

C Créer des conditions propices au développement économique

C1 Réseau de centres

Contexte

Le réseau de centres du canton de Berne décidé par le Conseil-exécutif à l'occasion de la refonte totale du plan directeur en 2002 s'est depuis lors imposé dans la pratique et joue un rôle non négligeable au moment de la prise de décisions gouvernementales ayant un impact sur le territoire. Il appartient aux conférences régionales ou aux régions de désigner les centres du 4^e niveau dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Leurs choix sont entérinés dans la synthèse cantonale des CRTU.

Importance de l'existence de centres et d'agglomérations forts

Défis

Pour le canton, il importe à plusieurs égards de disposer de centres et d'agglomérations forts:

- Les centres sont les pôles de l'économie et de la vie en société. Ils sont une condition permettant au canton de se positionner et de s'affirmer comme un site d'implantation compétitif aux plans international et national. Ce sont eux qui, avec les communes suburbaines ou les communes environnantes, sont les moteurs du développement économique.
- Pour la population et l'économie, les centres jouent le rôle important de points d'approvisionnement attrayants et multifonctionnels ainsi que de pôles de prestations publiques.
- Les centres attrayants concentrent de nombreuses affectations et sont des nœuds de communications. Ils permettent de contrer la tendance à l'éclatement entre les lieux d'habitation, de travail et de loisirs, ainsi que de canaliser les flux de déplacements et de promouvoir l'utilisation des transports publics.
- Les centres jouent également un rôle important en termes d'identification, mais aussi parce qu'ils véhiculent une image de marque dans la concurrence que se livrent les sites d'implantation et les lieux touristiques.

Ancrer le réseau de centres en tant qu'instrument de pilotage dans le plan directeur

L'ancrage du réseau de centres en tant qu'instrument de pilotage dans le plan directeur vise quatre objectifs:

- Renforcement des centres et de leur agglomération en tant que pôles économiques (objectif de politique économique): l'attrait de la place économique bernoise et la poursuite de la croissance dépendent de l'aptitude des centres cantonaux à continuer de soutenir la concurrence aux plans intercantonal et international.
- Affectation ciblée des ressources cantonales (objectif de politique financière): le réseau de centres est l'un des critères devant être pris en considération lors de la fixation de priorités s'agissant de la répartition des infrastructures et offres cantonales ainsi que dans l'accomplissement d'autres tâches ayant des répercussions sur l'organisation du territoire.
- Octroi d'une marge de manœuvre aux centres et aux axes de développement, arrêt du processus de décentralisation (objectif relevant de l'aménagement du territoire): le réseau de centres sert de canevas à la configuration géographiquement différenciée des mesures et des instruments d'aménagement, le développement devant être particulièrement encouragé dans les centres et le long des axes définis à cette fin.
- Préservation de pôles d'approvisionnement et de lieux d'identification dans toutes les parties du canton (objectif de politique générale et de politique régionale): les mouvements de concentration dans le domaine économique placent les régions périphériques du canton de Berne et leurs centres locaux face à de nouveaux défis. Un "retrait" massif et sans compensation étant impensable pour des raisons de politique générale et de politique régionale, il est indispensable que le canton intervienne en faveur des centres régionaux d'importance cantonale et impose sa direction.

Opérer une distinction entre le pilotage relevant de la politique économique d'une part et de la politique régionale d'autre part

La répartition des centres entre différents niveaux hiérarchiques se fonde sur des analyses structurelles de même que sur les fonctions des centres qui sont importantes du point de vue cantonal. On distingue deux types de pilotage:

- Pilotage relevant de la politique économique: les ressources cantonales doivent renforcer l'attrait des centres qui sont concurrentiels et bénéficient du plus grand potentiel de croissance.
- Pilotage relevant de la politique régionale: d'autres centres régionaux d'importance cantonale reçoivent un soutien pour des raisons de politique générale et de politique régionale. Une limitation de leur nombre doit permettre d'affecter les ressources cantonales - restreintes - de manière ciblée.

Les centres régionaux du 4^e niveau sont surtout importants pour le pilotage à l'échelle régionale.

Décider de cas en cas en présence de centres "interchangeables"

La notion de centres "interchangeables" tient compte de la présence de centres "doubles". Du point de vue cantonal, le choix d'un emplacement ou d'un autre à l'intérieur d'un espace précis peut être tout à fait indifférent, l'important étant que le projet ou l'installation projetée soient réalisés dans l'espace en question. Dans de tels cas, les considérations financières prévaudront dans le choix de l'emplacement.

