ce n'est pas le cas, quelles en sont les raisons ?

4. Les coûts du projet de tram à Ostermundigen sont actuellement estimés à 244,1 millions de francs, dont un peu moins de 130 millions à la charge du canton de Berne. Les plans du projet sont en cours d'approbation. Le Conseil-exécutif part-il du principe que les coûts prévus, notamment en ce qui concerne la part cantonale, seront respectés ? Quelle que soit la réponse : sur quels éléments s'appuie-t-il ?

5. Un trolleybus à double articulation équipé de batteries pour la desserte de l'axe Berne-Ostermundigen jusqu'à la Rüti permettrait vraisemblablement de réduire massivement les coûts à la charge du canton de Berne. Dispose-t-on d'une estimation des coûts d'une telle solution ? Dans la négative, le canton prévoit-il de faire réaliser de telles estimations ?

6. Les trolleybus à double articulation équipés de batteries peuvent se passer de caténaire sur une partie de leur trajet. Cela permettrait de répondre aux critiques dont continuent de faire l'objet certaines portions du tracé (Viktoriastrasse et Ostermundigenstrasse) en maintenant les arbres longeant ces allées. Qu'en pense le Conseil-exécutif ?

7. Dans le message adressé au peuple avant la votation, les responsables reconnaissaient que des bus à double articulation permettraient d'assurer les capacités nécessaires au moins jusqu'en 2035. Quelles sont aujourd'hui les raisons qui s'opposeraient à une suspension du projet de tram à Ostermundigen jusqu'en 2030 et à la mise en place, dans un premier temps, d'une ligne de trolleybus à double articulation sur la ligne 10 existante, dans l'optique de reprendre sur des bases actualisées la planification d'une ligne de tram sur cet axe, le cas échéant (d'autant plus que la capacité du réseau RER est elle aussi en train d'être augmentée) ?

Réponse du Conseil-exécutif

Il faut préciser en introduction que la ligne de tram vers Ostermundigen a été confirmée par le biais de votations communales et cantonales. En 2016, la population d'Ostermundigen a approuvé le projet avec presque 56 % de oui. En 2017, la population de la ville de Berne a approuvé le tram vers Ostermundigen avec plus de 62 % de oui. Et en 2018, la population du canton de Berne a approuvé le projet avec 51,6 % des voix. Le mandat politique est clair. Il s'agit de mettre en œuvre la décision de la population.

Le Conseil-exécutif répond comme suit aux différentes questions :

1. Oui. Les connaissances acquises à l'époque ont été vérifiées et confirmées lors de la reprise du projet (cf. « Tram Berne-Ostermundigen – Etude de base sur la question d'un tram ou d'un bus articulé[1] », décembre 2016). La stratégie des réseaux de TP pour l'agglomération de Berne de la conférence régionale Berne-Mittelland[2] (CR BM) de 2020 confirme en outre la forte demande de transport sur l'axe Gare de Berne – Ostermundigen. Si l'on tient compte de la croissance démographique et économique, la mobilité va très probablement continuer de progresser, et ce en dépit de la baisse de

[1] https://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/organisation/aoev/downloads_publikationen.assetref/dam/documents/BVE/AoeV/de/aoev_TBO_Schlussbericht_Systemfrage_D.pdf (en allemand)
[2] https://www.bernmittelland.ch/de/themen/verkehr/projekte/netzstrategie-oev-kernagglomeration-bern.php (en allemand)

fréquentation des transports publics due à la pandémie et même si le télétravail et les téléconférences devenaient la norme. La ligne de bus 10 totalise déjà un nombre de passagers et de passagères qui justifie la mise en service d'un tram. Les chiffres ont encore augmenté ces dernières années et la tendance reste à la hausse. Voici quelques faits et chiffres à ce propos : la ligne 10 transporte au total plus de personnes par an que toutes les lignes de car postal du canton de Berne ; l'axe d'Ostermundigen transporte à lui seul plus de 8 millions de personnes par an, soit presque autant que les 22 lignes de bus RBS cumulées. Dans le même temps, l'urbanisation du périmètre se poursuit avec la réouverture de Schönburg, les projets en cours dans le secteur du Galgenfeld (p. ex. changement d'affectation de la tour Swisscom) ou aux abords de la gare d'Ostermundigen (BäreTower, Poststrasse Sud). Du point de vue de l'aménagement du territoire, il est juste que la croissance ait lieu en ville et non à la campagne.

2. La liaison diamétrale sera fixée ultérieurement conformément aux plans. Aujourd'hui un axe est « libre » pour une nouvelle liaison (ligne 3). Avec la réalisation de la ligne de tram Berne – Ostermundigen, tous les axes pourront à nouveau être reliés entre eux. La liaison définitive des lignes a pour objectif de relier les axes de même fréquentation (et de même cadence). Sur l'axe de Köniz aussi un tram ou un prolongement de la ligne RBS sera nécessaire à long terme pour absorber la croissance du trafic. Les trolleybus à double articulation prévus sont une solution provisoire. Il faut aussi tenir compte du fait que la demande sur l'axe d'Ostermundigen est plus forte que sur l'axe en direction de Köniz.

3. Non. La question n'est pas discutable pour le Conseil-exécutif. Comme souligné en introduction, le mandat politique est très clair. La capacité nécessaire ne peut pas être atteinte avec un bus à double articulation sur l'axe d'Ostermundigen, mais un tram peut transporter presque deux fois plus de personnes. Une fois construit, la ligne de tram vers Ostermundigen sera l'une des plus utilisées de Suisse (cf. réponse à la question 1). Comme précisé au chiffre 2, l'axe de Köniz devra aussi être, à terme, doté d'un tram ou d'une ligne RBS prolongée pour absorber l'augmentation du trafic.

4. Oui. Les coûts estimés dans la décision de crédit restent valables. Un devis actualisé sera établi au terme de la procédure d'autorisation.

5. La question a fait l'objet d'un examen approfondi. Le Conseil-exécutif ne voit aucune nécessité de procéder à de nouvelles estimations. La nécessité d'un tram et le mandat politique sont clairs (cf. réponse aux questions 1 et 3).

6. Le Conseil-exécutif ne voit aucune raison de revenir sur la question ni sur le fond ni sur le plan politique. Pour ce qui est des caténaires, il faut préciser que les arbres ne sont pas affectés directement par les caténaires, mais par les travaux sur la route (p. ex. remplacement de canalisations) qui touchent leurs racines. Il n'est pas possible de confirmer les hypothèses selon lesquelles, sans tram, les arbres seraient maintenus ou une ligne de trolleybus à double articulation serait possible sans mesures de construction. Nul ne sait si les arbres auraient de meilleures chances en cas de projet alternatif de réfection ou de transport, car la route devrait faire l'objet d'une réfection à un moment donné. Et même en cas de moyens de transport alternatifs, il faudrait aménager l'espace de la rue (stations de bus plus longues, mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés).

7. D'ici à ce que le tram circule, nous serons au moins en 2029. Il ne serait pas judicieux de repousser encore. A la différence de l'axe de Köniz, une solution temporaire n'est pas réaliste ici. Par ailleurs, il est faux de supposer que la mise en service de trolleybus à double articulation serait possible sans mesures de construction : en plus des caténaires, il faudrait au minimum adapter aussi les stations à ces véhicules plus longs (cf. réponse à la question 6). Les mesures dédiées au vélo sont aussi en discussion, indépendamment du tram. L'extension du réseau RER est déjà prise en compte dans

toutes les estimations actuelles sur le développement de la demande. Le tram Berne – Ostermundigen est nécessaire malgré l'extension du réseau RER.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	058-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.83
Déposée le :	18.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Feuz (Bern, UDC) (porte-parole) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Kohler (Spiegel b. Bern, PLR) Schwarz (Adelboden, UDF) Müller (Orvin, UDC) Freudiger (Langenthal, UDC) Schneider (Biel/Bienne, UDC) Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC)
Cosignataires :	3
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	669/2021 du 2 juin 2021
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	-

Les bases de planification de la ligne de tram Bern-Ostermundigen, et l'étude d'opportunité (EO) en particulier, sont-elles encore valables ?

Les auteurs de cette interpellation estiment que les clarifications quant à une nouvelle ligne de tram en lieu et place des lignes de bus reposent sur des données obsolètes. L'étude d'optimisation du réseau, le schéma de tram régional et l'étude d'opportunité (OE) ont été réalisés respectivement en 1995, 2002-2003 et février 2008. Treize années se sont donc écoulées depuis l'OE et d'ici le début des travaux prévu en 2024, plus de 20 ans auront passé.

L'article 17, alinéa 1 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF) stipule que les « installations ferroviaires et les véhicules doivent être construits, exploités, entretenus et renouvelés conformément aux exigences du trafic et de la protection de l'environnement et aux progrès de la technique. » Cette réglementation a pour but de garantir que les installations ferroviaires ne sont pas construites sur des bases dépassées.

Selon les auteurs de l'interpellation, quand l'étude d'opportunité fêtera ses 20 ans et au vu des prévisions de décentralisation liées au coronavirus, il ne sera plus possible de justifier l'actualité des besoins.

Lorsque des expropriations sont nécessaires, un délai de traitement de 18 mois doit être respecté en règle générale pour la procédure d'approbation des plans (cf. art. 8, al. 1, lit. *b* de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires, OPAPIF). Or, ce délai est révolu depuis longtemps.

Si les plans avaient été approuvés, les travaux auraient dû débuter dans les huit ans suivant la décision (cf. art 18h, LCdF) et après cinq ans déjà des changements de fait ou de droit peuvent être considérés (art. art 18h, LCdF).

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. L'étude d'optimisation du réseau, le schéma de tram régional et l'étude d'opportunité de 2008 en particulier constituent-ils des bases de planification encore valables pour le projet de tram d'Ostermundigen ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?

2. Au vu des prévisions de décentralisation liées au coronavirus, de la planification et de l'extension du RER, et de la mise en service de trolleybus à double articulation sur la ligne Bern-Köniz, peut-on encore parler de besoins justifiés ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?

3. Le délai de traitement de 18 mois pour la procédure ordinaire d'approbation des plans (cf. art. 8, al. 1, lit. *b,* OPAPIF) serait-il dépassé ? Si non, pourquoi ? Si oui, quelles seraient les conséquences ?

4. Après cinq ans déjà des changements de fait ou de droit peuvent être considérés (art. art 18h, LCdF). Le Conseil-exécutif est-il de cet avis ? Si oui, pourquoi ? Quelles sont les conséquences ? Si non, pourquoi ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif renvoie ici aux explications fournies dans sa réponse à l'interpellation 046-2021. Il précise en introduction que la ligne de tram vers Ostermundigen a été confirmée par le biais de votations cantonales et communales. En 2016, la population d'Ostermundigen a approuvé le projet avec presque 56 % de oui. En 2017, la population de la ville de Berne a approuvé le tram vers Ostermundigen avec plus de 62 % de oui. Et en 2018, la population du canton de Berne a approuvé le projet avec 51,6 % des voix. Le mandat politique est clair. Il s'agit de mettre en œuvre la décision de la population.

Le Conseil-exécutif répond comme suit aux différentes questions :

1. Oui. Les projets sur le réseau et les études d'opportunité sont des planifications qui portent normalement sur un horizon temporel allant jusqu'à 30 ans, et doivent afficher une certaine stabilité pour servir de base aux décisions à long terme. Les connaissances acquises à l'époque ont été vérifiées et confirmées lors de la reprise du projet (cf. « Tram Berne-Ostermundigen – Etude de base sur la question d'un tram ou d'un bus articulé[1] » décembre 2016). La stratégie des réseaux de TP pour l'agglomération de Berne de la conférence régionale Berne-Mittelland[2] (CR BM) de 2020 confirme en outre la forte demande de transport sur l'axe Gare de Berne – Ostermundigen. Les études montrent que le tram est nécessaire pour des raisons de capacités. Le besoin a été démontré à plusieurs reprises et reste donc inchangé.

2. Oui. Le Conseil-exécutif suppose, prévisions à l'appui, qu'après la baisse liée au coronavirus, le trafic connaîtra une forte augmentation en raison de la croissance démographique et économique. Les transports publics seront particulièrement concernés. Dans le contexte actuel de transition énergétique et de débats sur le climat, la croissance des TP doit être et sera encore plus forte. A cela s'ajoute que les projets d'infrastructure d'extension du RER seront réalisés plus tard que prévu et que la demande déjà forte ne pourra être satisfaite qu'avec du retard. L'extension du RER est prise en compte depuis le début des planifications dans toutes les prévisions portant

[1] https://www.bve.be.ch/bve/de/index/direktion/organisation/aoev/downloads_publikationen.assetref/dam/documents/BVE/AoeV/de/aoev_TBO_Schlussbericht_Systemfrage_D.pdf (en allemand)
[2] https://www.bernmittelland.ch/de/themen/verkehr/projekte/netzstrategie-oev-kernagglomeration-bern.php (en allemand)

sur la demande. La demande sur l'axe de la ligne 10 en direction d'Ostermundigen est plus forte qu'en direction de Köniz. Sur l'axe de Köniz aussi, un tram ou un prolongement de la RBS seront nécessaires à long terme pour absorber l'augmentation du trafic.

3. La procédure d'approbation des plans avait été temporairement suspendue. Le 5 février 2021, l'OFT a décidé la levée de la suspension et la reprise de la procédure. L'autorité en charge de l'approbation statuera sur les objets de la procédure.

4. L'article 18h LCdF porte sur la durée de validité de l'approbation des plans. Or l'approbation pour le projet n'a pas encore été donnée. Le Conseil-exécutif est d'avis que le projet doit être mis en œuvre conformément à la décision populaire cantonale du 4 mars 2018. Les bases de planification ont été maintes fois vérifiées et les mises à jour techniques (p. ex. pour cause de normes modifiées) ont été prises en compte dans la demande d'approbation des plans.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	277-2020
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.371
Déposée le :	23.11.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Schilt (Utzigen, UDC) (porte-parole) Abplanalp (Brienzwiler, UDC) Wandfluh (Kandergrund, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	798/2021 du 23 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	Non classifié

Subventions au remplacement d'anciennes installations de chauffage au bois

Selon un communiqué de presse du 8 mars 2020, le canton de Berne souhaite apporter une contribution significative à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et donc du réchauffement climatique. La mise à profit du potentiel existant du bois à usage énergétique constitue dès lors un facteur décisif pour la réalisation des objectifs de politique climatique et énergétique.

Plus de 20 000 petites unités de chauffage central (puissance inférieure à 50 kW) fonctionnant au bois sont exploitées dans le canton de Berne. Ensemble, elles évitent à notre atmosphère des émissions d'environ 100 000 tonnes d'équivalent CO_2. Le programme d'encouragement Energie du canton prévoit des contributions généreuses pour le remplacement de chauffages alimentés par des combustibles fossiles (mazout et gaz) par des chauffages au bois. Or, ce programme ne tient pas compte du parc existant de chauffages au bois : aucune contribution n'est prévue lorsqu'un vieux chauffage au bois polluant est remplacé par une installation moderne correspondant à l'état de la technique.

La majorité de ces vieux chauffages centraux au bois sont alimentés manuellement. En fin de vie, ils sont souvent remplacés par des installations fonctionnant aux énergies fossiles ou par des pompes à chaleur. Etendre le programme d'encouragement de manière à ce qu'il couvre également le remplacement de vieilles chaudières à bois polluantes par des installations modernes et propres ou par le raccordement à un réseau de chaleur à distance alimenté au bois apporterait une contribution importante à la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques du canton.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil-exécutif a-t-il connaissance de l'importance du parc existant de petites installations de chauffage central au bois, souvent âgées, pour la politique climatique et énergétique ?

2. Que pense-t-il du fait que les chauffages au bois contribuent de manière substantielle à réduire les besoins hivernaux en électricité, notamment dans un contexte où ces besoins sont appelés à augmenter en raison des mesures d'encouragement conséquentes visant les chauffages alimentés par des pompes à chaleur et de la forte croissance du nombre de tels chauffages ?

3. Que prévoit d'entreprendre le Conseil-exécutif pour le remplacement des vieilles chaudières à bois dans le cadre de ses mesures d'encouragement, afin de continuer à exploiter l'important potentiel climatique et énergétique des vieilles installations de chauffage central alimentées au bois ?

4. Le Conseil-exécutif est-il disposé à étendre l'excellent modèle d'encouragement aux chauffages centraux alimentés au bois et à prévoir des moyens financiers cantonaux supplémentaires à cette fin ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Le Conseil-exécutif a connaissance de l'importance que le parc existant d'installations de chauffage au bois revêt pour la politique climatique et énergétique. Selon la stratégie énergétique cantonale, l'utilisation de bois pour la production de chaleur et d'électricité augmentera continuellement, ce qui permettra de soutenir les objectifs stratégiques en vue de produire de la chaleur et de l'électricité à partir d'énergies renouvelables. Le bois contribue aussi fortement à la décarbonation et ainsi à la protection du climat.

   En même temps, les installations de chauffage au bois constituent de loin la plus importante source de poussières fines cancérigènes provenant de la combustion. Comparées aux installations alimentées à l'huile et au gaz, celles au bois émettent beaucoup plus de gaz de combustion, tels que des oxydes d'azote, du monoxyde de carbone ou encore des composés organiques volatils (COV), ce qui a un impact négatif sur le climat. Les installations de chauffage alimentées au bois doivent donc correspondre aux standards techniques les plus récents et respecter des valeurs limites en matière d'émission de polluants atmosphériques, y compris de poussières.

2. Les chauffages au bois ne contribuent pas en soi à réduire les besoins hivernaux en électricité. Toutefois, le remplacement d'un tel chauffage par une pompe à chaleur aurait pour effet de les augmenter. Pour contribuer réellement à la réduction des besoins hivernaux en électricité, il conviendrait de remplacer les nombreuses installations individuelles alimentées au bois par des centrales thermiques au bois produisant aussi bien de la chaleur que de l'électricité tout en présentant globalement une meilleure efficacité énergétique et en émettant moins de polluants.

3. L'objectif de politique climatique principal du Conseil-exécutif en matière d'énergie consiste à décarboner la production de chaleur et donc à remplacer les installations de combustion alimentées à l'huile ou au gaz par des systèmes de chauffage utilisant des énergies renouvelables. En fonction du budget disponible et selon les dispositions fédérales en vigueur, le Conseil-exécutif s'efforce d'utiliser les moyens à disposition de manière aussi efficace que possible. Or, la Confédération ne soutenant aucune mesure d'encouragement pour le remplacement d'un ancien chauffage au bois, une telle option aurait un lourd impact sur les moyens financiers dont dispose le canton ou pourrait faire baisser les contributions d'encouragement dans d'autres domaines en l'absence de moyens financiers supplémentaires. En comparaison avec le remplacement de chauffages alimentés par des énergies fossiles, l'effet de réduction des émissions de CO_2 par franc que le canton investit serait nettement plus faible.

4. Le Conseil-exécutif est conscient qu'un tel encouragement permettrait d'inciter les personnes concernées à remplacer avant l'échéance du délai d'assainissement une installation ayant fait l'objet d'une contestation sur le plan de l'hygiène de l'air par un système de chauffage plus respectueux de l'environnement.

Le Conseil-exécutif estime qu'il conviendrait d'encourager en premier lieu le raccordement à un réseau de chaleur à distance alimenté au bois. Les centrales thermiques au bois ont l'avantage d'avoir un bon rendement, d'être équipées d'un système d'épuration des fumées et d'être exploitées de manière professionnelle. Le recours à de petits chauffages avec chaudière à chargement automatique de pellets ou de copeaux de bois pourrait être encouragé dans une étape ultérieure. L'excédent d'air constant que permet le chargement automatique garantit en principe une haute qualité de combustion. Les chauffages automatiques à pellets ou à copeaux présentent en outre des conditions avantageuses en début de combustion, lorsque les émissions sont les plus élevées.