Objectifs

C11 Le réseau de centres du canton de Berne est le suivant:

Niveaux	Pilotage relevant de la politique économique	Pilotage relevant de la politique régionale
1 Centre d'importance nationale	Berne	
2 Centres cantonaux	Bienne, Thoune	
3 Centres régionaux d'importance cantonale	Langenthal, Bertoud, Interlaken	Moutier, Saint-Imier, Lyss, Schwarzenburg, Langnau, Meiringen, Frutigen, Gessenay-Gstaad
4 Centres régionaux du 4 ^e niveau		Aarberg, Büren, Anet, Longeau, Orpond, Perles, Studen, Täuffelen, La Neuveville, Sonceboz, Tavannes, Tramelan, Valbirse, Herzogenbuchsee, Huttwil, Niederbipp, Bätterkinden – Utzenstorf, Hasle b.B. – Rüegsau, Koppigen, Kirchberg – Rüdltigen-Alchenflüh, Sumiswald, Belp, Konolfingen, Laupen, Moosseedorf – Urtenen-Schönbühl, Münchenbuchsee, Münsingen, Neueneegg, Riggisberg, Oberdiessbach, Worb, Erlenbach – Oey, Zweisimmen, Brienz
4 Centres touristiques régionaux du 4 ^e niveau		Adelboden, Lenk, Kandersteg, Grindelwald, Lauterbrunnen

Du point de vue cantonal, les centres suivants sont "interchangeables" dans le cas de décisions relevant de la politique régionale: Meiringen et Brienz, Lyss et Aarberg, Gessenay-Gstaad et Zweisimmen ainsi que Saint-Imier et Tramelan.

La délimitation précise des centres des niveaux 1 à 3 selon les critères du pilotage relevant de la politique économique est opérée dans la partie consacrée aux mesures. Quant

aux centres désignés comme tels pour le pilotage relevant la politique régionale, ils se limitent au périmètre d'un seul tenant bâti de manière relativement dense à l'intérieur de la localité principale.

C12 Le Conseil-exécutif tient compte du réseau de centres dans ses décisions ayant des répercussions sur l'organisation du territoire. L'attribution de ressources cantonales peut varier en fonction du niveau hiérarchique.

→ B16

C2

Pôles de développement économique

Contexte

A l'échelle nationale, les performances de l'économie bernoise sont inférieures à la moyenne. Dans le cas du produit intérieur brut et du revenu par habitant, le retard est parfois considérable s'agissant aussi bien de la croissance que du niveau atteint. Une faible immigration, la tendance au vieillissement démographique et la précarité des finances cantonales sont autant de freins à l'innovation et à la croissance. La charge fiscale est par ailleurs très élevée en comparaison intercantonale. Le canton s'emploie donc à améliorer les conditions susceptibles d'accroître la dynamique économique sur la base des points forts existants.

Améliorer les conditions du développement économique

Enjeux

Les responsables de l'aménagement du territoire peuvent, de différentes manières, soutenir directement les efforts tendant à améliorer les conditions du développement économique dans le canton de Berne:

- Ils s'efforcent activement, d'entente avec les communes concernées et d'autres partenaires, de préparer en termes d'aménagement des périmètres particulièrement bien équipés et desservis afin que des projets de construction puissent y être concrétisés dans les meilleurs délais.
- Ils s'engagent en faveur d'une gestion résolue et axée sur les résultats des projets d'aménagement et de réalisation complexes et coûteux. Dans des cas particuliers, le canton prend la direction de tels projets en ayant recours à l'instrument d'aménagement qu'est le plan de quartier cantonal.
- S'agissant des sites d'importance cantonale, ils coordonnent activement les projets d'investissement des pouvoirs publics dans les domaines de la construction des routes, des transports publics, de la mobilité douce, de la promotion des sites et du stationnement; si nécessaire, ils pondèrent les différents intérêts dans une démarche prospective. Les modalités de coopération ainsi que les prestations et les attentes du canton font l'objet soit d'un controlling, soit de négociations au cas par cas, en étroite collaboration entre le canton et les organisations ou les communes, aboutissant à des décisions contraignantes pour toutes les parties.
- Les responsables de l'aménagement du territoire s'efforcent d'assouplir de manière ciblée les prescriptions applicables aux zones d'activités et aux zones d'habitation, ainsi que d'accroître la sécurité des plans pour les propriétaires fonciers et les investisseurs au moyen de procédures simples et rapides.
- D'entente avec la Promotion économique, ils conseillent les investisseurs intéressés et leur offrent un suivi lors de l'évaluation des emplacements et des processus d'aménagement.