Le budget disponible dans le cadre du programme d'encouragement Energie est déjà devenu insuffisant même s'il a été légèrement augmenté pour les domaines qui font actuellement l'objet de mesures d'encouragement. L'ajout d'autres domaines exigerait des moyens financiers supplémentaires dont le canton de Berne ne dispose pas actuellement au vu du peu de marge de manœuvre que lui laisse sa situation financière tendue.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	285-2020	
Type d'intervention :	Interpellation	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2020.RRGR.379	
Déposée le :	23.11.2020	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Rüegsegger (Riggisberg, UDC) (porte-parole) Ruchti (Seewil, UDC)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Non	26.11.2020
N° d'ACE :	583/2021	du 12 mai 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement	
Classification :	Non classifié	

Conséquences des initiatives populaires radicales pour le secteur agroalimentaire du canton de Berne

Ces prochaines années, l'électorat suisse et l'électorat bernois se prononceront sur des initiatives et des articles constitutionnels qui auront des effets considérables sur l'agriculture et la filière agro-alimentaire ainsi que sur la société dans le canton de Berne. Selon diverses études, l'initiative sur l'élevage intensif en Suisse, l'initiative paysage, l'initiative « Pour une eau potable propre » et l'initiative « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » auront une influence majeure sur la société, sur la nature et sur l'environnement, mais aussi sur l'économie, sur le système de santé et sur l'aménagement du territoire.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Du point de vue du Conseil-exécutif, quelles sont les répercussions anticipées, pour le secteur concerné, de l'initiative sur l'élevage intensif et du contre-projet du Conseil fédéral en ce qui concerne les besoins en surface et les moyens financiers nécessaires pour sa mise en œuvre dans le canton de Berne ?

2. L'initiative populaire intitulée fallacieusement « Pour une eau potable propre et une alimentation saine » ainsi que l'initiative « Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse » causent des problèmes pour le système de santé, pour la transformation des aliments, dans le domaine des matériaux de construction ainsi que pour la production d'aliments et dans les entreprises de transformation des aliments. De nombreuses entreprises seront concernées dans le canton de Berne. Quelles sont les restrictions et les baisses des niveaux d'hygiène et de qualité des aliments auxquelles s'attend le Conseil-exécutif ?

3. Quelles sont les mesures prévues par le Conseil-exécutif pour éviter que ces désavantages ne portent préjudice aux entreprises bernoises, vu notamment le nouvel article 31a sur le climat dans la Constitution cantonale ?

12|00|F|v01

4. De nombreuses entreprises assurent au quotidien l'alimentation d'un million de consommatrices et de consommateurs dans notre canton. De quelle manière le Conseil-exécutif peut-il garantir que le tourisme d'achat croissant, combiné aux interdictions de pesticides en Suisse et à la situation actuelle dans toute la filière, ne mette pas en danger d'autres entreprises, magasins, PME et exploitations industrielles ?

5. Dans ces circonstances, il existe un réel danger que certaines cultures soient abandonnées, malgré une rotation des cultures très diversifiée. Cela aura des répercussions négatives sur les entreprises de transformation. Parmi les exemples figure la filière du sucre et son usine de transformation à Aarberg. Quelles sont les entreprises et les exploitations exposées selon le Conseil-exécutif à des transformations et à des pénuries existentielles en lien avec les votations évoquées ?

Motivation de l'urgence : L'attitude et la position du canton de Berne, dont le secteur agroalimentaire est le plus important de Suisse, sera essentielle pour le reste du pays. Lancement d'un signal pour des solutions pragmatiques et une valeur ajoutée pour la population bernoise.

Réponse du Conseil-exécutif

Dans sa réponse à la motion 235-2020 « Pour des organes exécutifs impartiaux » (ACE 108/2021), le Conseil-exécutif a expliqué dans quelles circonstances il s'exprime activement sur des votations fédérales. En tant que grand canton agricole, le canton de Berne est davantage concerné que les autres cantons par les décisions qui affectent directement l'agriculture. Un cinquième des personnes actives dans l'agriculture suisse travaillent dans le canton de Berne. Rapportée au nombre total d'emplois, la part de l'agriculture est supérieure de cinq pour cent à la moyenne suisse.

Le Conseil-exécutif n'a pas commandé d'études supplémentaires sur les conséquences que pourraient avoir les initiatives sur l'agriculture bernoise. Pour ses estimations, il s'appuie principalement sur l'évaluation du Conseil fédéral et sur les études de l'Agroscope et de la Haute école bernoise des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) concernant leurs conséquences au niveau national. Etant donné que la structure présentée par l'agriculture bernoise reflète assez fidèlement celle de l'ensemble de la Suisse, on peut s'attendre globalement à des conséquences très similaires pour le canton de Berne que pour l'agriculture suisse. Il y aura en revanche des différences plus nettes selon les régions et les types d'exploitation. En outre, les expériences tirées des nombreux modèles de politique agricole existants montrent que les décisions nationales en matière de politique agricole ne touchent en général pas le canton de Berne plus fortement que les autres cantons.

Certaines des initiatives en cours concernent directement l'agriculture. Cela montre qu'une partie de la population s'intéresse fortement à des thèmes tels que le bien-être animal, l'hygiène des denrées alimentaires, les conséquences de la production agricole sur les écosystèmes ainsi que l'empreinte écologique du système alimentaire. Via les initiatives présentées dans cette interpellation, l'industrie agroalimentaire sera confrontée à de nombreuses exigences, qui concernent principalement l'orientation écologique de l'agriculture suisse. Comme le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif rejette sur le principe les initiatives présentées, car leur mise en œuvre aurait des effets négatifs très importants et en partie involontaires sur les trois aspects de la durabilité du système agroalimentaire. Le Conseil-exécutif reconnaît cependant qu'il est nécessaire d'agir dans ce domaine et considère que la filière agroalimentaire est appelée à réduire son empreinte écologique, à améliorer le bien-être animal et à répondre aux attentes élevées de la société concernant la mise à disposition de prestations d'intérêt public. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif a aussi soutenu les axes de la politique agricole valables à partir de 2022 (ACE 198/2019). Il est également favorable à l'initiative parlementaire 19.745 « Réduire le risque de l'utilisation des pesticides », qui souhaite aborder les défis écologiques en collaboration avec la branche (ACE 517/2020). La mise en œuvre de cette initiative parlementaire doit être encouragée activement et à une large échelle dans le canton de Berne afin que le plus d'exploitations bernoises possible puissent participer au plus grand nombre de programmes possible. Cet engagement génère d'une part un avantage

pour l'environnement ; d'autre part, l'agriculture profite d'incitations financières en matière de réduction des risques. En outre, le Conseil-exécutif salue également un contre-projet direct à l'initiative sur l'élevage intensif (ACE 1212/2020). Tous les efforts du Conseil-exécutif doivent contribuer à ce que l'agriculture mette en œuvre les changements visés dans le domaine de l'écologie et du bien-être animal dans le sens du développement durable tout en ayant la possibilité de poursuivre sa stratégie en matière de qualité ; l'ensemble de la filière doit s'engager dans ce processus de développement.

Réponse 1
Le Conseil-exécutif estime que les conséquences de l'initiative sur l'élevage intensif seraient considérables et critiques, ce qui correspond aussi à l'évaluation du Conseil fédéral. Cependant, la protection et le bien-être des animaux constituent des préoccupations pour une part croissante de la population suisse. Dans sa réponse à la consultation (ACE 1212/2020), le gouvernemental cantonal a donc expressément salué le fait que le Conseil fédéral ait élaboré un contre-projet direct à l'initiative. En tenant compte de ce contre-projet, le Conseil-exécutif est cependant arrivé à la conclusion que les avantages économiques des nouvelles dispositions seraient plus faibles que les coûts supplémentaires liés à leur mise en œuvre. Les conséquences seraient importantes notamment pour l'agriculture nationale (baisse des recettes suite à la suppression des suppléments liés aux labels, investissements supplémentaires dans la construction) et l'exécution de la législation cantonale (conséquences en termes de finances et de personnel), mais également pour l'aménagement du territoire et du paysage (bâtiments agricoles) ainsi que pour l'environnement (émissions d'ammoniaque par exemple). Dans le cadre de la consultation, le Conseil-exécutif a donc proposé une solution alternative visant à promouvoir le bien-être animal de manière globale par des mesures adaptées (la santé animale en tant que système cible) plutôt qu'à inscrire l'obligation d'octroyer des contributions au bien-être des animaux (SST et SRPA) dans la Constitution. Il convient également de tenir compte du fait que l'encouragement à détenir les animaux d'une manière conforme à leurs besoins et à garantir leur santé constituent des conditions essentielles pour un système de production durable et rentable.

Réponse 2
En cas d'adoption et de mise en œuvre des initiatives, il faudrait probablement s'attendre, comme cela a été exposé par les auteurs de l'interpellation, à des répercussions sur diverses entreprises bernoises. Concernant la question concrète des répercussions sur les niveaux d'hygiène et de qualité des aliments, on peut affirmer sur le principe que les prescriptions fédérales concernant la production et la qualité des denrées alimentaires continueront de s'appliquer et devront donc toujours être respectées, même si les initiatives étaient adoptées. Etant donné que les initiatives ne comportent aucune modification de la législation en vigueur sur les denrées alimentaires, il ne faut s'attendre à aucune répercussion directe sur l'hygiène et la qualité des aliments.
Le fait de devoir consentir à des efforts de transformation accrus en très peu de temps peut avoir pour conséquence que des animaux ne soient plus nourris de manière adaptée à leurs besoins étant donné que l'orientation jusque-là conférée à la production et à la génétique ne correspondrait plus aux moyens de production disponibles. La faculté d'adaptation des animaux pourrait s'en trouver excessivement sollicitée et causer, de ce fait, des problèmes en matière de santé animale et de protection des animaux. Une procédure progressive visant à améliorer la durabilité et à mieux préserver les ressources naturelles, telle que la prévoit l'initiative parlementaire 19.745 « Réduire le risque de l'utilisation des pesticides », doit donc être privilégiée du point de vue de la santé animale, de la protection des animaux et de la sécurité des denrées alimentaires, dans le sens de la protection de la santé.

Réponse 3
Etant donné que les initiatives populaires et le contre-projet direct du Conseil fédéral feront l'objet de votations nationales, le canton de Berne ne sera pas désavantagé par rapport aux autres cantons. La politique agricole est majoritairement l'affaire de la Confédération et les conséquences économiques des lois fédérales concernent en principe tous les cantons dans une même mesure. Cela vaut également pour l'inscription de l'article 31a sur le climat dans la Constitution cantonale, étant donné qu'il coïncide

sur le fond avec les objectifs de la Confédération et qu'il ne devrait donc en résulter aucune distorsion de la concurrence. Dans sa réponse à la consultation (ACE 581/2020), le Conseil-exécutif a refusé l'adoption de l'article 31a sur le climat dans la Constitution cantonale, étant donné que l'article 31 existant (Protection de l'environnement) recouvre déjà implicitement la thématique du climat. Le Conseil-exécutif a en outre souligné que si les efforts de modification constitutionnelle étaient poursuivis, il faudrait observer l'évolution dans les autres cantons et garantir les échanges sous une forme appropriée.

Réponse 4
Le Conseil-exécutif s'engage en faveur d'une agriculture bernoise productive durable. L'agriculture doit assumer le mandat qui lui est attribué dans la Constitution fédérale et être indemnisée de manière adaptée par les pouvoirs publics pour la fourniture liée à ce mandat de prestations d'intérêt publics. Dans ce contexte, la filière agroalimentaire devra, à l'avenir, veiller davantage encore à réduire son empreinte écologique, sans perdre de vue les autres dimensions du développement durable. Dans un contexte de concurrence diversifiée, il s'agira de valoriser sur le marché avec le plus de succès possible les atouts d'une filière agroalimentaire adaptée au site et agissant au niveau régional. Cette orientation constitue un défi pour l'ensemble du secteur. Une stratégie de qualité qui se distingue de la concurrence et garantit des emplois dans la filière agroalimentaire bernoise ne pourra être mise en œuvre avec succès que si tous les acteurs et actrices du secteur unissent leurs efforts. Le Conseil-exécutif y contribue en voulant préserver et créer des conditions favorables dans son domaine de responsabilité. Les offres de formation professionnelle et de formation continue ainsi que les prestations de conseil de l'INFORAMA, le soutien apporté aux mesures de promotion de la qualité et des ventes (p. ex. offensive biologique bernoise) ainsi qu'aux améliorations structurelles, le soutien apporté aux programmes globaux d'utilisation des ressources (p. ex. le projet bernois sur les sols, le projet bernois de protection des plantes), la promotion de la biodiversité ainsi que la garantie d'une exécution efficace et orientée sur les clients constituent des piliers importants à cet égard. Avec le cluster agricole Rütti-Zollikofen (HAFL, INFORAMA, regroupement des associations de branches et des associations professionnelles sur un même site) et son extension (WIN Rütti), le canton de Berne a trouvé une solution prometteuse pour contrer avec succès le tourisme d'achat en misant sur l'innovation et la qualité de ses produits.
Le Conseil-exécutif souligne qu'il n'est pas au courant de l'existence d'un tourisme d'achat de produits phytosanitaires interdits en Suisse. L'adoption d'une (ou de plusieurs) initiative(s) populaire(s) devrait accélérer le processus de modification structurelle dans l'agriculture. Cependant, toutes les entreprises situées en amont et en aval ne seraient pas touchées dans une même mesure, d'autant plus que les surfaces agricoles utiles seraient maintenues telles quelles. Dans d'autres branches telles que les prestations de conseil ou les ateliers mécaniques, dont les prestations dépendent directement du nombre et de l'orientation des exploitations agricoles, cette modification structurelle serait directement perceptible.

Réponse 5
Le canton de Berne est conscient des défis importants et urgents à relever dans le secteur sucrier suisse, indépendamment des initiatives populaires à venir. Il s'est investi en conséquence dans la consultation de la Confédération sur l'initiative parlementaire 15.479 « Stop au bradage ruineux du sucre ! pour la sauvegarde de l'économie sucrière indigène » (ACE 1366/2020). Dans le canton de Berne, environ 1000 exploitations cultivent des betteraves sucrières sur une surface d'environ 3600 hectares ; l'usine d'Aarberg emploie environ 150 collaborateurs et collaboratrices. Ainsi, une part importante du sucre suisse est produite dans le canton de Berne. La production sucrière est donc importante pour l'agriculture du canton de Berne. Elle constitue cependant un défi national, que le canton de Berne s'engage à relever aux côtés de l'Agroscope et de l'HAFL au niveau suisse. Le canton de Berne soutient également la recherche d'une solution au niveau cantonal en collaborant au sein du groupe de travail Sucre lancé par l'Union bernoise des paysans.
Comme évoqué en introduction, le Conseil-exécutif n'a pas commandé d'étude visant à compléter celle de la Confédération sur les conséquences des initiatives nationales sur le canton de Berne. On peut partir du principe que les répercussions décrites dans les études nationales et par le Conseil fédéral s'appliqueraient également sous une forme comparable au canton de Berne. Les répercussions des initiatives

devraient donc toucher notamment les exploitations qui présentent un nombre d'animaux élevé par rapport à la surface de l'exploitation, qui pratiquent l'agriculture intensive ou affichent une part élevée de cultures spéciales.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	303-2020
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.397
Déposée le :	01.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Dumermuth (Thun, PS) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	792/2021 du 23 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	Non classifié

Subventions dommageables à la biodiversité dans le canton de Berne

En août 2020, des chercheurs et des chercheuses du Forum Biodiversité Suisse de l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) ainsi que de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) ont présenté une étude détaillée sur les subventions dommageables à la biodiversité en Suisse (« Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. », en allemand seulement), dans laquelle ils identifient 162 subventions qui nuisent à la biodiversité.

Bien que la biodiversité se trouve dans un état critique en Suisse, d'après cette étude la Confédération et les cantons continuent de verser des subventions qui nuisent directement ou indirectement à la biodiversité, et ce en dépit de l'engagement national et international à abolir, réduire ou réformer les subventions dommageables à la biodiversité.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le canton de Berne a-t-il déjà reconnu que le problème des subventions dommageables à la diversité le concernait ?

2. Le canton de Berne est-il prêt à prendre ce problème à bras le corps ?

3. Qu'a-t-on entrepris dans le canton de Berne pour identifier, réduire, éviter ou transformer les effets dommageables des subventions sur la diversité,?

4. Par l'intermédiaire de quels offices le canton de Berne verse-t-il des subventions qui, selon l'étude précitée, sont contraires à l'objectif de promotion de la biodiversité ?

5. Le cadre financier des subventions allouées peut-il être chiffré ?

12|00|F|v01

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage les préoccupations de l'auteure de l'interpellation concernant l'état de la biodiversité. Plus de la moitié de tous les milieux naturels sont menacés et plus d'un tiers des espèces présentes dans le pays risquent de disparaître. Dans le domaine de la biodiversité, il y a lieu d'agir au niveau national et aussi dans le canton de Berne.

Concernant les questions :

1. L'étude détaillée que l'auteure de l'interpellation cite, « Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz », traite un ensemble de thèmes très pertinent. Le Conseil-exécutif apprécie que de telles études de base soient disponibles et salue le fait que les répercussions sur la biodiversité des diverses subventions soient analysées et évaluées. Que la biodiversité soit affectée négativement par certaines subventions est incontesté. Cependant, l'étude susmentionnée ne considère qu'une partie des enjeux. Ainsi par exemple, l'industrie du bois n'est pas responsable de la densification des forêts, c'est au contraire le manque d'exploitation qui la provoque. Les biotopes pour les espèces animales et végétales tributaires de forêts clairsemées ou de sites particuliers tels les talus des routes sont créés et préservés dans le cadre de la gestion forestière. La création de chemins forestiers contribue à une exploitation forestière durable, à savoir à produire du bois et à maintenir des forêts protectrices, entre autres. Ils permettent aussi de préserver des forêts riches en structures. Contrairement à ce qui est avancé dans l'étude en question, la biodiversité a été nettement améliorée en forêt d'après le quatrième inventaire forestier national. L'affirmation au chapitre 8.6.4 de l'étude, selon laquelle les constructions respectant des normes énergétiques élevées mènent inéluctablement à un besoin accru en surface, est également incompréhensible. Un tel lien de causalité n'existe pas, les répercussions d'un projet de construction sur la biodiversité dépendant de maints autres facteurs bien plus importants que les normes énergétiques des bâtiments. Dans le canton de Berne, ni les subventions de la Confédération, ni les contributions cantonales aux communes, ne créent d'incitations pernicieuses en faveur de la construction de routes. Les contributions issues des droits de douane sur le carburant et de la vente des vignettes autoroutières que la Confédération verse au canton ne sont pas affectées à un usage précis, mais alimentent la caisse générale de l'Etat ; le même mécanisme s'applique aux contributions cantonales versées aux communes. Les contributions fédérales pour les mesures envisagées dans les agglomérations sont quant à elles liées à des projets concrets. Elles servent toutefois à une meilleure harmonisation de l'urbanisation et des transports, ce qui limite le trafic. Ces contributions promeuvent en outre des transports plus sûrs et plus écologiques par transfert vers des modes de déplacement respectueux de l'environnement. Ce faisant, le trafic individuel motorisé est rendu plus supportable. D'une manière générale, elles encouragent la biodiversité. Par ailleurs, la construction, l'exploitation et l'entretien des routes cantonales s'effectuent selon des principes et méthodes qui répondent dans une large mesure aux préoccupations en matière de biodiversité. L'entretien écologique des espaces verts, la lutte contre les néophytes, le salage réduit, l'aménagement le long des routes de passages pour petits animaux tels les amphibiens et l'installation de systèmes spéciaux d'évacuation et de traitement des eaux de chaussée aux abords des routes cantonales très fréquentées en sont des exemples. Finalement, le remplacement de l'éclairage routier classique par des lampes LED et de l'« éclairage à la demande » permet non seulement d'économiser de l'énergie, mais aussi de réduire la pollution lumineuse, ce qui contribue à protéger les animaux nocturnes vivant dans des écosystèmes situés aux abords des routes. Bref, les assertions contenues dans l'étude mentionnée concernant le domaine de l'aménagement routier doivent donc également être relativisées et considérées avec nuance. Le Conseil-exécutif fait par ailleurs remarquer que notamment dans l'agriculture, la plus grande part du soutien financier versé aux agriculteurs bernois l'est sur mandat de la Confédération : sous forme de paiement directs que le canton, en exécution du droit fédéral, ne peut ni redistribuer de son propre chef, ni soumettre à des charges supplémentaires. Les contributions et crédits alloués dans le cadre des améliorations structurelles dans l'agriculture dépendent quant à eux d'une tâche commune relevant du droit public, ce qui implique que les dispositions

déterminantes les concernant sont également ancrées dans le droit agraire fédéral, alors que les dispositions cantonales viennent surtout les compléter. Dans la Stratégie pour les améliorations structurelles, le canton a déterminé que les projets à encourager doivent prendre en compte les trois dimensions de la durabilité et qu'une grande importance doit être accordée à l'écologie et au bien-être animal. Le domaine des subventions de mesures et projets d'urbanisation (aménagement du territoire, parcs, fusion de communes) ne présente pas d'effets dommageables pour la biodiversité. De manière générale, les mesures et projets soutenus financièrement s'orientent vers une exploitation mesurée et cherchent par conséquent à limiter les besoins en surface ; ils visent donc indirectement à ménager la biodiversité.

2. Du point de vue du Conseil-exécutif, il s'agit tout d'abord de créer les conditions nécessaires à une démarche proactive de la part du canton. L'étude mentionnée n'a pas pour prétention de fournir des solutions sur mesure au canton de Berne et ne doit être utilisée que comme une piste de réflexion. Il convient donc, dans un premier temps, que les offices cantonaux procèdent à une analyse détaillée des sujets en jeu. Ce n'est qu'en se basant sur les résultats de cette dernière qu'il sera possible de développer une manière de procéder coordonnée à l'échelon cantonal. La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement présentera en milieu d'année une stratégie environnementale dont une priorité importante sera la biodiversité. Avec en outre la Stratégie de biodiversité du canton, un cadre stratégique approprié sera établi en vue de renforcer de manière méthodique l'engagement des pouvoirs publics en faveur de la biodiversité. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, il sera possible d'analyser et de réduire les effets dommageables à la biodiversité que certaines subventions pourraient présenter. Les conflits d'objectifs décrits dans l'étude sont bien connus du Conseil-exécutif : les subventions et autres aides financières peuvent avoir des effets secondaires indésirables qu'il s'agit de prendre en compte et d'évaluer dès la conception et lors de la mise en œuvre. Bien que ces effets soient parfois inévitables, il est en règle générale possible d'œuvrer en vue d'optimiser les mesures en faveur de la biodiversité quitte à, dans des cas extrêmes, y renoncer et à rechercher d'autres solutions. Il faut cependant garder à l'esprit que toutes les subventions que l'étude de base décrit comme (partiellement) nuisible à la biodiversité servent une cause économique ou sociétale précise. Les conflits d'objectifs se présentent souvent entre différents besoins de protection et d'utilisation, mais peuvent aussi apparaître en raison d'intérêts de protection divergents. Les éventuelles répercussions négatives sur la biodiversité doivent donc être identifiées dans le cadre d'une appréciation globale tenant compte des principes du développement durable et au regard de l'utilité des subventions en question. Le Conseil-exécutif considère qu'il ne serait pas opportun de se concentrer exclusivement sur la dimension environnementale.

3. et 4. La Constitution cantonale dispose à l'article 31 que le canton doit veiller à la préservation de l'environnement naturel ainsi qu'à la protection de la faune, de la flore et de leurs biotopes. Les activités étatiques et privées doivent nuire le moins possible à l'environnement. Le Conseil-exécutif a donc depuis longtemps aligné son programme de législature sur l'ensemble des trois dimensions du développement durable. En matière de biodiversité, les éléments clés sont actuellement la mise en œuvre du plan sectoriel et les projets de la Wyss Academy for Nature. Concernant la protection contre les crues, le maintien des eaux dans un état naturel est un aspect central de la loi cantonale sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux. Ainsi, à l'article 15, alinéa 2, il est écrit que les eaux doivent être maintenues dans un état naturel ou aménagées d'une manière proche du naturel, ou encore, revitalisées. Les projets de revitalisation ou ceux dits combinés sont plus fortement subventionnés lorsqu'ils contiennent des éléments visant un effet écologique positif de grande ampleur. La fourchette en termes de contributions fédérales et cantonales pour des projets d'aménagement des eaux (Fonds de régénération des eaux mis à part) se situe entre 50 et 95 pour cent. Il ne s'agit donc pas là de subventions nuisibles à la biodiversité. D'après l'étude précitée, les subventions allouées aux transports publics devraient être plus orientées vers un entretien des voies ferrées préservant la biodiversité et une utilisation efficace du réseau ferroviaire, au lieu de soutenir l'extension de ce dernier. Mais la

marge de manœuvre du canton est limitée en matière de transports publics par le rail, car l'infrastructure ferroviaire est financée par la Confédération. Cependant, le canton est directement compétent en matière de transports locaux, où il est confronté à des objectifs contradictoires : alors que la promotion des transports publics doit être considérée comme nuisible à la biodiversité dans la mesure où il en résulte une augmentation de la mobilité, elle favorise la biodiversité dans la mesure où elle a pour effet un transfert de ladite mobilité vers ces derniers. Lors de travaux de construction ou de rénovation des infrastructures de transport public, des mesures sont déjà prévues actuellement pour minimiser de potentiels impacts négatifs sur la biodiversité. De plus, les conditions légales doivent être respectées dans les procédures d'autorisation et, pour les projets plus importants, les effets et les mesures de protection envisagées doivent faire l'objet d'une étude détaillée d'impact sur l'environnement.

5. Non, il n'est à ce jour pas possible de chiffrer les subventions versées qui affectent réellement la biodiversité.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	309-2020
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2020.RRGR.403
Déposée le :	03.12.2020
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Wandfluh (Kandergrund, UDC) (porte-parole) Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC) Abplanalp (Brienzwiler, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	793/2021 du 23 juin 2021
Direction :	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification :	-

Ordonnance sur les dommages causés par la faune sauvage – mettre en œuvre la loi sur les forêts

En vertu de l'article 27, alinéa 2 de la loi fédérale sur les forêts (LFo), « [les cantons] édictent des prescriptions visant à prévenir une prolifération nuisible du gibier ; ces prescriptions doivent permettre de garantir la conservation des forêts, en particulier leur régénération naturelle par des essences adaptées à la station, sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures pour protéger les arbres. Lorsque cela n'est pas possible, les cantons prennent des mesures pour éviter les dommages causés par le gibier. »

Or selon l'article 1, alinéa 3 de l'ordonnance sur les dommages causés par la faune sauvage (ODFS), la remise gratuite de produits de protection se fait exclusivement en faveur d'essences endémiques. L'ordonnance cantonale contredit donc l'article 27, alinéa 2 LFo, qui charge les cantons d'assurer la régénération naturelle de la forêt par des essences adaptées à la station.

Afin de garantir les fonctions de la forêt sur le long terme en tenant compte du changement climatique progressif, les exploitants et exploitantes de forêts ont besoin de pouvoir ajouter aux essences endémiques des essences exotiques adaptées à la station.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil-exécutif est-il prêt à procéder à une adaptation de l'article 1, alinéa 3 ODFS pour permettre la remise gratuite de produits de protection aux exploitants et exploitantes de forêts en faveur d'essences adaptées à la station et non plus, comme jusqu'à présent, en faveur d'essences endémiques ?
2. Dans l'affirmative : quand cette adaptation pourrait-elle avoir lieu ?
3. Dans la négative : pourquoi Conseil-exécutif rejette-t-il cette adaptation ?

12|00|F|v01

Réponse du Conseil-exécutif

Afin que la forêt puisse fournir durablement ses prestations même lorsqu'elle est soumise à une forte pression de la part du gibier, il est nécessaire de garantir sa régénération naturelle par des essences adaptées à la station. Cette conservation qualitative de la forêt répond à un intérêt public et au mandat légal. Selon l'article 27, alinéa 2 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (Loi sur les forêts, LFo, RS 921.0), les cantons sont tenus de prendre des mesures destinées à prévenir les dommages causés par le gibier lorsque la régénération naturelle par des essences adaptées à la station ne peut être assurée sans mesures de protection.

Selon l'article 1, alinéa 3 de l'ordonnance sur les dommages causés par la faune sauvage, l'Inspection de la chasse peut remettre gratuitement des produits de protection. La remise de ces produits n'est toutefois pas prescrite par la loi. L'Inspection de la chasse a financé la remise des produits de protection et l'indemnisation de dégâts dus au gibier par le Fonds pour les dommages causés par la faune sauvage. En raison du surendettement de ce dernier, le budget 2012 adopté par le Grand Conseil prévoyait une réduction de 250 000 francs du plafond des dépenses pour les mesures de prévention des dommages causés par la faune sauvage. En conséquence, l'Inspection de la chasse a été contrainte de cesser immédiatement la remise gratuite de produits de protection.

Depuis 2013, l'Office des forêts et des dangers naturels (OFDN) met à la disposition des propriétaires forestiers, lorsque cela se justifie, des produits de protection pour prévenir les dommages causés par la faune sauvage. C'est au forestier ou à la forestière de triage de décider de l'attribution de ces produits dans les limites des crédits disponibles. Ce soutien se fonde sur l'article 33 de la loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo). Il ne se limite pas aux essences endémiques mais inclut également d'autres essences adaptées à la station. L'OFDN examine actuellement d'éventuelles adaptations qui permettraient de protéger à l'avenir, en plus des essences adaptées à la station, d'autres essences ayant des incidences sur le climat.

Réponse à la question 1
Non, le Conseil-exécutif ne juge actuellement pas pertinent de procéder à une adaptation de l'article 1, alinéa 3 de l'ordonnance sur les dommages causés par la faune sauvage. La remise gratuite de produits de protection destinés aux essences adaptées à la station est déjà garantie dans une mesure limitée.

Réponse à la question 3
La DEEE met l'accent sur des mesures qui permettent la régénération des essences adaptées à la station sans prévention passive des dommages causés par le gibier. L'Inspection de la chasse ne remet plus de produits de protection gratuits depuis des années par manque de moyens financiers. Une modification de l'article correspondant de l'ordonnance sur les dommages causés par la faune sauvage n'aurait d'effet que si elle était conjuguée à la mise à disposition de moyens financiers ou à l'augmentation des cotisations au Fonds pour les dommages causés par la faune sauvage.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	096-2021	
Type d'intervention :	Interpellation	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.165	
Déposée le :	07.06.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Heyer (Perrefitte, PLR) (porte-parole)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	899/2021	du 18 août 2021
Direction :	Chancellerie d'Etat	
Classification :	Non classifié	

Mouvements de population et irrégularités dans le registre électoral de Moutier : garantir l'intégrité territoriale des communes du Jura bernois

Le vote du 28 mars 2021 sur l'appartenance cantonale de la commune de Moutier marque la fin de la Question jurassienne. La Confédération ainsi que les cantons de Berne et du Jura l'ont reconnu officiellement. En date du 28 avril 2021, le Conseil-exécutif a en outre envoyé un courrier aux communes du Jura bernois leur expliquant clairement que l'appartenance cantonale de toutes les communes du Jura bernois est désormais réglée définitivement, qu'il n'existe plus de base légale pour d'autres votations ni de droit constitutionnel à l'autodétermination d'une commune non plus. Il convient maintenant de s'assurer que les nombreuses irrégularités observées à Moutier ne servent plus pour faire basculer la majorité dans d'autres communes.

Dans le cadre de la votation communaliste de Moutier, il a pu être observé par le canton, lors de son contrôle du registre électoral de la commune, des centaines de départs et arrivées entre le vote communaliste du 18 juin 2017 et sa répétition le 28 mars 2021, avec une hausse marquée du nombre d'arrivées. Le Conseil-exécutif du canton de Berne a écrit une lettre à Madame la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter en date du 19 mars 2021 au sujet du contrôle du registre électoral de la commune de Moutier. Cette lettre indique notamment que seul 20 pour cent du registre électoral a été analysé par la Chancellerie d'Etat sur la base d'un contrôle ciblé. Ainsi 80 pour cent du registre n'a fait l'objet d'aucun contrôle particulier. Pour les seuls 20 pour cent qui ont été analysés, le Conseil-exécutif conclut ses constatations par : « l'impression générale qui se dégage génère un certain manque de confiance dans la gestion du registre ». En plus des situations qui n'ont pas pu être clarifiées faute de moyens et pour lesquelles il reste un doute, il a été constaté un grand nombre d'arrivées ajoutées fin 2020 y compris à titre rétroactif ainsi que des inversions de situation fiscale en 2020. Le Conseil-exécutif va même jusqu'à affirmer ceci en conclusion : « Il y a manifestement des forces à l'œuvre qui sont déterminées à tout faire pour obtenir une majorité à Moutier ».

12|00|F|v01

En date du 21 mars 2021, le journal *Le Matin Dimanche* a également publié un article indiquant que 800 personnes seraient arrivées à Moutier depuis le vote du 18 juin 2017, dont 300 jeunes, et seraient des nouveaux ayants droit au vote. Un militant séparatiste y affirme : « On compte beaucoup sur les 800 nouveaux ayants droit, dont 300 jeunes, qui sont arrivés depuis le premier scrutin du 18 juin 2017. » Si les affirmations de cet article sont exactes, 800 nouveaux ayants droit représentent entre 200 et 300 nouvelles personnes par année. Cela représente grosso modo entre 5 et 7 pour cent du corps électoral qui changerait par année si l'on admet 4400 ayants droit comme cela a été communiqué avant le vote. Un tel taux de rotation, ou de renouvellement, paraît énorme. Cela signifierait que la population en droit de voter à Moutier serait entièrement renouvelée en 14 à 20 ans ! De plus, compter sur de nouvelles arrivées en hausse, possiblement organisées par des mouvements de lutte, pour faire changer la majorité d'une commune, semble particulièrement révoltant. Nous relevons que résider dans une commune pour une courte durée, le temps nécessaire pour voter, sans intention de s'y établir durablement, puis repartir, est un motif de nullité du vote. Nous constatons, notamment à la lecture de la lettre du Conseil-exécutif du 19 mars 2021 que tous les tenants et aboutissants en lien avec l'organisation de cette votation n'ont pas été maîtrisés. Les médias ont d'ailleurs fait mention d'une plainte pénale qui a été déposée à fin avril au sujet du registre électoral de Moutier. Ces faits soulèvent de nombreuses questions. Ceci étant dit, ce qui nous intéresse particulièrement, c'est de savoir comment il sera à l'avenir possible d'éviter un tel scénario et surtout de savoir comment le Conseil-exécutif entend protéger l'intégrité territoriale du Jura bernois et du canton de Berne pour éviter que des mouvements de population permettent de rouvrir la Question jurassienne dans une commune du Jura bernois, à la lumière de ce qui a été observé au sujet du registre électoral de Moutier.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle analyse le Conseil-exécutif fait-il de la tenue du registre électoral de la commune de Moutier de manière générale ?

2. Quelle a été l'ampleur par année du nombre des arrivées et des départs depuis 2017, notamment en comparaison des années précédentes depuis 2010 ?

3. Peut-on conclure de façon assurée, au regard du contrôle de la Chancellerie d'Etat, que les personnes nouvellement installées à Moutier ont effectivement et durablement déplacé leur centre de vie dans la commune ?

4. Quelles informations le Conseil-exécutif peut-il nous donner au sujet de la plainte pénale qui a été déposée concernant le registre électoral de la commune de Moutier ?

5. Quelles mesures le Conseil-exécutif entend-il mettre en place pour que le scénario découvert à Moutier concernant les mouvements de population ne se reproduise pas dans une autre commune du Jura bernois ?

6. Bien que la Question jurassienne soit terminée, il existe des personnes ne souhaitant pas en prendre acte, tel que par exemple le Conseil communal de Belprahon. Comment le Conseil-exécutif envisage-t-il de défendre l'intégrité territoriale du Jura bernois sur le long terme ?

7. Les communes du Jura bernois peuvent-elles compter sur l'intervention déterminée du Conseil-exécutif ou ont-elles du souci à se faire sur leur avenir au sein du canton de Berne ?

Motivation de l'urgence : la fin de la Question jurassienne est reconnue officiellement par la Conférence tripartite. Or, le Conseil communal de Belprahon a annoncé en date du 25 mai 2021 vouloir organiser un nouveau vote au sujet de l'appartenance cantonale de leur commune. Il est urgent de rassurer la population sur les intentions du Conseil-exécutif et les mesures qu'il va prendre pour protéger l'intégrité territoriale du Jura bernois à l'avenir.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme le souligne l'auteure de l'interpellation, le scrutin du 28 mars 2021 marque la fin définitive de la Question jurassienne. Le seul recours déposé (par des citoyens séparatistes, contre des actes préparatoires) ayant été radié du rôle, le vote du 28 mars 2021, dernier scrutin qui était encore à effectuer, est entré en force. Le processus de votations des communes du Jura bernois sur leur appartenance cantonale est terminé. S'agissant d'un vote entré en force, le Conseil-exécutif comprend l'interpellation comme une démarche préventive et constructive, pour informer la population et lui expliquer que le processus est terminé et ne pourra pas être rouvert plus tard ailleurs, par exemple par des mouvements de lutte ou en raison de déplacements de citoyens et de citoyennes entre communes ou cantons. C'est dans cet état d'esprit positif et apaisant qu'il répond aux questions, pour écarter toute crainte dans la population.

Question 1 : S'agissant d'un vote entré en force, le Conseil-exécutif observe la plus grande retenue, comme il l'a déjà fait peu avant le vote, le 5 mars 2021, dans un communiqué de presse commun avec Moutier. Le canton s'y abstenait de tout jugement de valeur. Prié ensuite, par un courrier du 12 mars 2021 du Département fédéral de justice et police, de donner son appréciation sur le registre électoral, le Conseil-exécutif a dû faire part de ses observations dans une réponse confidentielle à Madame la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter. Cette réponse du 20 mars 2021 a fait l'objet d'une fuite dans les médias une semaine après son envoi, ce que le Conseil-exécutif déplore. Au vu des comptes rendus plus ou moins exacts et incomplets parus dans les médias, décision a été prise de rendre le courrier accessible aux personnes qui en feraient la demande, sur la base de la loi sur l'information. En ce sens, le Conseil-exécutif peut confirmer que les extraits cités ci-dessus sont conformes au contenu du courrier.

Question 2 : Dès septembre 2020, la Chancellerie d'Etat a rendu la commune de Moutier et le public attentifs à une hausse des arrivées à Moutier. Le contrôle étant terminé, le Conseil-exécutif n'entre plus dans les détails. Il est en mesure de confirmer que les départs et les arrivées ont augmenté entre les votations de 2017 et 2021. Sur la base des évaluations faites pendant le contrôle et en chiffres arrondis, on peut citer environ 210 arrivées en 2019 et environ 230 arrivées en 2020, contre 160-170 arrivées par an en moyenne avant le vote de 2017. Les arrivées compensaient assez exactement les départs et décès (compte tenu aussi des personnes naturalisées et des citoyens et citoyennes ayant atteint l'âge de la majorité), ce qui fait que le nombre total d'ayants droit est resté assez stable depuis le vote de 2017, mais que la structure démographique et la composition du corps électoral ont passablement évolué.

Question 3 : Conformément à l'article 23, alinéa 1 du Code civil suisse, le domicile d'une personne est le lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Cette règle s'interprète en ce sens qu'elle exige non seulement un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et la création en ce lieu de rapports assez étroits, mais aussi la volonté manifestée, reconnaissable par des tiers, de faire de ce lieu le centre de son activité, de ses relations personnelles et professionnelles.