Concilier les objectifs poursuivis dans des domaines essentiels au

Avec les pôles de développement cantonaux (pôles de développement économique [PDE] et zones stratégiques d'activités [ZSA]), le canton de Berne a opté pour une stratégie coordonnée dont le but est de concilier les objectifs poursuivis dans les domaines

moyen d'une stratégie coordonnée

de l'aménagement du territoire, des transports, de l'économie et de l'environnement. Il s'agit de préparer, en termes d'aménagement, des périmètres très bien desservis par les transports tant publics que privés afin que des entreprises puissent s'y implanter ou s'y agrandir dans les meilleurs délais. Les pôles de développement se situent dans les localités faisant partie du réseau de centres ou en d'autres endroits du territoire cantonal sélectionnés sur la base de différents critères, dont celui du respect du plan de mesures de protection de l'air.

Faire concorder les exigences de l'aménagement et celles de la protection de l'environnement

La situation optimale des pôles de développement économique en permet une utilisation accrue bien que l'environnement y subisse déjà des atteintes, notamment en raison du trafic. Il n'en reste pas moins préférable, du point de vue de la protection de l'environnement, de concentrer les emplois et les activités de loisir en des endroits bien desservis (trafic privé et transports publics) plutôt qu'en dehors des pôles d'urbanisation: d'une manière générale en effet, une concentration peut à long terme se traduire par un allègement pour la région dans son ensemble. Les communes concernées doivent cependant relever, à leur niveau, des défis supplémentaires en matière de précaution.

Objectifs

L'ACE 1316 du 12 avril 2000 fixe les consignes applicables aux pôles de développement cantonaux: le canton de Berne soutient le développement et le marketing des sites qui présentent un intérêt à son niveau sous le label de «pôles de développement économique (PDE) et zones stratégiques d'activités (ZSA)». Il est partie au projet de sites prioritaires de développement économique de la Région capitale suisse.

Les objectifs suivants revêtent une importance particulière pour l'organisation du territoire:

- C21** Le canton détermine et gère (au moyen d'un monitoring annuel et d'un controlling quadriennal) des pôles de développement cantonaux, c'est-à-dire des sites d'intérêt cantonal se prêtant à l'implantation ou au renforcement d'activités économiques. Des pôles de développement économique (PDE) peuvent être désignés dans les domaines de l'emploi (industrie/artisanat, services), des achats (grands centres commerciaux), des loisirs (grandes installations de loisirs) ainsi que du logement. Le canton sélectionne en outre des sites dits «de premier plan» qui exigent une coordination particulièrement importante mais qui, à long terme, revêtent pour lui un intérêt prépondérant. Par ailleurs, des zones stratégiques d'activités (ZSA) peuvent être définies en plusieurs endroits appropriés, en vue de la réalisation rapide de grands projets des milieux économiques.
- C22** Les pôles de développement cantonaux se situent dans les localités faisant partie du réseau de centres ou en d'autres endroits du territoire cantonal qui se prêtent à cette affectation particulière compte tenu notamment du plan de mesures de protection de l'air.
- C23** Le canton s'engage spécialement en faveur de projets d'aménagement ou de réalisation particulièrement complexes ou coûteux ainsi que de sites de premier plan, par l'octroi de ressources ou le recours à l'instrument du plan de quartier cantonal.
- C24** A l'échelle locale, il est possible de dépasser provisoirement les limites fixées en matière de capacités routières ainsi que de pollution dans les périmètres des pôles de développement cantonaux. Les communes concernées, qui sont le mieux placées pour intervenir, doivent veiller à ce que les mesures de précaution nécessaires soient mises en œuvre à temps.

→ B16

C3**Tourisme**

Contexte

Le tourisme est l'un des piliers de l'économie bernoise. Il influe sur la structure du tissu économique et sur celle du milieu bâti, notamment dans l'Oberland bernois; de plus, il est une composante essentielle de l'image du canton telle qu'elle est perçue de l'extérieur comme de l'intérieur.