Il est important d'expliquer ici la distinction entre « tourisme électoral » et « domiciliation fictive ». Le contrôle du registre visait avant tout à limiter les domiciliations fictives, à savoir le fait de déposer ses papiers et de voter dans une commune sans y vivre réellement, ce qui est punissable sur la base de l'article 282 du Code pénal suisse. Toutes les personnes (20% du registre) ayant fait l'objet d'un contrôle ciblé ont dû confirmer par écrit qu'elles étaient présentes à Moutier et conscientes des conséquences d'une fausse déclaration. Plusieurs dizaines de personnes ont alors retiré leurs papiers de Moutier pour les déposer dans une autre commune, mais la plupart des autres personnes contactées ont confirmé leur présence par écrit.

Le tourisme électoral, lui, consiste à déposer ses papiers dans une commune et à y vivre réellement, pendant un certain temps, pour influencer le résultat d'un scrutin, avant de déménager et repartir. Condamnable moralement sans vraiment pouvoir être empêchée, cette pratique est susceptible de provoquer l'annulation d'un vote, pour autant qu'elle puisse être prouvée et qu'elle ait pu influencer le résultat.

La Chancellerie d'Etat n'ayant plus accès au registre électoral de Moutier depuis plusieurs semaines, le Conseil-exécutif n'est pas en mesure de répondre maintenant à cette question. Tout au plus est-il possible de confirmer que différentes situations étaient soupçonnées de tourisme électoral et que certaines de ces personnes ont déjà quitté Moutier dans les jours et les semaines qui ont suivi le vote, mais que d'autres étaient encore présentes quand le contrôle s'est terminé. Le vote n'ayant pas été contesté par un recours et étant entré en force, il n'appartient pas au Conseil-exécutif de spéculer à ce sujet.

Question 4 : S'agissant d'une plainte pénale, son traitement relève du Ministère public. Le Conseil-exécutif n'est pas en mesure de communiquer à ce sujet, tout au plus peut-il confirmer qu'il a été informé de l'existence d'une plainte pénale relative à différents éléments du registre électoral de Moutier. La communication, le cas échéant et en temps voulu, relève du Ministère public.

Questions 5 et 6 : L'organisation du vote sur l'appartenance cantonale de Moutier a été menée jusqu'à son terme comme prévu, indépendamment des questions qui se posaient sur l'évolution du registre électoral, car un processus était déjà engagé et devait être achevé pour résoudre la Question jurassienne. Ce processus étant désormais clos, le Conseil-exécutif n'a aucune intention d'en ouvrir un nouveau.

L'autonomie communale est réglée par la Constitution fédérale : elle est garantie uniquement dans les limites de l'ordre cantonal (art. 50, al. 1 Cst.). La disposition est reprise par la Constitution cantonale : « L'autonomie communale est garantie. Son étendue est déterminée par le droit cantonal et le droit fédéral » (art. 109 ConstC). Les cantons sont souverains et leurs territoires sont garantis par la Confédération, conformément à l'article 53, alinéa 1 Cst. Contrairement à une idée fausse assez largement répandue et trop souvent alimentée, une commune ne peut pas changer de canton sans l'accord du canton concerné ni la création préalable d'une base légale cantonale.

Long et coûteux, étendu sur plusieurs années entre deux cantons sous l'égide de la Confédération, le processus de votations sur l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois est clos et ne sera pas rouvert. Se fondant sur la loi topique du 26 janvier 2016 sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB ; RSB 105.233), toutes les communes du Jura bernois qui souhaitaient voter sur leur appartenance cantonale et ont déposé une demande dans le délai légal l'ont fait. Toutes, à part Moutier, ont décidé de rester bernoises, dans un vote entré en force. Le Conseil-exécutif se réjouit de cette confiance du Jura bernois dans son canton. Une demande a posteriori d'une commune, peu importe les déplacements de population et l'évolution de son corps électoral, ne serait plus valable. Il n'y a désormais plus et il n'y aura plus de nouvelle base légale cantonale pour un vote sur l'appartenance cantonale d'une commune du Jura bernois.

Dorénavant, toute personne qui s'installera dans une commune jurassienne bernoise sera comme toujours bienvenue de s'y établir et de participer à la vie politique et associative, mais en s'intégrant au cadre cantonal en vigueur, au sein des frontières existantes et définitives du Jura bernois. Le Conseil-exécutif n'a donc aucune mesure à prendre, si ce n'est de rappeler la loi et encourager la population et les communes du Jura bernois à travailler de manière sereine et constructive à leur avenir au sein du canton de Berne, avec tout l'appui des autorités cantonales.

Question 7 : Plus que jamais, le Conseil-exécutif a conscience de la valeur et de la force de la partie francophone du canton et a la volonté de confirmer son engagement pour un canton de Berne bilingue, canton-pont ancré tant en Suisse romande qu'alémanique. Il se réjouit que les communes du Jura bernois puissent continuer leur développement et occuper toute la place qui leur revient au niveau bernois, mais aussi romand et suisse, comme le prévoit le projet Avenir Berne romande, lancé récemment par le Conseil-exécutif. Les communes du Jura bernois peuvent compter sur le soutien déterminé de leur gouvernement cantonal. Elles n'ont plus à craindre une remise en question de leur appartenance cantonale et l'avenir de leurs habitantes et habitants peut être envisagé avec sérénité au sein du canton de Berne.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	091-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.150
Déposée le :	02.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	911/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-

Suite à la décision de la préfecture de Berne-Mitteland, faut-il annuler immédiatement les coupes dans l'aide sociale accordée aux personnes admises provisoirement ?

Aux termes d'une décision du 12 mai 2021 de la préfecture de Berne-Mittelland, l'ordonnance cantonale sur l'aide sociale (OASoc) n'est pas justifiable juridiquement en ce qui concerne l'aide sociale pour les personnes admises provisoirement[1]. Une famille de cinq personnes a déposé un recours contre une décision du Service social de la ville de Berne et la préfecture l'a admis, évitant aux recourants de voir leur forfait passer de 2364 à 1648 francs par mois. La coupe de 30 pour cent aurait diminué de cinq francs par tête le montant journalier prévu pour les denrées alimentaires, l'habillement, les transports, la formation, les soins corporels et les produits d'agrément. La baisse aurait été effective au 1er juillet 2021 et elle l'est déjà dans les autres cas.

Le 20 mai 2020, le Conseil-exécutif a apporté des modifications à l'ordonnance sur l'aide sociale qui sont entrées en force le 1er juillet suivant.[2] L'article 8, alinéa 4 OASoc dispose que le forfait accordé aux personnes admises à titre provisoire subit une baisse de 30 pour cent. Selon la décision du 12 mai 2021, ce changement contrevient toutefois au droit supérieur. Non seulement la préfecture remet en question la légalité de l'ordonnance, mais elle constate une violation du principe d'égalité et de l'interdiction de la discrimination. De plus, les besoins fondamentaux de la famille n'étant pas couverts, la décision est incompatible avec la Constitution fédérale et la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quels sont les effets de la décision de la préfecture et quelles conclusions appelle-t-elle ?

[1] https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2021/05/Entscheid-RsthA-12.05.2021-anonymisiert-0476376.pdf (en allemand)
[2] Ordonnance sur l'aide sociale (OASoc), https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/2260

2. Le Conseil-exécutif est-il lui aussi d'avis qu'en vertu du principe d'égalité, il devrait annuler sans délai ladite disposition de l'ordonnance ?

3. Quand une révision de l'ordonnance sur l'aide sociale aura-t-elle lieu ?

4. Les personnes admises à titre provisoire concernées par de telles coupes depuis le 1er juillet 2020 seront-elles remboursées de la différence de montant ?

5. Comment le Conseil-exécutif juge-t-il les critiques liées à la légalité de l'ordonnance, à la violation du principe d'égalité, à l'interdiction de la discrimination ainsi qu'à d'autres lois relevant du droit supérieur ? Quelles conclusions en tire-t-il ?

Motivation de l'urgence : la décision de la préfecture appelle une clarification rapide de la situation juridique, car elle pourrait mener à l'annulation d'autres décisions des services sociaux. La validité juridique de l'ordonnance sur l'aide sociale est en effet remise en question. D'autres décisions de préfectures sont attendues en raison du dépôt de multiples recours.

Réponse du Conseil-exécutif

Le préfet de Berne-Mittelland a jugé récemment qu'une disposition de l'ordonnance du canton de Berne sur le montant de l'aide sociale accordée aux personnes admises à titre provisoire ne pouvait pas être appliquée dans un cas individuel spécifique relevant de la compétence des communes (séjour depuis plus de sept ans en Suisse). Or les communes sont toujours tenues de mettre à exécution les dispositions de l'OASoc. Étant donné l'effet préjudiciel considérable de cette décision et son influence sur l'appréciation des cas futurs, le Conseil-exécutif est d'avis que la question de la légalité de l'aide sociale octroyée aux personnes admises à titre provisoire doit être tranchée par la justice.

Le préfet de Berne-Mittelland tient la disposition de ladite ordonnance pour contraire à la Constitution sans même avoir consulté la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) à ce sujet. Pour le canton de Berne, il ne s'agit pas seulement de demander une appréciation juridique formelle : il convient que sa politique d'intégration fasse l'objet d'une évaluation d'ensemble et qu'elle ne soit pas présentée sous un jour déformé et unilatéral. C'est pourquoi il a recouru auprès du tribunal administratif contre la décision du préfet de Berne-Mittelland.

Rechercher une insertion plus rapide dans la vie professionnelle et dans la société en même temps qu'une diminution de la dépendance à l'aide sociale et des incitations indésirables est conforme à la réglementation fédérale. C'est d'ailleurs l'objectif de l'Agenda Intégration adopté conjointement par la Confédération et par tous les cantons. Le fait que les montants de l'aide sociale allouée aux personnes admises à titre provisoire sont inférieurs à ceux destinés aux réfugiés ou aux personnes résidant en Suisse n'est ni une nouveauté, ni une invention du canton de Berne.

Il s'agit en réalité d'une pratique de longue date pour les personnes admises à titre provisoire relevant de la compétence du canton. Le montant moindre de l'aide sociale était déjà clairement énoncé dans la précédente loi sur l'asile. Lors de sa révision, le Parlement fédéral avait débattu de cette disposition potestative pour, au final, la renforcer et la transformer en disposition impérative. Le Conseil-exécutif estime que cette procédure est logique : sont admises à titre provisoire les personnes dont la décision de rejet de la demande d'asile est entrée en force et qui, indépendamment de la durée de leur séjour en Suisse, doivent toucher des prestations d'aide sociale de montants inférieurs. Il paraît évident que ces personnes aient d'autres droits et obligations que la population indigène ou que les personnes dont la demande d'asile a été acceptée. D'ailleurs, le canton de Berne se conforme aux lois et aux règles en vigueur au niveau national et à l'Agenda Intégration de la Confédération et des cantons. Il continuera de le faire à l'avenir également.

Question 1 :

Comme mentionné plus haut, il s'agit d'une décision portant sur un cas particulier et qui ne change rien au fait que les dispositions de l'OASoc en vigueur demeurent applicables.

Question 2 :

Non, le Conseil-exécutif n'est pas de cet avis. Le canton de Berne se fonde sur la politique d'intégration de la Confédération et des autres cantons. Il salue expressément la volonté d'encourager l'intégration dans la vie professionnelle et d'éliminer les incitations indésirables qui se dégage de cette politique.

Question 3 :

Le Conseil-exécutif n'envisage pas de réviser l'OASoc sur la base de cette décision, qui porte sur un cas particulier.

Question 4 :

Non, ce ne sera pas le cas. Comme dit plus haut, les dispositions de l'OASoc en vigueur restent valables, sans changements.

Question 5 :

Le Conseil-exécutif ne partage pas le point de vue du préfet sur la politique cantonale d'intégration. Selon lui, les dispositions actuelles ne contreviennent ni au principe de la légalité, ni au principe de l'égalité de traitement. Elles n'enfreignent pas non plus l'interdiction de toute forme de discrimination, ni quelque autre prescription prioritaire.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	093-2021	
Type d'intervention :	Interpellation	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.162	
Déposée le :	05.06.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Fuhrer-Wyss (Burgistein, PS) (porte-parole) Binggeli (Biel/Bienne, PS)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	912/2021	du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration	
Classification :	-	

Garantir la protection des données lors de l'enregistrement des données des personnes qui vont dans les établissements de restauration

La pandémie de coronavirus nous a confronté·e·s à un grand nombre de défis nouveaux. De nombreuses mesures encore inimaginables il y a quelques mois se sont avérées nécessaires et utiles. D'autres ont été prises pour accompagner les étapes de réouverture tant attendues. Une chose est évidente : le traçage précis des contacts pendant la pandémie est, pour des raisons de santé, important et opportun. Cependant, l'enregistrement centralisé des données que le canton de Berne a l'intention d'instaurer dans le cadre de l'ouverture des établissements de restauration est on ne peut plus problématique pour des raisons de protection des données. Selon des informations rendues publiques, la banque de données « Swiss Contact Tracing Database », actuellement utilisée dans de nombreux établissements de restauration, est un vrai cauchemar du point de vue de la protection des données. En effet, les données des personnes concernées provenant d'applications d'enregistrement numériques suisses leaders seraient mises en convergence et analysables de diverses manières ; un historique des visites deviendrait possible. Il faut garantir la protection des données.

Le Conseil-exécutif est chargé de répondre aux questions suivantes :

1. Comment la protection des données est-elle garantie ?

2. Pourquoi n'existe-t-il pas sur le plan technique des barrières de sécurité empêchant l'obtention de données personnelles ?

3. Quelles barrières techniques existe-t-il permettant l'anonymisation des données ?

4. La fédération Gastro Suisse propose 16 applis différentes sur son site Internet ; aucune d'entre elles n'a été soumise à des tests de sécurité publics et aucun organisme indépendant n'a contrôlé les risques liés à la protection des données non plus – sans parler de la publication du code source. Pourquoi le canton de Berne n'édicte-t-il pas de directives à ce sujet ?

12|00|F|v01

5. Comment s’assurer que les données sont bien supprimées de la banque de données centralisée et de celles des établissements de restauration ?

6. Comment s’assurer que les autres Directions et autorités n’utilisent pas à d’autres fins les données recueillies par le biais du traçage ?

7. Comment la sécurité de la banque de données centralisée est-elle garantie ? Quels audits sont-ils mis en œuvre ?

8. Quelles autres solutions que celle de la collecte centralisée de l’ensemble des coordonnées a-t-on envisagées ?

Motivation de l’urgence : la saisie des données est d’ores et déjà devenue une réalité dans les établissements de restauration.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1
Les prescriptions du canton de Berne en matière de sécurité de l’information et de protection des données (SIPD) ont été prises en compte dans le cadre du déploiement de la banque de données centralisée servant à la collecte des coordonnées. Cette banque de données a été conçue en collaboration étroite avec le Bureau pour la surveillance de la protection des données et lui a été soumise pour contrôle avant sa mise en service. Des tests de sécurité externes ont par ailleurs été réalisés.

Question 2
Pour des raisons tant techniques qu’organisationnelles, il n’est pas possible d’effectuer une recherche sur des personnes dans la banque de données (cf. réponse à la question 3).

Question 3
L’anonymisation des données n’est pas prévue, d’autant qu’elle serait contraire aux exigences liées au traçage des contacts. Les données personnelles sont en revanche pseudonymisées grâce à la solution de cryptage mise en œuvre, c’est-à-dire enregistrées dans la banque de données sans que l’on puisse établir un lien direct avec les personnes concernées.
Les données cryptées sont consultées dans le cadre d’un processus autorisé par du personnel médical après double contrôle et uniquement si un événement pertinent sur le plan épidémiologique survient. Dans un tel cas, les quelques collaboratrices et collaborateurs de l’équipe de traçage des contacts autorisés effectuent une recherche dans la banque de données en ciblant un établissement et une période donnée avant d’exporter vers l’application de traçage des contacts TRACY les données personnelles cryptées associées aux paramètres saisis. Ce n’est qu’au cours du processus d’exportation que celles-ci sont décodées pour ensuite apparaître en clair (c’est-à-dire sans cryptage) dans TRACY.

Question 4
Le canton de Berne est uniquement tenu d’assurer la protection des données contenues dans ses propres banques de données. Or, les applications de traçage des contacts sont proposées par des entreprises privées et souvent pour l’ensemble du territoire national. Tous les échanges sans exception réalisés depuis, vers et au sein de la banque de données centralisée du canton sont cryptés.

Question 5
Les données enregistrées dans la banque de données centralisée du canton sont automatiquement supprimées après 14 jours grâce à une méthode conçue selon la norme DIN 66398.

Question 6
La loi fédérale sur la protection des données (LPD) interdit le regroupement d'informations provenant de différentes banques de données conçues pour un usage spécifique sans le consentement des personnes concernées. A l'échelle cantonale, c'est l'article 3b, alinéas 1 et 2 de l'ordonnance COVID-19 qui est déterminant. Les autres Directions cantonales et les autres autorités ne disposent d'aucun droit d'accès à la banque de données.

Question 7
La banque de données a été conçue et mise en service en étroite collaboration avec le Bureau pour la surveillance de la protection des données. Des tests d'intrusion classiques ont été réalisés afin de garantir une sécurité des données maximale. Les documents relatifs à la SIPD exigés à l'article 17a de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD) ont été élaborés et transmis au Bureau pour la surveillance de la protection des données pour un contrôle préalable. Ce dernier envisage en outre de mener dans les prochaines semaines son propre examen portant sur différents aspects relatifs à la protection des données (audit). Un entretien préliminaire a déjà eu lieu à ce sujet.

Question 8
Jusqu'au mois de mai 2021, les coordonnées étaient enregistrées de façon décentralisée et sans consigne précise quant à leur format, avec pour conséquence qu'en cas d'événement épidémiologique nécessitant la mise à disposition des données personnelles, l'équipe de traçage des contacts recevait des données de qualité très variable. Les données fournies étaient souvent incomplètes et de formats divers, ce qui impliquait un important travail de traitement de données pour l'équipe de traçage. Cette dernière a également a été confrontée à des noms erronés ou farfelus (Hitler, Donald Duck…) voire à des données factices, ce qui témoignait du fait que les données n'avaient fait l'objet d'aucune validation. Les données devaient alors être demandées au cas par cas par l'équipe de traçage, parfois au prix de gros efforts pour joindre les personnes responsables dans les cafés, restaurants et hôtels. Ces démarches supplémentaires ont entraîné des retards, compliquant ainsi le travail de traçage des contacts. Si l'on ne voulait pas renoncer purement et simplement au traçage des contacts via une collecte des données, il était dès lors indispensable de mettre en place une solution centralisée. Dans ce contexte, le canton a aussi étudié la solution d'un prestataire privé, laquelle a été rejetée au profit de l'actuelle solution, justement pour des raisons liées à la protection des données.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	094-2021	
Type d'intervention :	Interpellation	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.163	
Déposée le :	05.06.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Junker Burkhard (Lyss, PS) (porte-parole) Berger (Burgdorf, PS)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	913/2021	du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration	
Classification :	-	

Apporter plus de clarté dans l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc)

Le préfet ou la préfète a admis un recours selon lequel la réduction existante du forfait pour l'entretien de l'aide sociale fourni aux requérants et requérantes d'asile admis provisoirement d'après l'OASoc ne serait pas conforme au droit car contraire au principe d'égalité de traitement inscrit dans la LASoc. Il faut donc clarifier de toute urgence les questions ci-après.

La Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) est priée de répondre aux questions suivantes :

1. Quand la DSSI donnera-t-elle son avis sur la procédure qu'elle entend suivre ?
2. Les communes ne doivent-elles pas s'acquitter des montants qui n'ont pas été versés ?
3. Les services sociaux sont-ils tenus de respecter cette pratique non conforme au droit ?
4. Les surcoûts seront-ils pris en compte dans la compensation des charges ou les communes devront-elles les prendre à leur charge si les services sociaux versent les forfaits d'aide sociale ordinaires conformément à la LASoc ?
5. Les communes seront-elles en quelque sorte pénalisées si leurs services sociaux accèdent au droit de leur clientèle à percevoir l'aide sociale légale ?

Motivation de l'urgence : les communes ont besoin d'obtenir à brève échéance des réponses claires à ces questions.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1
Par voie de communiqué de presse publié le 16 juin 2021, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) a annoncé que le canton de Berne avait déposé recours devant le Tribunal administratif cantonal contre la décision du préfet de Berne-Mittelland. Il estime en effet important de faire clarifier par voie judiciaire la légalité de l'aide sociale accordée aux personnes admises à titre provisoire. La DSSI juge toute autre mesure inutile jusqu'à droit connu.

Question 2
Etant donné que la justice n'a pas encore statué, il est prématuré d'aborder cette question. Signalons toutefois qu'il s'agit en l'espèce d'un contrôle concret – et non abstrait – des normes en vigueur effectué dans le cadre de l'examen d'un cas spécifique, de sorte que la décision de l'instance de recours ne déploiera pas d'effet juridique immédiat sur d'autres cas individuels ayant déjà fait l'objet d'une décision entrée en force.

Question 3
Pour l'heure, la question de la conformité au droit de la norme contestée de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc) n'a pas été tranchée par la justice, de sorte que les autorités chargées d'appliquer le droit restent liées jusqu'à nouvel avis au droit en vigueur, qui n'admet pas d'autres options.

Question 4
Sont admises à la compensation des charges les prestations de l'aide sociale matérielle allouées aux personnes dans le besoin pour autant qu'elles aient été versées conformément aux dispositions légales et aux normes édictées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (art. 33, al. 1 OASoc). Le droit en vigueur reste contraignant et les autorités doivent continuer à s'y tenir pour rendre leurs décisions. Si le service social d'une commune décidait de son propre gré de ne pas appliquer la norme en question, la différence ne serait pas admise à la compensation des charges et serait entièrement à supporter par la commune.

Question 5
Comme indiqué dans la réponse à la question 3, la justice ne s'est pas encore prononcée sur la légalité de la norme contestée. Il faut donc attendre l'aboutissement de la procédure habituelle appliquée dans un Etat de droit pour résoudre une question soumise à la justice. Il n'y a absolument pas lieu de parler de pénalisation.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	097-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.166
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	914/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifié

Quel est le plan à moyen terme du Conseil-exécutif pour le traçage des contacts ?

Dans le cadre de la réouverture des restaurants, bars et clubs, le canton de Berne a mis en place un dispositif de traçage des contacts. Depuis le 10 mai 2021, les établissements précités doivent ainsi enregistrer les coordonnées de leur clientèle et les transmettre quotidiennement à une base de données centrale du canton[1]. L'auteur reconnaît les efforts du Conseil-exécutif visant à permettre davantage d'échanges sociaux et de revenus pour la restauration, grâce à des allégements justifiables d'un point de vue épidémiologique et à des mesures d'accompagnement pertinentes comme le traçage des contacts. Comme il n'est pas possible de prévoir aujourd'hui combien de temps le dispositif de traçage des contacts devra être maintenu, des questions se posent toutefois quant aux perspectives à moyen terme.

Actuellement, les exploitantes et exploitants des restaurants, bars et clubs du canton de Berne sont pratiquement obligés de choisir l'un des 26 fournisseurs d'applications[2], afin de se conformer au dispositif de traçage des contacts. A défaut, les données de chaque personne visitant leurs établissements devraient être saisies manuellement dans un formulaire web de la DSSI.

Le canton de Berne impose aux fournisseurs d'applications certaines conditions à respecter pour l'interface entre leur application et sa base de données centrale[3]. Selon le canton, les données sont supprimées de la base de données centrale après 14 jours[4]. Les données sont cryptées et sauvegardées sur des serveurs en Suisse[5].

[1] https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/Corona/Corona/bar_club_meldung/faq-restaurant-event-datenbank.html.
[2] https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/Corona/Corona/bar_club_meldung/faq-restaurant-event-datenbank.assetref/dam/documents/GEF/GS/fr/corona/fournisseurs-app.pdf, état au 26.05.2021.
[3] https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/Corona/Corona/bar_club_meldung/Technischer-Input.assetref/dam/documents/GEF/KAZA/de/Formulare/Corona/GCT-API%2BDocumentation%2B%28EN%29-270421-v1_3.pdf.
[4] https://www.gef.be.ch/gef/fr/index/Corona/Corona/bar_club_meldung/faq-restaurant-event-datenbank.html#anker-anchor-11.
[5] https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2021/05/20210512_1430_fuer_ein_effizientescontacttracingbrauchtesallebeteiligten?cq_ck=1620823298911.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le haut niveau de protection des données et de transparence requis pour le traçage de proximité, c'est-à-dire l'application SwissCovid, constitue une référence importante[6]. Pourquoi le dispositif de traçage des contacts introduit par le canton de Berne ne reprend-il pas ces normes élevées de protection des données et de transparence ?
2. Quelles sont les exigences en matière de sécurité technique, de protection des données et de divulgation du code source qu'une application ou son fournisseur doivent remplir pour être approuvés par le canton de Berne pour le traçage des contacts ?
3. Parmi les fournisseurs d'applications actuellement approuvés, il existe une plateforme dont l'historique en matière de protection des données est douteux[7]. Comment le code source des applications et le traitement des données par les fournisseurs sont-ils contrôlés par le canton ou par un organisme indépendant ?
4. Est-il vrai que dans le dispositif actuel de traçage des contacts, les données des clientes et des clients sont potentiellement enregistrées à deux endroits, d'une part dans la base de données centralisée du canton et d'autre part chez les fournisseurs des applications ?
5. Parmi les applications actuellement approuvées, y en a-t-il qui sont fournies aux restauratrices et restaurateurs de manière totalement gratuite ? Si oui, comment leur fonctionnement est-il financé ?
6. Est-il vrai que les personnes qui fréquentent régulièrement des restaurants dans le canton de Berne doivent potentiellement se compliquer la vie en installant une multitude d'applications sur leur téléphone portable, afin de se conformer au dispositif de traçage des contacts ? Dans l'affirmative, le Conseil-exécutif estime-t-il que cette circonstance contribue à ce que les clientes et les clients s'efforcent de répondre aux exigences du traçage des contacts ?
7. Pour la période avant le 10 mai 2021, combien de fois le canton a-t-il demandé à recevoir les coordonnées des clientes et des clients des restaurants, bars et clubs dans le cadre du traçage des contacts ? Combien de fois y a-t-il eu des problèmes à ce sujet, et quels étaient ces problèmes ?
8. Combien de clientes et de clients de restaurants, bars ou clubs le canton de Berne a-t-il contacté depuis le 10 mai 2021 grâce à la base de données centralisée, pour leur communiquer qu'elles et qu'ils avaient potentiellement été exposés au coronavirus ?
9. Selon quels critères le Conseil-exécutif décide-t-il de la durée de maintien du dispositif actuel en matière de traçage des contacts ? Dans ce processus décisionnel, quel est le poids accordé à l'utilité du dispositif, et comment cette utilité est-elle quantifiée ?
10. Le Conseil-exécutif est-il prêt à introduire un dispositif de traçage des contacts qui soit meilleur en termes de protection des données, de transparence et de convivialité, au cas où le traçage des contacts devrait être maintenu au-delà de quelques mois ? Dans la négative, pourquoi pas ?

Motivation de l'urgence : l'introduction du traçage des contacts dans la restauration n'est pas optimale en termes de protection des données, de transparence et de convivialité, et a suscité un certain mécontentement[8]. Il s'agit d'examiner à temps les améliorations possibles, au cas où le dispositif de traçage des contacts devrait être maintenu sur une période prolongée.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1
Le traçage de proximité effectué avec l'application SwissCovid n'a pas pour but de collecter les données personnelles nécessaires à un traçage des contacts au sens strict. L'objectif premier est d'informer les personnes disposant de l'application d'un possible contact étroit avec un cas positif. Il relève de la responsabilité individuelle de la personne concernée de décider de la conduite à adopter en cas de notification. Rien ne garantit qu'elle se placera en quarantaine, permettant ainsi dans le meilleur des cas, si elle a bel et bien été infectée, d'interrompre une chaîne de transmission. L'avantage du traçage de

[6] Par ex. respect de la vie privée dès la conception, code source ouvert dans la mesure du possible, stockage décentralisé des données.
[7] https://www.republik.ch/2020/08/28/hashtag-lunchgate.
[8] Voir par ex. : https://www.derbund.ch/gastronomen-rufen-zum-datenstreik-auf-482641122605.

proximité est avant tout d'atteindre des personnes présumées infectées qui ne peuvent être identifiées par l'équipe de traçage (p. ex. car le contact a eu lieu de manière anonyme dans les transports publics).

Questions 2 et 3
Le canton de Berne met une interface standardisée à la disposition des fournisseurs d'applications d'enregistrement. Il garantit que les éléments techniques dont il a la responsabilité respectent les prescriptions en matière de sécurité de l'information et de protection des données. En revanche, il ne contrôle pas les solutions proprement dites. Les personnes qui ne sont pas d'accord avec les dispositions de protection des données de l'application utilisée par l'établissement fréquenté ont la possibilité de s'inscrire directement dans la base de données cantonale au moyen d'un formulaire en ligne, sans avoir à utiliser d'application d'enregistrement.

Question 4
En vertu de l'article 11, alinéa 3 de l'ordonnance fédérale COVID-19 situation particulière, les coordonnées doivent être conservées durant les 14 jours suivant la manifestation ou la visite de l'installation ou de l'établissement, puis immédiatement détruites. Cette prescription vaut aussi bien pour la base de données cantonale que pour celles des fournisseurs d'applications d'enregistrement.

Question 5
Le modèle de financement des applications d'enregistrement est du ressort du fournisseur concerné.

Question 6
Comme la plupart des autres cantons, le canton de Berne ne donne aucune consigne concernant les applications d'enregistrement à utiliser. Il appartient aux établissements concernés de choisir celle qu'ils jugent la plus appropriée. La seule condition est que les données collectées soient transmises au moins une fois par jour à la base de données cantonale.

Question 7
Le canton a demandé à recevoir les coordonnées de la clientèle d'un restaurant, d'un bar ou d'un club à cinq occasions. Dans un des cas, l'établissement ne s'était pas acquitté de son obligation de collecte ; le traitement des données n'a donc pas pu être exhaustif.
Pendant la deuxième vague, l'équipe compétente du Service du médecin cantonal a dû à plusieurs reprises prendre contact avec des centaines de personnes. L'ensemble du processus – joindre les responsables concernés, obtenir en temps utile les listes des personnes enregistrées et garantir la qualité des données – a à chaque fois pris beaucoup de temps.

Question 8
En date du 16 juin 2021, la base de données centralisée avait permis au canton de Berne d'informer 28 personnes qu'elles avaient peut-être été exposées au coronavirus.
Etant donné que les plans de protection (distance et masque lors des déplacements) applicables aux espaces extérieurs (terrasses) avaient été respectés dans les établissements investigués, le canton n'a demandé à obtenir les coordonnées de la clientèle qu'à deux reprises depuis le 10 mai 2021.

Question 9
Les services compétents de l'OFSP et des cantons élaborent actuellement la stratégie de traçage des contacts en vue de la soumettre au Conseil fédéral et à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé, lesquels prendront position au cours des prochaines semaines.
On part du principe que le traçage des contacts demeurera, à moyen terme, un pilier important de la lutte contre la pandémie et contre les flambées de coronavirus. Il importe d'adapter les ressources en personnel et l'infrastructure informatique à l'évolution de la situation (faible nombre de cas, apparition de nouveaux variants préoccupants, transmission lors de grandes manifestations, taux de couverture vaccinale, vagues saisonnières, etc.) pour protéger la population et l'économie contre de nouvelles

vagues nécessitant des mesures restrictives à grande échelle. Cela impliquera sans doute la mise à disposition d'équipes de traçage des contacts et de gestion des flambées plus petites mais agiles, dotées du savoir-faire nécessaire ainsi que de bons outils informatiques, et préparées à la collaboration intercantonale.

Question 10
Le Conseil-exécutif contrôle en permanence la mise en œuvre de l'obligation de collecte des coordonnées, étudiant les possibilités d'optimisation sur les plans de la protection des données, de la transparence et de la convivialité.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	102-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.171
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Ammann (Bern, LG) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	895/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-

Protection des données ? La base de données centralisée des établissements de restauration soulève des questions

La décision du Conseil-exécutif d'imposer l'obligation d'une base de données centralisée aux services de restauration est tombée à l'improviste et a pris le secteur de court. Avant même que les épineuses questions relatives à la protection des données et à la mise en œuvre technique de la banque de données aient pu être définitivement tirées au clair, cette dernière était déjà en fonction. De nombreux tests, en particulier d'ordre pratique, n'ont été entrepris ou ne seront entrepris qu'après la mise en fonction du système. Pourquoi le modèle choisi n'est-il pas un modèle avec sauvegarde décentralisée et cryptage des clés auprès des opérateurs de la banque de données et des services de restauration ? Cela est difficilement compréhensible pour qui se préoccupe de la protection des données. Le choix d'un modèle centralisé signifie qu'une seule clé permet de consulter toutes les données.

L'un des arguments invoqués pour justifier la mesure était qu'une partie des responsables des services de restauration n'étaient pas joignables et que l'équipe de traçage des contacts ne pouvait donc pas informer les gens à temps.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Durant l'automne et l'hiver, à l'occasion de combien d'« incidents » le canton de Berne a-t-il dépendu d'informations sur la clientèle pour pouvoir décréter des quarantaines ?

2. Parmi les « incidents » évoqués au point 1, y a-t-il eu des retards dus au fait que les responsables des établissements de restauration n'étaient pas joignables ou à d'autres lenteurs des établissements de restauration ?

3. Combien de jours le retard le plus long et le retard le plus court ont-ils duré ? Où se situe la médiane ?

4. Le Conseil-exécutif est-il prêt à publier le code source de la banque de données centralisée pour renforcer la confiance de la clientèle et des établissements de restauration à l'égard du projet cantonal ? Sinon, quels sont les arguments contre la publication du code source ?

5. Le Conseil-exécutif est-il prêt à publier les tests de sécurité réalisés par le canton et leurs résultats ?

6. Par quels moyens techniques l'effacement complet des données de la banque est-il garanti, même lors d'un back-up notamment ?

7. La banque de données repose sur l'article 31, alinéa 4 de la loi sur les épidémies (LEp) : selon quels critères une banque de données centralisée à durée limitée est-elle nécessaire ? Le Conseil-exécutif a-t-il défini, à l'image de la Confédération, un facteur R, un taux d'hospitalisation ou d'autres valeurs semblables ?

8. Qui est responsable du « réexamen régulier des mesures », selon l'article 31, alinéa 4 LEp, et à quelle fréquence (régularité) cet examen a-t-il lieu ?

9. Pour quels motifs le modèle décentralisé avec paires de clés n'a-t-il pas été privilégié afin d'accroître significativement la sécurité des données ?

10. Quel rôle le principe du « Privacy-by-Design » (respect de la vie privée dès la conception) a-t-il joué au moment du choix de la banque de données centralisée et comment a-t-il été évalué ?

11. Quelles alternatives à la banque de données centralisée ont-elles fait l'objet d'une étude et pour quels motifs le Conseil-exécutif a-t-il opté pour une solution douteuse du point de vue de la sécurité et de la protection des données ?

Motivation de l'urgence : le logiciel étant déjà en cours d'utilisation, il est essentiel d'avoir rapidement des réponses aux questions pour pouvoir intervenir en conséquence, le cas échéant.

Réponse du Conseil-exécutif

La stratégie déployée par la Confédération et les cantons pour enrayer la pandémie repose essentiellement sur les trois piliers que sont la vaccination, les tests et le traçage des contacts. Plus ils seront consolidés, plus vite nous pourrons nous acheminer durablement vers un retour à la normalité. L'approche adoptée jusqu'ici a consisté à recourir à de nombreuses restrictions pour maintenir au plus bas le nombre d'infections au coronavirus, et ainsi éviter un engorgement des services de santé. Etant donné que, lorsque le nombre de cas était plus élevé, les établissements tenus de collecter les coordonnées de leur clientèle étaient pour la plupart fermés, le nombre de recours à ces informations ne constitue pas un indicateur suffisamment parlant.
Il y a toutefois lieu de penser qu'il y aura encore pendant un certain temps de nouvelles infections au coronavirus au sein de la population non vaccinée. Une saisie électronique des données, qui permet d'avoir immédiatement à disposition les informations nécessaires en cas d'incident, est un atout considérable pour l'efficacité du traçage des contacts. Si le nombre de contaminations continue d'augmenter, cette solution évite de recourir à des restrictions sur l'ensemble du territoire, comme justement la fermeture des services de restauration.
L'autorité de surveillance de la protection des données a été étroitement impliquée dans la création de la banque de données et a procédé à des contrôles préliminaires. Des tests de sécurité ont en outre été réalisés par des tiers.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différentes questions :

Question 1
Au cours de la période citée, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) n'a pas fait de collecte de données différenciée pour tous les incidents impliquant des restaurants, clubs et bars. L'expérience de l'automne et de l'hiver a cependant montré qu'il était parfois très fastidieux de joindre le ou la responsable de l'établissement concerné et d'obtenir ses listes de coordonnées. Lorsque ces listes nous parvenaient, elles étaient souvent lacunaires et de formats inégaux, ce qui compliquait considérablement le traçage de contacts. Il arrivait aussi parfois qu'elles contiennent des faux noms, des absurdités (Hitler, Donald Duck…) ou des informations erronées, ce qui signifiait que les données collectées ne pouvaient en aucun cas être validées. La presse s'est largement fait l'écho de tels exemples, notamment ceux de ces trois bars bernois qui ont été contraints de fermer temporairement. Les données qu'ils avaient livrées étaient si vagues qu'il était impossible d'identifier précisément la clientèle présente au même moment que la (ou les) personne(s) testée(s) positive(s), si bien que 1394 quarantaines au total ont dû être ordonnées. Un autre bar a également dû fermer car ses listes de clientèle ne respectaient pas les exigences et n'avaient pas été transmises au Service du médecin cantonal dans le délai de deux heures imparti.

Questions 2 et 3
Comme cela a été dit dans la réponse à la première question, ces informations n'ont pas été collectées. Il y a cependant eu des retards répétés dans la livraison des données, soit parce que la personne responsable n'était pas joignable, soit parce qu'il y avait des problèmes techniques. Souvent, les établissements n'avaient pas testé leur système de collecte des données dans le cadre de leur activité ordinaire et n'étaient pas en mesure de transmettre leurs listes au Service du médecin cantonal dans le délai de deux heures imparti.

Question 4
La possibilité de publier le code source est à l'étude à la DSSI. Il convient de rappeler que la banque de données centralisée pour les établissements de restauration est uniquement temporaire et sera supprimée une fois que l'obligation de collecter les données imposée par le Conseil fédéral aura été levée.

Question 5
Le Conseil-exécutif estime que publier les rapports des tests de sécurité ne serait pas judicieux, car des pirates informatiques pourraient éventuellement en tirer des indices importants leur permettant d'accéder aux données ou d'entreprendre des attaques ciblées. Les résultats des tests ont été mis à la disposition de l'autorité de surveillance de la protection des données à sa demande.

Question 6
Conformément à l'article 11, alinéa 3 de l'ordonnance fédérale COVID-19 situation particulière, les données sont détruites automatiquement 14 jours plus tard, sur la base de paramètres établis et selon la méthode DIN 66398. Une fois détruites, ces données ne peuvent plus être récupérées.