La mondialisation, la rapidité avec laquelle les besoins des hôtes évoluent, la présence de concurrents offrant des prestations plus avantageuses, l'importance croissante des nouvelles technologies de l'information ou encore les crises planétaires amènent la branche touristique à sans cesse relever de nouveaux défis. A cela s'ajoute que les changements climatiques prévus pourraient rendre impossible l'exploitation rentable des domaines skiables situés en dessous de 1500 à 1800 mètres d'altitude. Il convient de se préoccuper de la branche touristique et de créer de bonnes conditions lui permettant de poursuivre son développement, tout en veillant à traiter avec ménagement le capital irremplaçable que constituent la nature et le paysage.

Le programme de politique du tourisme du canton de Berne, qui est harmonisé avec le plan directeur, énonce les principes et les objectifs de la politique cantonale en matière de tourisme. Selon ce document, il importe d'améliorer les conditions générales dictées par l'économie de marché en faveur du tourisme, d'encourager les idées novatrices ainsi que de garantir une harmonisation avec les domaines plus généraux et ceux qui sont connexes. Du point de vue de l'aménagement du territoire, les aspects à prendre en compte à cet égard sont les transports, le paysage, l'urbanisation et les dangers naturels, ainsi que les stratégies de promotion des régions et de l'agriculture.

Tenir compte des défis spécifiques pour l'aménagement du territoire

Enjeux

Les principaux défis que doit relever l'aménagement du territoire concernent

- la garantie d'une desserte attrayante des régions touristiques (accessibilité et trafic régional ou local) par les moyens de transport tant publics que privés;
- la protection et la préservation des paysages naturels et des paysages cultivés;
- les chances et les risques liés aux changements climatiques;
- la nécessité, pour certaines régions, de s'adapter avec rapidité et souplesse aux nouvelles tendances touristiques;
- le désamorçage des conflits potentiels entre les différents acteurs;
- l'importance particulière du tourisme pour le renforcement des structures régionales et le maintien d'une occupation décentralisée du territoire et
- le frein à la construction de résidences secondaires et l'accent mis, en matière d'hébergement touristique, sur les "lits chauds" (lits commercialisés d'hôtels et de résidences secondaires).

Interconnecter et regrouper les différentes politiques sectorielles

L'aménagement du territoire peut contribuer de la sorte à mettre en œuvre les stratégies et les objectifs des champs d'action "améliorer l'attrait du site économique" et "éliminer les risques de conflits" du programme de politique du tourisme. Le rapport sur la politique des transports dans le canton de Berne décerne en outre des mandats prioritaires devant permettre d'intégrer le canton de Berne aux réseaux ferroviaires et aériens tant nationaux qu'internationaux ainsi que de renforcer l'attrait de la mobilité douce et des chaînes de transport. De même, l'élaboration de mesures doit se poursuivre et se développer dans le domaine du trafic lié aux loisirs. Quant aux emplacements destinés aux grandes installations de loisirs, ils doivent remplir les conditions énoncées dans les objectifs ayant trait au thème des pôles de développement économique.

Accroître l'efficacité

Le programme de politique du tourisme souligne en particulier la nécessité d'accroître

économique par la création de "destinations"

l'efficacité de l'économie touristique. Le canton exige donc des organisations touristiques qu'elles regroupent – lorsque cela est judicieux sous l'angle économique et du point de vue des clients – les entités gérées jusqu'ici au niveau local (marketing, comptabilité, politique du personnel, etc.) en organisations ou entreprises suprarégionales responsables d'une destination. Propre à réduire les coûts de transaction et à accroître la compétitivité, la stratégie fondée sur les destinations a également pour objectif de promouvoir les régions dans leur ensemble, avec tous les buts touristiques qui présentent de l'intérêt. Il s'agit de rendre les régions plus attrayantes pour les hôtes, afin de les inciter à y séjourner plus longtemps. L'allongement de la durée des séjours accroîtra les revenus de l'hôtellerie - la branche principale du tourisme – et, partant, la rendra plus attrayante sur les marchés financiers.