Question 7
Tant que le traçage des contacts collecte les coordonnées, cette mesure est nécessaire pour mettre en quarantaine quiconque a été en contact étroit avec une personne testée positive ou pour recommander un test à toutes celles qui n'étaient pas en contact étroit mais qui étaient présentes dans le même lieu. Sans ces données personnelles, il nous est impossible de procéder à un traçage des contacts efficace et de qualité tel que le demande la Confédération.

Question 8
La Confédération et le canton examine constamment l'utilité des mesures visées aux articles 33 à 38 LEp. Les mesures sont adaptées en fonction des besoins puis levées dès lors qu'elles ne sont plus utiles.

Question 9
Le but du traçage de proximité réalisé avec l'application SwissCovid n'est pas de collecter les données personnelles nécessaires à un traçage de contacts rigoureux. Il s'agit plutôt d'alerter les personnes ayant l'application s'il y a un risque qu'elles aient côtoyé quelqu'un qui a été testé positif. Les personnes alertées jugent par elles-mêmes des suites à donner à cette information. Il n'est donc pas garanti qu'elles observent une quarantaine et que, s'il y a eu contamination, une chaîne de transmission puisse dans le meilleur des cas être brisée. L'avantage du traçage de proximité réside essentiellement dans le fait que, selon les circonstances, il permet d'alerter les personnes qui sont soupçonnées d'avoir été contaminées mais ne peuvent être identifiées au moyen du traçage de contacts (par ex. parce que le contact a eu lieu entre des personnes inconnues dans les transports publics).

Question 10
Le « Privacy by Design » était une exigence fondamentale dès la conception de la banque de données. Grâce à ce principe, seules certaines personnes responsables du traçage de contacts au niveau cantonal peuvent accéder aux données, par exemple. Et elles ne peuvent y accéder que s'il y a une raison épidémiologique concrète.

Question 11
Jusqu'à mai 2021, les données étaient stockées de façon décentralisée et sans exigences précises concernant le format. En conséquence de quoi, il y a eu des retards dans la livraison des données nécessaires au traçage de contacts lors des incidents et celles-ci étaient de qualité très variables (voir questions 1 à 3). Cela va à l'encontre des efforts déployés pour un traçage de contacts efficace. Pour ne pas renoncer totalement au traçage de contacts par collecte des données, une solution centralisée s'est imposée. Dans ce cadre, l'offre d'un soumissionnaire privé a également été examinée, mais pour des questions de sécurité des données, elle a été écartée au profit de la solution actuelle.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	105-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.174
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	915/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-

Durée de la protection vaccinale et rappels de vaccin

Différentes questions émergent en lien avec la durée de protection vaccinale, la validité des certificats et le laps de temps entre la fin de la protection / de la validité des certificats de vaccination et le rappel de vaccin. En effet, certains groupes vaccinés ne seront bientôt officiellement plus couverts par la protection vaccinale et leur liberté de mouvement se verra à nouveau entravée.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les conséquences concrètes pour la population du canton de Berne de ces incertitudes quant à la durée de protection vaccinale et aux rappels de vaccin ?
2. Quel calendrier le canton de Berne a-t-il prévu pour les rappels de vaccin ?
3. Que compte faire le gouvernement pour la période allant de la fin de la protection vaccinale de six mois décomptés depuis la deuxième inoculation jusqu'au moment du rappel, dont on ignore encore quand il doit avoir lieu ?
4. Qu'en est-il des certificats de vaccination à l'échéance des six mois de protection ?
5. Comment cette situation sera-t-elle abordée dans les EMS ? Faut-il s'attendre de nouveau à une multiplication des mises en isolement des résidentes et résidents ?
6. Dans quelle mesure la DSSI compte-t-elle intervenir pour créer tant que faire se peut un cadre clair et des conditions optimales afin que les EMS puissent faire face aux difficultés engendrées par la pandémie de COVID-19 ? Qu'est-il prévu à cet effet ?

Motivation de l'urgence : ces questions sont d'une actualité brûlante, en particulier celle liée à la période allant de la fin de la protection vaccinale au rappel de vaccin, étant donné que plusieurs groupes vaccinés ne seront bientôt officiellement plus protégés.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Aucune conséquence concrète n'a été constatée à ce jour. En l'occurrence, l'administration ne reçoit qu'un nombre insignifiant de demandes concernant la durée de protection vaccinale.

2./3. Le schéma de vaccination est défini par la Confédération sur la base des recommandations de la Commission fédérale pour les vaccinations. En juin 2021, l'OFSP a annoncé que l'immunité conférée par le vaccin durait au moins douze mois. C'est pourquoi aucun rappel de vaccin n'est à prévoir pendant ce laps de temps.

4. La durée de protection est automatiquement adaptée dans les certificats de vaccination électroniques. S'agissant des certificats physiques, leur validité est uniquement paramétrée dans le code QR. Les critères déterminants sont enregistrés dans l'application de contrôle, qui indique si celui-ci est toujours valable ou non.

5. Le Conseil-exécutif ne s'attend pas à ce que la durée de protection vaccinale ait une influence sur la situation dans les EMS.

6. La DSSI est en train de préparer le calendrier de la campagne de vaccination de 2022. Actuellement, il est de nouveau prévu d'augmenter à court terme les capacités pour effectuer les rappels vaccinaux. Il n'est toutefois pas exclu que, dans le sillage des nouvelles connaissances scientifiques acquises entre-temps sur la durée de protection vaccinale, la Confédération décide de prolonger cette dernière et que les rappels soient reportés en conséquence.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	106-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.175
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Kocher Hirt (Worben, PS) (porte-parole)
Cosignataires :	1
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	916/2021 du 18 août 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-

Quels enseignements le Conseil-exécutif tire-t-il de la pandémie pour les personnes âgées ?

Les vaccins contre le coronavirus ont permis d'assouplir une partie des mesures de protection et la vie sociale commence à se normaliser. Plusieurs mesures prises pendant la pandémie de COVID-19 ont eu et ont encore des conséquences qui resteront perceptibles pendant longtemps, en particulier pour les personnes âgées. Au début de la pandémie, la pénurie de matériel de protection a rajouté à la complexité de la gestion de crise. Les personnes âgées, leurs proches et le personnel n'ont évidemment pas vraiment été au centre de l'attention médiatique, ce qui ne veut pas dire que ces personnes aient été moins atteintes que d'autres par les répercussions de la crise. Cela ne sera pas sans laisser de séquelles dans certains cas. Le taux d'occupation des établissements médico-sociaux (EMS) est en recul, notamment du fait des craintes suscitées par une entrée en EMS au vu de ce qu'ont subi les résidentes et résidents. Il est nécessaire de revenir sur les événements et, le cas échéant, d'adapter des conditions-cadres politiques.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil-exécutif et les prestataires ont-ils réalisé une évaluation, un rapport sur la progression de la pandémie dans les EMS (recours aux mesures de protection, mise en œuvre des mesures de quarantaine, réglementation des visites, santé et médication des résidentes et résidents, santé du personnel, etc.) ?
2. Combien de patientes et de patients COVID ont été soignés dans les EMS, contribuant ainsi à délester les hôpitaux ?
3. Quelles conclusions et quelles leçons le Conseil-exécutif et les prestataires de services aux personnes âgées tirent-ils de ces évaluations de la pandémie ?
4. Comment le taux d'occupation trimestriel des EMS a-t-il évolué en 2020-2021 (entrées et sorties) ?
5. Comment la situation du personnel des EMS a-t-elle évolué pendant la crise de COVID-19 et quelles fluctuations a-t-on observées ?

12|00|F|v01

6. Quelles mesures le Conseil-exécutif prend-il pour disposer de suffisamment de matériel de protection et de la logistique correspondante face à une nouvelle pandémie ?
7. Quels objectifs le Conseil-exécutif fixe-t-il afin de mieux tenir compte des personnes âgées lors d'une éventuelle nouvelle pandémie ou crise, de mieux garantir l'autodétermination et la liberté de mouvements des personnes en EMS, et d'assurer une qualité de soins de haut niveau ?
8. Comment le Conseil-exécutif pense-t-il soutenir les efforts des EMS pour que la population reprenne confiance dans cette forme de lieu de vie ?
9. Les stagiaires et les apprenties et apprentis sont inclus dans les calculs d'effectifs des EMS. Comment le Conseil-exécutif compte-t-il garantir le nombre de places de formation même si le taux d'occupation des lits n'est pas maximal ?

Motif de l'urgence : les personnes âgées ont été fortement touchées par les effets de la pandémie, et les résidentes et résidents dans les EMS ainsi que leurs familles ont souffert. Il faut réagir rapidement à la perte de confiance et au malaise que ressentent les personnes qui ont le sentiment d'avoir abandonné des proches âgés à la garde des institutions de soins, et il faut élaborer des mesures fortes pour mieux anticiper d'éventuelles situations similaires et pour garantir le respect des droits des hommes et des femmes de cette tranche d'âge aussi. Cela contribuera à soulager toutes les parties concernées et permettra de garantir l'égalité de traitement.

Réponse du Conseil-exécutif

La maîtrise de la pandémie a placé les fournisseurs de prestations du secteur du troisième âge face à des défis de taille, leur clientèle faisant partie du groupe de population le plus vulnérable, pour lequel une infection peut avoir des conséquences dramatiques. Le canton a tout mis en œuvre pour les soutenir : priorité aux établissements médico-sociaux (EMS) dans la campagne de vaccination, création d'une plateforme cantonale d'offres de mission, contacts hebdomadaires avec la direction de l'association des EMS bernois (CURAVIVA BE), publication de recommandations et de directives, prestations de conseil individuel aux EMS.

Point 1

L'administration intègre en continu les connaissances acquises dans le cadre de la lutte contre la pandémie. La Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) a accompagné les fournisseurs de prestations et leur association dès l'apparition de la pandémie. L'Office des personnes âgées et des personnes handicapées (OPAH) a ainsi transmis aux institutions pour personnes âgées (EMS et foyers de jour) et aux structures pour personnes en situation de handicap les directives fédérales ou cantonales à mettre en œuvre au fur et à mesure des développements. Une évaluation systématique de tous les enseignements tirés ne sera cependant envisageable qu'après la pandémie.

Point 2

La prise en charge des pensionnaires durant la pandémie a exigé un investissement considérable de la part des EMS. Ces derniers ont dû réagir promptement aux adaptations constantes des directives et des recommandations, modifier si nécessaire leurs plans et mesures de protection, les faire appliquer et fournir les instructions requises à leur personnel. Ces efforts étaient indispensables pour pouvoir offrir un encadrement et des soins sûrs, y compris lors des pics d'infection. Rien n'indique toutefois que les dispositions prises par les EMS aient permis de délester les hôpitaux : des transferts vers ceux-ci sont restés inévitables, même au cours de la pandémie.

Point 3

Il faudra attendre la fin de la pandémie pour pouvoir procéder à une évaluation systématique des connaissances acquises dans le cadre de la lutte contre le coronavirus. Cela dit, il est déjà possible d'en tirer certaines conclusions, notamment la nécessité d'accélérer la numérisation des processus dans le secteur du long séjour.

Point 4

Il n'y a pas encore de chiffres précis concernant le taux d'occupation trimestriel des EMS en 2021 : en raison de la pratique des acomptes, des données exhaustives relatives aux prestations fournies en 2021 ne seront disponibles qu'avec les comptes finaux. Contre toute attente, 2020 a totalisé 0,2% de journées de soins de plus qu'en 2019. De 2018 à 2019, cette augmentation avait été de 0,9%, tandis que la période 2017-2018 avait affiché un recul de 1,8%.

Point 5

Le Conseil-exécutif ne possède aucun chiffre sur les fluctuations de personnel durant la pandémie par rapport aux variations moyennes enregistrées dans les EMS.

Point 6

Les entreprises actives dans le secteur de la santé ont été invitées à avoir en stock suffisamment de matériel de protection pour quatre mois. Le respect de cette prescription fait l'objet d'inspections dans certains domaines. Par ailleurs, le canton de Berne a conclu avec un fabricant suisse de masques d'hygiène une convention garantissant la livraison en temps de pandémie.

Point 7

Au cours de la première vague, la DSSI avait déjà tiré de premières conclusions concernant la garantie de l'autodétermination et de la liberté de mouvement, ce qui a permis d'éviter l'interdiction des visites dans les EMS durant la deuxième vague.

S'agissant de la gestion de la qualité des soins en EMS, elle est au premier chef du ressort des exploitants. La DSSI veille, dans le cadre de son mandat légal, à l'application d'un système approprié d'assurance de la qualité ; lorsque c'était nécessaire, elle a également assumé cette tâche au cours des première et deuxième vagues au moyen des outils de surveillance ordinaires à sa disposition.

Point 8

Le canton a pour mandat d'assurer la couverture en soins. Il est de la responsabilité des institutions d'instaurer ou de rétablir une relation de confiance avec la population. La DSSI poursuivra son étroite collaboration avec elles afin de maintenir un cadre optimal pour la fourniture des prestations.

Point 9

Les consignes cantonales concernant le plan des postes des EMS garantissent une disponibilité suffisante de personnel soignant en fonction des soins requis. Chaque EMS connaît ses besoins en termes d'effectifs et de niveaux de formation, qui dépendent du nombre de pensionnaires et de leurs degrés en soins. Les exigences relatives à la dotation en personnel tiennent compte d'un pourcentage donné de personnes en formation formalisée (selon l'année) ; les stagiaires ne sont pas inclus.

Le volume de prestations de formation déterminant se calcule à l'aide du plan des postes. Les EMS doivent fournir 8,5 semaines de formation par poste à plein temps du groupe de professions des soins et de l'assistance[1]. Ils concluent des contrats d'apprentissage pour les places d'aide en soins et accompagnement AFP et d'assistant/assistante en soins et santé communautaire CFC. Quant aux places en soins infirmiers, leur attribution passe par les centres de formation (BZ Pflege et Haute école spécialisée bernoise).

Le Conseil-exécutif n'a pas connaissance d'EMS n'ayant pas rempli leur obligation de former durant la pandémie. Du fait de la légère hausse tant des journées de soins décomptées que des besoins de soins enregistrée entre 2019 et 2020, on peut s'attendre à une augmentation des prestations de formation.

Destinataire
– Grand Conseil

[1] Art. 31b, al. 4 et annexe 3 de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc)

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	127-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.196
Déposée le :	07.06.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Baumann-Berger (Münsingen, UDF) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 10.06.2021
N° d'ACE :	847/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-

Manque de clarté autour des doses de vaccin contre le coronavirus

Les personnes présentant des anticorps contre le coronavirus doivent-elles se faire vacciner, et si oui, quand et pourquoi ? Ces questions divisent la population. Certaines personnes avec des arguments de poids se retrouvent sur liste d'attente alors que d'autres sont vaccinées en un rien de temps.

On ne sait pas non plus très bien combien de doses de vaccin le canton de Berne s'est vu accorder. De plus, on parle au niveau intercantonal de grosses quantités de doses qui doivent être détruites faute d'avoir pu être administrées à des personnes qui ne se sont pas présentées à leur rendez-vous de vaccination, les doses décongelées n'ayant pas pu être utilisées avant l'expiration de la date de péremption.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. De combien de doses de vaccin contre le coronavirus le canton de Berne disposait-il jusqu'à fin mai 2021 ?
2. Combien de ces doses ont été administrées jusqu'ici ?
3. Combien de doses ont dû être détruites ? De quel montant parle-t-on, en francs ?
4. Quelle sera la stratégie vaccinale du canton de Berne à l'avenir ?

Motivation de l'urgence : actualité brûlante.

Réponse du Conseil-exécutif

Questions 1 et 2

Depuis le début de la campagne de vaccination, le nombre de doses administrées dans le canton de Berne a toujours été communiqué de manière transparente. Les chiffres se trouvent aussi bien sur le tableau de bord du canton à l'adresse https://covid-kennzahlen.apps.be.ch/#/fr/cockpit que sur celui de la Confédération sous https://www.covid19.admin.ch/fr/epidemiologic/vacc-doses.

Question 3

Jusqu'à mi-juin, une centaine de doses ont dû être détruites en raison d'une utilisation inappropriée (p. ex. interruption de la chaîne du froid). Le prix des doses est négocié par la Confédération avec les fabricants et n'est pas rendu public. Toutefois, il convient de noter que l'optimisation de leur prélèvement (sept doses au lieu de cinq par flacons Pfizer/Biontech et douze au lieu de dix pour Moderna), appliquée déjà très tôt par le canton de Berne dans ses centres de vaccination, a permis de réaliser des économies largement supérieures aux pertes susmentionnées.

Question 4

A moyen terme, la stratégie de vaccination prévoit une forte diminution des capacités des centres en automne puisque la demande aura pu être satisfaite en grande partie d'ici-là. Il restera possible de se faire vacciner dans les cabinets médicaux, les pharmacies et les hôpitaux. Cependant, la planification est établie de manière à ce que les capacités puissent être rapidement augmentées en 2022 pour une éventuelle vaccination de rappel (troisième dose).

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	075-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.100
Déposée le :	22.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Feuz (Bern, UDC) (porte-parole) Müller (Orvin, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	794/2021 du 23 juin 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-

Dégâts collatéraux causés par les mesures COVID au premier trimestre 2021

Les mesures COVID causent d'importants dégâts collatéraux. Les jeunes, les personnes seules, mais aussi les personnes âgées et malades ainsi que leurs proches, qui n'ont pas pu se voir pendant des semaines, ont notamment beaucoup souffert des mesures prononcées.

Les auteurs de la présente intervention ont connaissance de plusieurs cas de personnes hospitalisées pour démence qui n'ont plus reconnu leurs proches après avoir été privées de visites pendant plusieurs semaines. L'alcoolisme et la consommation excessive de médicaments et de drogues ne font qu'augmenter. Les chiffres de la criminalité montrent aussi clairement que les violences domestiques se sont accrues d'un cinquième en 2019 et il est probable que les faillites vont également être plus nombreuses.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. L'alcoolisme et la consommation abusive de médicaments et de drogues ont-ils augmenté au cours du premier trimestre 2021 ? Si oui, dans quelles proportions ?
2. Y a-t-il eu une augmentation des placements en cliniques psychiatriques, des mesures ambulatoires, des placements à des fins d'assistance et des mesures à des fins d'assistance pour consommation abusive de drogues au cours du premier trimestre 2021 ? Si oui, quels sont les chiffres ?
3. Y a-t-il eu plus de traitements psychiatriques au cours du premier trimestre 2021 ? Si oui, quels sont les chiffres ?
4. Les cas de violences domestiques ont-ils continué d'augmenter au cours du premier trimestre 2021 ? Si oui, dans quelles proportions ?
5. Y a-t-il eu une hausse des faillites au cours du premier trimestre 2021 ? Si oui, dans quelles proportions ?

12|00|F|v01

6. Le Conseil-exécutif envisage-t-il de prendre des mesures pour contrer ces tendances ? Si oui, lesquelles ? Si non, pourquoi ?

Réponse du Conseil-exécutif

Question nº 1
Il n'y a pas, dans le canton de Berne, de relevé standardisé des cas d'alcoolisme et de consommation excessive de médicaments et de drogues, de sorte que le Conseil-exécutif ne dispose pas de statistiques à ce sujet.

Question nº 2
Le canton de Berne enregistre les données relatives aux placements à des fins d'assistance en clinique psychiatrique dans la statistique médicale des hôpitaux[1], pour le compte de l'Office fédéral de la statistique. Comme ces données sont disponibles avec quelques mois de décalage, le Conseil-exécutif n'est pas encore en possession des indicateurs concernant le premier trimestre de 2021, que lui demandent les auteurs de l'interpellation. Il en va de même des prestations fournies par les services ambulatoires et les cliniques de jour en psychiatrie.
En l'état actuel des connaissances, on ne constate pas d'augmentation exceptionnelle des cas dans le domaine résidentiel, du moins pas pour 2020. Signalons cependant que les données en question n'ont pas encore pu être évaluées en détail, car elles ne sont accessibles que depuis peu.

Question nº 3
Pour les hospitalisations psychiatriques, autre variable de la statistique médicale des hôpitaux, nous renvoyons les auteurs de l'interpellation à la réponse fournie à la question nº 2.
S'agissant des traitements psychiatriques dispensés par des médecins spécialistes établis en cabinet privé, le Conseil-exécutif ne dispose d'aucune donnée.

Question nº 4
Une évaluation provisoire des interventions policières montre qu'en ce début d'année, le nombre de cas de violence domestique dans le canton de Berne s'est stabilisé à un niveau élevé. De janvier à avril, ce sont ainsi près de 120 cas par mois qui ont été enregistrés en moyenne, des chiffres similaires aux moyennes mensuelles du quatrième trimestre de 2020.

Question nº 5
De janvier à avril 2021, dans tout le canton, le nombre de faillites a augmenté de 3,6 pour cent par rapport à la même période de l'année dernière. Cette hausse est à mettre uniquement sur le compte de l'accroissement du nombre de liquidations de successions répudiées, une tendance que nous observons depuis plusieurs années.

Question nº 6
S'agissant des faillites, aucune mesure ne s'impose (voir la réponse à la question nº 5). Tout comme celles de 2020, les statistiques de 2021 sont bien inférieures à celles de 2019. On peut par conséquent s'attendre à une recrudescence du nombre des faillites au moment où les pouvoirs publics cesseront de verser des aides financières (en particulier l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail). Toutefois, il s'agira principalement d'effets de rattrapage sans conséquence notable sur l'économie cantonale. Dès lors, le Conseil-exécutif ne compte pas adopter des mesures concrètes, qui ne feraient que maintenir des structures inefficientes.

S'agissant de la santé psychique, le canton de Berne dispose d'un vaste et dense réseau d'intervention et d'assistance en faveur des victimes de violences domestiques. À l'occasion des

[1] Office fédéral de la statistique > Trouver des statistiques > Santé > Statistique médicale des hôpitaux

tables rondes régionales périodiques sur la violence domestique, les actrices et acteurs de ce domaine s'entretiennent des évolutions actuelles et modifient au besoin les procédures régionales.

La nouvelle loi sur la police, entrée en vigueur le 1er janvier 2020, soit peu de temps avant que n'éclate la pandémie, dispense une protection améliorée aux victimes de violences domestiques. Ainsi, la personne exerçant les violences peut désormais être renvoyée de son domicile durant 20 jours, contre 14 auparavant, et ce renvoi peut être assorti d'une interdiction de contact et de périmètre. Afin de garantir un bon suivi, tous les cas sont dorénavant signalés à un service de conseil aux victimes et des informations sur les groupes de parole et les entrevues individuelles pour des personnes violentes sont fournies aux auteur-e-s de violence domestique.

La mise en œuvre des motions 182-2018 « Convention d'Istanbul : analyse cantonale et mise en œuvre » et 280-2019 « Stratégie cantonale d'aide aux victimes » est en cours d'élaboration. Il sera tenu compte de l'évolution du nombre de cas pour définir et appliquer les mesures ad hoc.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	076-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.101
Déposée le :	22.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	788/2021 du 23 juin 2021
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	-

Pourquoi le gouvernement bernois interdit-il les « manifestations politiques » de plus de 15 personnes même en cas de respect des mesures de protection ?

La Confédération autorise explicitement les « manifestations politiques » à la différence de la plupart des autres manifestations publiques :

Sont autorisées : les assemblées législatives et communales, les manifestations politiques et les récoltes de signatures pour les référendums et les initiatives. Les manifestations destinées à la formation de l'opinion politique (manifestations d'information sur les projets de votation) sont également autorisées pour un maximum de 50 personnes[1].

D'après le communiqué de presse du 25 février 2021[2], le Conseil-exécutif du canton de Berne a fixé à 15 le nombre maximum de personnes pouvant participer à une manifestation politique ou civile dans le canton jusqu'au 31 mars 2021. Nous vous renvoyons à l'article 6a (Manifestations politiques ou de la société civile) de l'Ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 (O COVID-19), tel que modifié le 25 février 2021[3].

D'après l'arrêté du Conseil-exécutif du vendredi 19 mars 2021, l'article 6a Manifestations politiques ou de la société civile a été prolongé jusqu'à la fin avril 2021[4]. Le même jour, une grève d'occupation

[1] https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html
[2] 25 février 2021 – Communiqué de presse ; Conseil-exécutif : Manifestations politiques et civiles autorisées jusqu'à 15 personnes : https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2021/02/20210225_1333_kundgebungen_mitbiszu15personenmoeglich
[3] https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/ec5a5f9126a4459884f22756d1f07e20-332/22/PDF/2020.STA.1460-Vortrag-DF-216272.pdf
[4] Ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 (O COVID-19), modification du 19.03.2021 https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/61a47625fa024deeb2cac172f94e3c70-332/7/PDF/2020.STA.1460-RRB-D-225118.pdf

décentralisée organisée en petits groupes par les jeunes de la Grève pour le climat à Berne s'est terminée par une vaste opération de contrôle de personnes et a été dispersée par la police. Le comportement des manifestant-e-s, qui respectaient le port du masque et étaient réparti-e-s en groupes de cinq décentralisés (ce qui n'était pas un rassemblement de masse), était exemplaire. Pourtant, 180 participant-e-s, jeunes pour la plupart, ont fait l'objet d'une dénonciation.

L'approche restrictive des droits constitutionnels relatifs à l'organisation de manifestations politiques adoptée par le canton de Berne est disproportionnée.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Pour quelles raisons le gouvernement bernois a-t-il une approche plus restrictive que la Confédération en ce qui concerne les « manifestations politiques » ?

2. Pourquoi les manifestations politiques ou de la société civile (en extérieur) de plus de 15 personnes sont-elles interdites alors que les manifestations destinées à la formation de l'opinion politique (manifestations d'information sur les projets de votation) sont autorisées pour un maximum de 50 personnes (alors que la plupart se tiennent dans des lieux fermés) ?

3. Que justifie une telle inégalité de traitement entre les manifestations politiques et les manifestations destinées à la formation de l'opinion politique ?

4. Est-il proportionné de restreindre le droit de réunion fondé sur les droits constitutionnels fondamentaux ?

5. Pourquoi avoir prolongé cette restriction jusqu'à la fin avril 2021 ?

6. Comment le gouvernement a-t-il communiqué sur la prolongation de cette restriction jusqu'à fin avril (ACE du 19 mars 2021) ? Si aucune communication n'a été faite au public, pourquoi ?

7. A partir de quelle date le Conseil-exécutif est-il prêt à s'aligner sur les dispositions fédérales et à autoriser à nouveau les rassemblements de plus de 15 personnes ?

8. A quelles conditions (respect des mesures de protection) les rassemblements de plus de 15 personnes pourront-ils être autorisés ?

9. Quid des 180 dénonciations des personnes qui ont manifesté le 19 mars 2021 ?

10. A quelles conséquences (amendes d'ordre ?) les personnes ayant manifesté le 19 mars 2021 doivent-elles s'attendre ?

11. Combien de dénonciations les manifestations (non autorisées) qui se sont tenues le 20 mars 2021 sur la Helvetiaplatz et dans la vieille-ville ont-elles entraînées ?

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1
La législation fédérale sur les épidémies autorise les cantons dont la situation est particulière à adopter des réglementations plus strictes que la Confédération lorsque des raisons d'ordre épidémiologique le justifient. Capitale fédérale, la ville de Berne accueille la majorité des manifestations politiques et civiles de Suisse. Sans l'instauration d'une interdiction et le dispositif mis en place pour la faire respecter, la plupart des manifestations des *coronasceptiques* et des personnes contraires aux mesures sanitaires auraient probablement eu lieu à Berne et auraient réuni bien plus de manifestantes et manifestants que l'ont fait les tentatives de rassemblements illégaux. Dans le canton de Berne, le risque épidémiologique

généré par des manifestations est donc bien plus important qu'ailleurs en Suisse. L'expérience montre par ailleurs que le port obligatoire du masque n'est souvent pas systématiquement respecté lors de manifestations. En outre, l'organisation de contre-manifestations peut dégénérer en confrontations et affrontements. Dès lors, il était nécessaire, pour des raisons d'ordre épidémiologique, de limiter le nombre de participantes et participants durant les deuxième et troisième vagues, afin de protéger la population. Ces restrictions sont entrées en vigueur en décembre 2020 à la suite de la forte hausse des taux d'infection et de la surcharge du système de santé, puis ont été régulièrement réexaminées et adaptées à l'évolution de la situation épidémiologique. Le Conseil-exécutif est persuadé que cette approche a permis d'éviter un grand nombre d'infections. Pour fixer le nombre maximal de participantes et participants, il a toujours pris comme référence les dispositions du droit fédéral régissant le nombre maximum de personnes pouvant se rassembler dans l'espace public ; récemment, il est même allé au-delà des dispositions fédérales en relevant ce nombre à 100 personnes.

Questions 2 et 3
Pour les manifestations politiques et civiles, le droit fédéral impose uniquement le port du masque, mais pas le respect de la distance minimale, par exemple. En revanche, les organisateurs de manifestations destinées à la formation de l'opinion publique ont l'obligation d'établir un plan de protection. Ces manifestations se tiennent habituellement dans des lieux fermés, où il est plus facile d'appliquer les mesures de protection qu'à l'air libre.

Questions 4 et 5
Compte tenu de la pandémie et des indicateurs épidémiologiques recensés durant l'hiver et le printemps 2020-2021, le Conseil-exécutif juge proportionné d'avoir réduit pour une période très limitée le droit de réunion, car il est souvent impossible et généralement plus difficile de faire respecter les mesures de protection lors de manifestations, ce qui accroît le risque de transmission de la maladie. Ce constat vaut tout particulièrement pour notre canton, étant donné que Berne, capitale fédérale, accueille en chiffres absolus comme en chiffres relatifs un grand nombre des manifestations politiques et civiles qui sont organisées chaque année en Suisse. Si un canton dans lequel les manifestations sont rares interdit systématiquement chaque démonstration, cela revient à une interdiction de fait. Dans le cas du canton de Berne, limiter le nombre de personnes est une mesure modérée.
Les actions syndicales organisées le 1er mai 2021 à l'occasion de la fête du travail ont montré qu'il reste possible, même avec les restrictions temporaires prévues à l'article 6a de l'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 (O COVID-19), d'exercer de façon raisonnable la liberté de réunion et de manifestation.

Question 6
La prolongation de la validité de l'O COVID-19 et, par conséquent, de la limitation du droit de réunion a été annoncée officiellement par voie de communiqué de presse en date du 19 mars 2021.

Questions 7 et 8
La liberté de réunion étant un droit fondamental, le Conseil-exécutif a décidé, en application du régime approuvé par le Conseil fédéral pour les manifestations organisées à l'extérieur avec du public, d'augmenter à partir du 19 avril 2021 le nombre de personnes pouvant y assister. Pour les manifestations politiques et civiles, il a relevé le nombre maximal de participantes et participants de 15 à 100. Le port du masque reste en revanche obligatoire et les mesures sont constamment réévaluées en tenant compte du principe de proportionnalité. Au vu de l'évolution favorable de la situation épidémiologique, le Conseil-exécutif a levé fin mai 2021, les limitations du nombre de personnes autorisées à participer aux manifestations politiques et civiles.

Questions 9 et 10
La Police cantonale n'a infligé aucune amende d'ordre. Elle a contrôlé les personnes présentes, les a dispersées et dénoncées pour infraction à l'O COVID-19. Ces dénonciations ont été transmises au Ministère public de Berne-Mittelland et au Ministère public des mineurs, qui doivent encore se prononcer à leur sujet.

Question 11
Environ 600 dénonciations ont été déposées. Le principe de l'égalité de traitement a été respecté.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	087-2021	
Type d'intervention :	Interpellation	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.144	
Déposée le :	11.05.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Kocher Hirt (Worben, PS) (porte-parole)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Oui	10.06.2021
N° d'ACE :	897/2021	du 18 août 2021
Direction :	Direction de la sécurité	
Classification :	–	

Les gens du voyage seulement dans le canton de Berne - pourquoi ?

Nombreux sont les gens du voyage qui s'arrêtent actuellement dans le Seeland et aux alentours de Bienne. En raison du manque d'aires de transit dans le canton de Berne ou de leur fermeture, ils se sont installés dans la région de Bienne et occupent illégalement des terrains.

Les cantons voisins sont beaucoup moins concernés par cette problématique. Il est d'ailleurs notoire que les cantons de Neuchâtel et du Jura empêchent les caravanes des gens du voyage de traverser leurs territoires cantonaux en bloquant les sorties d'autoroute. Une pratique à laquelle recourt aussi le canton de Soleure.

On constate régulièrement que la Police cantonale suit les caravanes des gens du voyage au lieu d'agir en amont. Cette situation est incompréhensible étant donné que des caravanes de cette taille ont forcément besoin d'un temps de préparation avant de prendre la route.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Pourquoi les pratiques de la Police cantonale ne sont-elles pas aussi sévères que celles des cantons voisins ?

2. Si ces mesures ne peuvent pas être mises en place dans le canton de Berne, quels sont les autres moyens dont dispose la police pour maintenir les gens du voyage aux frontières cantonales, les empêcher d'occuper des terrains ou les obliger à les quitter ?

3. Comment éviter que la problématique des gens du voyage ne soit pas simplement déléguée aux communes, parce que la Police cantonale bernoise n'intervient pas de la même manière que les autres corps de police – sachant que cela est désavantageux et même pesant pour les communes bernoises et les propriétaires privés ?

4. Comment le Conseil-exécutif peut-il soutenir les communes lors des expulsions ?

5. Quelle est la procédure d'expulsion et que faut-il respecter ?

6. Comment les rapports de propriété relatifs aux terrains occupés par les gens du voyage sont-ils pris en compte dans la procédure d'expulsion ?

7. A cet égard, comment les possibilités d'intervention de la police se distinguent-elles les unes des autres ?

8. La police contrôle-t-elle les autorisations de séjour des gens du voyage ? Existe-t-il un échange de données entre les cantons dans lesquels les gens du voyage ont séjourné précédemment et les cantons voisins ?

9. Existe-t-il un échange d'information intercantonal qui pourrait permettre une action proactive de la Police cantonale ?

10. Les gens du voyage sont-ils verbalisés par la police lorsqu'ils roulent sur des routes interdites à la circulation pour se rendre sur une aire de séjour, ou bien les communes doivent-elles faire appel à la police ?

Motivation de l'urgence : au vu de la situation particulièrement pesante dans le Seeland, nous attendons des réponses rapides de la part du Conseil-exécutif.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1
Le Conseil-exécutif ne connaissant pas la situation de fait et de droit des autres cantons, il ne peut se prononcer sur la pratique de ces derniers. Il accorde une grande importance au fait que les autorités agissent de façon conforme au droit et au principe de proportionnalité vis-à-vis de la population, indigène ou étrangère, comme cela est toujours exigé dans le monde politique. Compte tenu des circonstances, il considère que ses méthodes et celles de la Police cantonale bernoise sont justes et appropriées. Il attend que, de leur côté, les gens du voyage, suisses et étrangers, respectent l'ordre juridique et prennent en considération la population résidente.

Point 2
L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681) autorise tous les citoyens et citoyennes de l'Union européenne à entrer en Suisse sans qu'ils ne doivent déclarer leur arrivée ni se soumettre à un contrôle aux frontières. Toutes les personnes séjournant légalement en Suisse sont libres de circuler dans le pays ou de se réunir avec d'autres personnes (liberté de réunion, art. 22 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst.; RS 101). Les contrôles de police aux frontières cantonales n'existent plus depuis la création de la Confédération.

Le « Mémento du canton de Berne concernant les haltes inopinées des gens du voyage yéniches, sintés et roms », complété par le « Manuel des tâches de police communale », fournit des instructions sur la procédure à suivre en cas d'occupations indésirables de terrains par des gens du voyage. En outre, dans le cadre de son devoir général de prévention et de répression, la Police cantonale peut agir de façon autonome et effectuer des contrôles d'identité, infliger des amendes d'ordre, procéder à des dénonciations et, sur ordre du Ministère public, encaisser des dépôts d'amende. Il n'existe pas de base légale permettant de surveiller les gens du voyage lors de leurs trajets ou de les faire accompagner par la police.

Il faut signaler que les gens du voyage suisses sont considérés comme une minorité nationale, conformément à la Convention-cadre du 1er février 1995 pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1), que la Suisse a ratifiée en 1998. Dans un arrêt du 28 mars 2003, le Tribunal fédéral leur a expressément reconnu le droit à un mode de vie itinérant et donc à des aires de stationnement appropriées en vertu de ladite convention-cadre.

Point 3
Ce qui échappe à l'auteure de l'interpellation, c'est que les problèmes liés au séjour des gens du voyage sur des terrains privés relèvent avant tout du droit civil, et non du droit pénal. Lorsque des gens du voyage s'arrêtent sur un terrain communal, les communes sont directement touchées. Conformément à la loi du 10 février 2019 sur la police (LPol ; RSB 551.1), elles ont compétence pour accomplir les tâches de police de sécurité. Si l'exécution des tâches requiert la commination ou l'usage de la contrainte, c'est à la Police cantonale d'intervenir, conformément au principe de subsidiarité. Généralement, lors d'une occupation irrégulière de terrain par des gens du voyage, elle ne dispose d'aucune base juridique pour procéder à une évacuation forcée. Par contre, elle arrive en principe rapidement sur le terrain afin de soutenir les communes. Ces dernières gardent toutefois la responsabilité primaire. Il est faux d'affirmer, comme le fait l'auteure de l'interpellation, que la Police cantonale délègue simplement les problèmes aux communes. Le « Mémento du canton de Berne concernant les haltes inopinées des gens du voyage yéniches, sintés et roms », édité par le canton, présente en détail la situation de fait et de droit.

Point 4
Le « Mémento du canton de Berne concernant les haltes inopinées des gens du voyage yéniches, sintés et roms » fournit des informations tant sur le cadre légal et les procédures recommandées que sur les possibilités de soutien de la Police cantonale. La première étape recommandée est toujours de négocier avec les gens du voyage pour essayer d'établir une convention. La Police cantonale ne dispose pas d'un mandat légal pour ce faire mais se tient tout de même à disposition pour apporter son soutien. Si aucune entente n'est trouvée ou qu'une convention mise en place n'est pas respectée, alors les personnes concernées ont la possibilité de saisir les voies de droit. Dans le cas où un ordre d'évacuation exécutoire a été rendu, la Police cantonale se charge de l'appliquer. Une évacuation immédiate par la police n'est possible que dans les cas où il y a péril en la demeure, ce qui n'est généralement pas le cas, comme précisé ci-avant.

Le Conseil-exécutif tient à préciser encore une fois que la mise en place d'aires de transit est le meilleur moyen d'éviter des haltes irrégulières de gens du voyage. Les communes du canton de Berne dans lesquelles des aires de transit provisoires ont été installées en ont tiré un bilan positif. Le Conseil-exécutif appelle les communes à proposer des solutions pour la mise en place d'aires de transit permanentes et temporaires.

Point 5
La procédure d'expulsion est présentée dans le « Mémento du canton de Berne concernant les haltes inopinées des gens du voyage yéniches, sintés et roms ».

Point 6
Les procédures diffèrent en fonction de la situation. Dans le cas d'un terrain privé, la procédure relève du droit civil et c'est aux propriétaires concernés de saisir le tribunal civil. Dans le cas d'un terrain communal, elle relève du droit public et la commune peut statuer elle-même, sauf si le terrain en question n'est pas un espace public mais un patrimoine financier loué ou affermé. Dans ce dernier cas, ce sont aussi les tribunaux civils qui sont compétents.

Les rapports de propriétés n'ont aucune importance pour les tâches de police. Lors d'occupations illicites de bien-fonds, les ayants droit peuvent demander une évacuation, qu'il s'agisse de personnes physiques

ou morales et que le droit applicable soit privé public. S'il y a péril en la demeure, la Police cantonale intervient quels que soient les rapports de propriété.

En outre, il faut rappeler que, conformément à la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT ; RS 700), la Confédération, les cantons et les communes doivent aménager les espaces disponibles en fonction des besoins de la population, qui comprennent les besoins particuliers des gens du voyage.

Point 7
Les possibilités d'intervention de la police ne dépendent pas des rapports de propriété (cf. point 6).

Point 8
Dans le cadre de ses tâches et de ses compétences, la police peut procéder aux contrôles qu'elle juge opportuns et notamment le contrôle du statut de séjour des personnes. Si cela est nécessaire et que la situation le justifie, un échange d'informations peut avoir lieu avec d'autres corps de police.

Point 9
Si cela est nécessaire, des échanges intercantonaux d'informations ont lieu entre les différents corps de police. C'est à la Police cantonale d'estimer si un tel échange est nécessaire en fonction de la situation et des besoins et, le cas échéant, de décider comment elle souhaite intégrer dans son travail les renseignements fournis par les cantons voisins. Il est par ailleurs courant dans la pratique que les centrales d'engagement avertissent les polices cantonales qui pourraient être concernées des mouvements des gens du voyage.

Point 10
La police inflige des amendes aux usagers et usagères de la route si une situation dont elle a connaissance l'exige, que ce soit dans le cadre d'un de ses contrôles ou lorsqu'une situation lui est signalée. Tout le monde peut dénoncer des faits dont il a connaissance.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	041-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.66
Déposée le :	15.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	849/2021 du 30 juin 2021
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	Non classifié

Une famille à sauver !

Arrivée en Suisse en 2018 au terme d'une longue errance à travers une grande partie de l'Europe avec cinq de ses enfants (les six autres, adultes, peuvent voler de leurs propres ailes), madame Zagorka Nikolic avait déposé une demande d'asile quand elle était établie à Moutier. Sa basant sur le fait que la Serbie est considérée depuis 2009 comme étant un « état sûr », le Secrétariat d'Etat aux migrations a refusé d'entrer en matière. Or de nombreuses ONG comme Amnesty International ou Human Rights Watch insistent sur le fait que les membres de la communauté rom (dont fait partie cette famille) subissent dans ce pays des brimades ou des formes de persécution.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil-exécutif ne juge-t-il pas dangereux d'accepter le renvoi en Serbie d'une famille rom qui risquerait alors de subir une double peine : être menacée d'éventuelles persécutions en raison de ses origines ethniques, et être victime de représailles de la part de la communauté qu'elle a choisi de fuir au terme de longues brimades et de nombreuses contraintes ?

2. Le Conseil-exécutif est-il disposé à intervenir auprès du Secrétariat d'Etat aux migration pour l'inciter à revenir sur la décision de non-entrée en matière ?

3. Agés aujourd'hui de 7 à 13 ans, les cinq derniers enfants de madame Nikolic sont scolarisés et parfaitement intégrés. Le Conseil-exécutif ne pense-t-il pas que leur situation devrait davantage être prise en considération ?

4. Compte tenu du comportement qualifié d'exemplaire de cette famille, le Conseil municipal de Moutier serait disposé à lui proposer un appartement afin de permettre à cette famille de poursuivre son intégration. Le Conseil-exécutif ne pense-t-il pas que la prise de position des autorités prévôtoises confirme la pertinence de reconsidérer la demande de non-entrée en matière la concernant ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Au regard de la séparation des pouvoirs, le Conseil-exécutif ne commente pas les arrêts du Tribunal administratif fédéral (TAF) et ne se positionne pas publiquement sur des décisions ayant trait à des cas individuels.

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a la compétence pour statuer en première instance sur les demandes d'asile. Les recours contre les décisions du SEM sont à adresser au TAF. Il appartient à l'Office de la population du canton de Berne (OPOP), rattaché à la Direction de la sécurité (DSE), d'exécuter les décisions de renvoi entrées en force.

Tant le SEM que le TAF rendent leurs décisions après un examen approfondi des faits établis et selon les principes de l'Etat de droit. Les situations politique, économique et sociale dans le pays de provenance sont systématiquement pris en compte dans l'examen du dossier.

Point 2

Non, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir auprès du SEM.

Point 3

Le législateur fédéral a retenu les conditions applicables à l'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur dans l'article 14, alinéa 2 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31). L'OPOP peut déposer une demande d'autorisation pour cas de rigueur auprès du SEM uniquement s'il est attesté que lesdites conditions sont remplies. A défaut, une telle demande émanant du canton ne se justifie pas.

Point 4

Le fait qu'une commune soit prête à mettre à disposition un appartement à une famille de requérant-e-s d'asile débouté-e-s ne constitue ni un prérequis légal à l'ouverture d'une procédure de recours extraordinaire en matière d'asile, ni une condition légale permettant l'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur. Le Conseil-exécutif ne s'exprime pas sur la volonté de la commune de Moutier de proposer un appartement à la famille en question.

Destinataires
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	047-2021	
Type d'intervention :	Interpellation	
Motion ayant valeur de directive :	☐	
N° d'affaire :	2021.RRGR.72	
Déposée le :	16.03.2021	
Motion de groupe :	Non	
Motion de commission :	Non	
Déposée par :	Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) (porte-parole) Siegenthaler (Thun, PS) Hegg (Lyss, PLR) Amstutz (Sigriswil, UDC) Müller (Orvin, UDC)	
Cosignataires :	0	
Urgence demandée :	Oui	
Urgence accordée :	Non	10.06.2021
N° d'ACE :	850/2021	du 30 juin 2021
Direction :	Direction de la sécurité	
Classification :	Non classifié	

Effets de la révision de la LPPCi sur le canton de Berne

Les modifications de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) ont un impact majeur aux niveaux cantonal et régional : les effectifs des troupes sont en diminution constante et n'atteindront plus la masse critique dans certaines organisations régionales de la protection civile (OPC), si les structures de celles-ci ne sont pas modifiées. Cela aura également des répercussions importantes sur les centres d'instruction, dont l'exploitation est assurée par des syndicats de communes. Dans l'optique d'une planification prévoyante sur le long terme, il conviendrait de savoir de quelle manière le canton de Berne compte s'organiser pour les dix prochaines années. Ces derniers mois ont montré à quel point il est indispensable de pouvoir compter sur le bon fonctionnement et la capacité d'intervention des organisations de la protection civile.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. A quel moment le gouvernement prévoit-il de publier sa nouvelle stratégie en matière de protection civile tenant compte des répercussions de la révision de la LPPCi au niveau fédéral ?

2. Le canton dispose-t-il des indicateurs nécessaires à la prise de décisions (effectifs des troupes et des cadres, utilisation des capacités des centres régionaux de compétences (CRC), coûts des CRC, coûts et qualité de la formation, offre de formation, etc.) ?

3. Que prévoit le canton pour inciter les OPC à se réorganiser ?

4. Quelles sont les mesures envisagées par le canton pour compenser le plus rapidement possible les départs trop nombreux de cadres ?

5. Quel rôle le canton réserve-t-il dans sa stratégie aux CRC et aux syndicats de communes existants ?

12|00|F|v01

6. Existe-t-il déjà des plans visant à réduire le nombre de CRC dans le canton ?

7. Quel rôle le canton attribue-t-il à la protection civile en cas de nouvelles pandémies et d'évènements majeurs, notamment en matière de soutien aux institutions publiques et privées d'importance systémique ?

8. Quelle est, a posteriori, l'appréciation du Conseil-exécutif des dispositifs d'intervention somme toute assez différents (intervention proactive / intervention mesurée) pendant la pandémie actuelle ainsi que du rôle de pilotage du canton ?

9. Quel rôle le canton attribue-t-il à la protection civile lors de programmes de vaccination massive à l'avenir, et pourquoi le canton a-t-il renoncé à faire appel aux OPC dans le cadre du programme de vaccination actuel ?

10. Est-il envisageable pour le canton de créer des synergies entre les OPC et les services du feu ?

Motivation de l'urgence : les syndicats de communes et les CRC ont besoin de connaître à l'avance les bases de planification pour pouvoir organiser efficacement leurs projets de construction et d'extension, ainsi que leurs ressources en personnel.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1
La protection civile incombe aux communes. Ces dernières ont donc également la charge de mener les réflexions stratégiques qui s'imposent. Le canton, par l'intermédiaire de son Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM), exerce une fonction de conseil et, dans le dialogue, encourage autant que possible les réflexions des communes et de leurs organes compétents en matière de protection civile. Au niveau de l'administration, un échange stratégique a eu lieu récemment avec les commandements des organisations de protection civile (OPC) et des centres d'instruction et des représentant-e-s des secrétariats. Il a donné lieu à des réflexions qui, comme d'autres, seront prises en compte dans la révision amorcée de la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi; RSB 521.1), ainsi que dans le rapport. En raison de diverses nouveautés dans le droit fédéral, la LCPPCi doit être adaptée pour 2025 au plus tard. Dès lors, des dispositions législatives ordinaires devront remplacer le droit cantonal adopté par le Conseil-exécutif pour introduire provisoirement le nouveau droit fédéral.

Point 2
Le canton dispose d'indicateurs relatifs au personnel et aux effectifs des OPC grâce à un système de gestion du personnel de la protection civile centralisé au niveau national (PISA PCi). Il connaît donc la situation des OPC en matière de personnel et il est en mesure d'effectuer certaines prévisions concernant les années à venir – notamment en ce qui concerne le nombre de membres de la protection civile (MPCi) devant être libérés de l'obligation de servir.
Il ne connaît les indicateurs économiques des centres régionaux de compétences (CRC) que dans la mesure où ils figurent dans les rapports de gestion disponibles. Il sait en revanche que les coûts totaux à charge des communes par MPCi et par jour d'instruction dans les CRC sont, dans certains cas, nettement supérieurs aux montants réglés contractuellement pour l'instruction des membres de la formation cantonale de protection civile (200 CHF par jour et par MPCi) ou facturés par les centres d'instruction d'autres cantons (entre 200 CHF et 250 CHF).
La qualité de l'instruction dispensée dans les CRC est garantie par des standards en matière de contenu et par l'engagement d'instructeurs de la protection civile à titre principal (désormais titulaires du diplôme fédéral). Pour le reste, le canton ne contrôle pas l'instruction sous l'angle de la qualité et des infrastructures.

Point 3
La version révisée de l'ordonnance cantonale du 3 décembre 2014 sur la protection civile (OCPCi; RSB 521.11), en vigueur depuis le 1er janvier 2021, prévoit que les OPC sont généralement organisées en bataillon. C'est là une exigence issue de la stratégie nationale de la protection de la population et de la protection civile 2015+. D'après les prescriptions fédérales, une structure en bataillon implique un ordre de grandeur de 400 MPCi, un critère qui n'est aujourd'hui réalisé que dans deux OPC sur un total de 31 dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif s'attend donc à ce que les communes restructurent les OPC régionales afin de parvenir à cette forme d'organisation, un processus qui a déjà commencé dans de nombreuses communes et OPC. Le canton apporte un soutien sous la forme de ressources humaines et de connaissances techniques. Pour les OPC et, en définitive, les communes, l'incitation à procéder à une réorganisation ou, du moins, à un réexamen de l'organisation réside dans la recherche d'une efficacité et d'une efficience maximales dans l'organisation des tâches communales.

Point 4
Dans la mesure où cela relève de sa compétence, le canton s'efforce de mettre à disposition les places d'instruction nécessaires et de s'engager auprès de la Confédération pour une capacité suffisante en la matière. C'est toutefois aux communes et aux OPC qu'il appartient d'encourager les MPCi présentant les aptitudes requises à suivre un perfectionnement.

Point 5
L'instruction et la gestion des CRC incombent aujourd'hui aux communes. C'est donc également à elles que revient la charge de définir la stratégie des CRC et de montrer comment la qualité de l'instruction peut être conciliée avec la maîtrise des coûts. De concert avec les communes, le Conseil-exécutif est disposé à envisager de nouvelles options relatives à l'instruction dans le cadre de la révision de la LCPPCi.

Point 6
Le canton ne fixe ni le nombre de CRC ni leur structure ou leur forme d'organisation, puisqu'en matière de protection civile, l'instruction de base, l'instruction complémentaire et l'instruction des cadres sont du ressort des communes. Il estime cependant que des changements s'imposent à moyen terme dans le domaine des centres d'instruction, au vu de l'évolution des effectifs de la protection civile, de la situation du personnel d'instruction et des exigences posées aujourd'hui en matière de qualité et d'infrastructures. Il revient avant tout aux communes d'élaborer une solution durable et économique dans ce domaine. Cependant, comme indiqué précédemment, le canton est prêt à élaborer des options en collaboration avec les communes dans le cadre de la révision de la LCPPCi.

Point 7
La protection civile est un élément essentiel du système coordonné de protection de la population. Elle est assurée par des organisations de milice et comprend la protection et le sauvetage de la population, l'assistance aux personnes en quête de protection et le soutien aux organes de conduite et aux organisations partenaires de la protection de la population. Par contre, les entreprises publiques et privées ayant une importance systémique doivent veiller elles-mêmes à maintenir leurs prestations en situation de crise. Cela signifie concrètement qu'à l'avenir également, lors de catastrophes et de situations d'urgence, la protection civile aidera la population avant tout et appuiera les organisations partenaires, par exemple dans le domaine de la santé, mais n'aura pas pour mission de soutenir des entreprises publiques ou privées.

Point 8
La stratégie adoptée par le canton de Berne face à la pandémie prévoit que la protection civile soutienne avant tout les services de santé (hôpitaux, centres de dépistage, foyers pour personnes âgées et établissements médico-sociaux). Ainsi, entre mars 2020 et mai 2021, plus de 11 000 jours de service ont été accomplis dans ce domaine et jusqu'à 160 MPCi étaient engagés chaque jour. Par contre, la

protection civile n'est guère intervenue – ou de manière très limitée – pour soutenir d'autres organisations, notamment à but lucratif. Le Conseil-exécutif reste convaincu, a posteriori, que cette approche était juste. Car si l'intervention de la protection civile est souvent peu coûteuse pour l'organisation bénéficiaire, par exemple une entreprise publique ou privée ayant une importance systémique, les coûts sont, de fait, répercutés sur la collectivité (allocations pour perte de gain) et sur les employeurs des MPCi. Le Conseil-exécutif estime que l'intervention de la protection civile dans le canton de Berne a été globalement efficace et efficiente, et qu'elle a dès lors contribué significativement à gérer la pandémie jusqu'à présent.

Point 9
À partir de l'été 2020, des discussions ont eu lieu sur l'appui de la protection civile dans le cadre de la vaccination contre le COVID-19 dans le canton de Berne. Les responsables du programme de vaccination ont finalement décidé, après consultation des prestataires, que l'intervention de la protection civile ne serait pas nécessaire. Les responsables de la protection civile, quant à eux, se tenaient prêts pour une intervention.

Point 10
Les synergies entre les services du feu et la protection civile sont exploitées très activement dans certaines régions du canton, ce qui se traduit par exemple par la création d'organismes intégrés de protection et de sauvetage. Le Conseil-exécutif est favorable à des solutions de ce type, tout en restant conscient qu'elles se réalisent plus aisément lorsque le service du feu dispose déjà d'un grand centre d'intervention.

Destinataire
– Grand Conseil

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	052-2021
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2021.RRGR.77
Déposée le :	17.03.2021
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Schneider (Biel/Bienne, UDC) (porte-parole) Müller (Orvin, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	673/2021 du 2 juin 2021
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	Non classifié

Profanation de la synagogue de Bienne : que peut faire le canton de Berne et que doit faire la Confédération ?

Une croix gammée et des slogans antisémites ont été apposés sur la synagogue de Bienne le 18 février 2021, déclenchant l'effroi, la colère mais aussi l'inquiétude. Dans son rapport de situation 2020, le Service de renseignement de la Confédération constate que les hostilités envers Israël et les juifs constituent un volet important de l'idéologie djihadiste, illustrant son propos par différents actes perpétrés en Europe au cours des dernières années. Le canton de Berne est lui aussi concerné (citons Abu Ramadan, « l'imam haineux de Bienne »).

Le Conseil-exécutif est chargé de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les mesures envisageables à court et moyen termes par les autorités cantonales pour mieux protéger les synagogues et les autres institutions juives ?
2. Quelles autres mesures pourraient garantir à long terme la protection de la population juive ?
3. La Confédération devrait-elle intervenir ?

12|00|F|v01

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est préoccupé par les actes antisémites commis à Bienne et ailleurs en Suisse. Il les condamne fermement et se positionne clairement contre toute forme de violence ou de discrimination. Les communautés juives font partie de la société suisse, qui est plurielle.

Point 1
Le Conseil-exécutif prend très au sérieux la sécurité de la communauté juive. La Police cantonale bernoise observe l'évolution de la situation en continu, en collaboration avec le Service de renseignement de la Confédération. Ces observations sont intégrées au dispositif de sécurité de la police. La Police cantonale patrouille souvent devant les institutions juives, particulièrement durant les jours de fête juifs. La Direction de la sécurité et la Police cantonale restent en contact avec les communautés juives.

Le 1er novembre 2019, le Conseil fédéral a arrêté une ordonnance permettant l'octroi d'aides financières pour la mise en place de mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier. De son côté, le Conseil-exécutif a arrêté au printemps 2020 une ordonnance fondée sur le droit fédéral permettant au canton de Berne d'allouer des subventions pour l'instauration de mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier. Des subventions cantonales ne sont octroyées que si la Confédération en alloue une aussi. Cela permet d'éviter toute différence de traitement. Le canton octroie des aides financières

- pour des mesures architectoniques, techniques ou de nature organisationnelle destinées à prévenir les infractions;
- pour la formation des membres des minorités ayant un besoin de protection particulier dans les domaines de la gestion des risques et de la prévention des menaces.

La Communauté juive de Berne et la Communauté juive de Bienne ont reçu récemment des subventions de la Confédération, respectivement d'environ 27 000 francs et de près de 4000 francs. Sur la base de cet octroi, le canton leur accorde également une aide financière sur demande. Par ces moyens et grâce aux importants investissements qu'elles font elles-mêmes dans le domaine de la sécurité, les communautés juives bénéficient d'une protection de haut niveau. En outre, la police renforce sa présence en fonction de la situation. Le Conseil-exécutif considère donc que le niveau de protection actuel est adéquat.

Points 2 et 3
Les financements de la Confédération ne concernent pas uniquement des mesures architectoniques, techniques ou de nature organisationnelle et la formation et le perfectionnement du personnel de sécurité, mais aussi l'information et la prévention. D'après le Conseil-exécutif, il s'agit d'éléments essentiels pour éviter la radicalisation.

Dans le cadre du plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent, la Confédération, les cantons et les communes ont établi un vaste catalogue de mesures qui fait partie de la stratégie de lutte antiterroriste de la Suisse, dans laquelle la prévention joue un rôle essentiel. Le plan d'action encourage une approche interdisciplinaire, à tous les échelons de l'État, de la radicalisation et de l'extrémisme violent. Ces deux phénomènes sont souvent à l'origine des attaques contre la communauté juive.

Par ailleurs, le législateur fédéral a arrêté la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT), afin de pouvoir empêcher efficacement des attaques terroristes. Cette nouvelle loi permettrait à la police d'agir plus rapidement et de manière préventive sur la base d'indices concrets et actuels qu'une personne représente une menace terroriste. Un référendum a été lancé contre cette loi; la votation aura lieu le 13 juin 2021. Selon le Conseil-exécutif, le projet de loi

de la Confédération permettrait la mise en place de mesures raisonnables et appropriées qui aideraient aussi à la protection des communautés juives.

Le Conseil-exécutif conclut de ces éléments que le canton et la Confédération sont actifs à plusieurs échelons, prévoient des mesures pour assurer la protection des communautés juives, contribuent à maintenir la sécurité au niveau nécessaire sur le long terme et sont prêts à réagir de façon adéquate en cas de danger.

Destinataires
– Grand Conseil