Définir des pôles touristiques

L'une des mesures clés énoncées dans le programme de politique du tourisme est le mandat décerné aux destinations touristiques de définir des pôles en fonction de la clientèle et des formes de tourisme principalement visées. Les modalités du soutien des efforts allant dans ce sens par les pouvoirs publics doivent être définies d'entente avec les partenaires régionaux et les services cantonaux compétents. Les différents partenaires font part de leurs besoins et de leurs désirs en temps opportun et de manière appropriée dès le stade de la définition des pôles touristiques.

Préserver la qualité de l'environnement en tant qu'atout essentiel

La qualité de l'environnement, l'image et l'ambiance d'une région comptent parmi les atouts essentiels d'une stratégie touristique couronnée de succès. La préservation des sites et des paysages naturels ou cultivés revêt donc une importance fondamentale. Dans les régions rurales, et notamment dans les parcs naturels au sens de la loi sur la protection de la nature et du paysage, les formes de tourisme appropriées font partie intégrante de la stratégie visant à renforcer les structures régionales, d'où la nécessité d'une coordination avec les politiques sectorielles en question.

Changements climatiques: source de risques, mais aussi de chances

Dans les Alpes, la fonte et le recul des glaciers portent atteinte à l'une des principales attractions touristiques. Les stations de sports d'hiver de moyenne montagne sont affectées par les risques d'un enneigement insuffisant. Des mesures de construction seront par ailleurs nécessaires pour sécuriser les infrastructures touristiques, en particulier les chemins de fer de montagne là où le pergélisol devient instable, de même que pour minimiser les dégâts provoqués par les phénomènes extrêmes (laves torrentielles, crues). En revanche, la hausse des températures enregistrée dans les régions de basse altitude et à l'étranger procure un avantage concurrentiel aux stations de sports d'hiver ne connaissant pas de problèmes d'enneigement. Le tourisme estival est lui aussi susceptible de tirer parti des changements climatiques, qui renforcent l'attrait des régions de montagne (fraîcheur liée à l'altitude) et des rives des lacs, et qui confèrent une touche «méditerranéenne» aux villes. Il convient de tenir compte de tous ces aspects lors de la planification des infrastructures et de l'offre touristiques.

Mettre la LRLR en œuvre

Un réseau de chemins continu et attrayant le long des rives constitue une infrastructure importante pour le tourisme journalier et les activités de détente. La loi sur les rives des lacs et des rivières (LRLR) étant désormais modifiée, il s'agit de saisir les chances d'accélérer la mise en œuvre et de poursuivre les réalisations concrètes.

Objectifs

Les objectifs à poursuivre dans le domaine du tourisme sont énoncés dans le programme de politique du tourisme du canton de Berne.

Les objectifs suivants revêtent une importance particulière pour l'organisation du territoire:

- C31** Lorsqu'il existe un potentiel touristique suffisant - et à condition que des mesures de compensation appropriées soient prises - le canton soutient la création de zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente. Les réserves naturelles et les zones de protection ainsi que les unités paysagères peu ou non desservies doivent rester intactes à long terme.
→ **E12, E21**
- C32** Les plans de protection des rives au sens de la LRLR doivent être achevés rapidement et il convient d'encourager leur mise en œuvre.
- C33** Le canton vise un développement touristique durable. Les conférences régionales/régions concrétisent les objectifs et principes cantonaux dans des programmes de développement touristique dont les aspects spatiaux sont ensuite réglés dans les plans directeurs (CRTU).
→ **D15**
- C34** Le canton incite les organes responsables des parcs naturels régionaux au sens de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et du site "Alpes suisses Jungfrau-Aletsch" inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO à prendre en considération les besoins du tourisme. Il les soutient dans leurs efforts en vue de développer et de commercialiser des offres axées sur le développement durable et destinées à la mise en valeur, au plan économique, du patrimoine naturel, paysager et culturel.
→ **C41-C43, D31, E15, E21-E24, F14**

C4

Agriculture et sylviculture

Contexte

Le canton de Berne, qui regroupe un cinquième de toutes les exploitations de Suisse, est le plus grand canton agricole. La politique agricole relève avant tout de la Confédération; quant au canton, il lui appartient de la mettre en œuvre de manière différenciée selon les régions - en complétant les mesures fédérales - et d'affecter ses propres ressources de manière aussi ciblée que possible, afin d'obtenir un maximum d'efficacité.

Dans les régions rurales, l'agriculture et la sylviculture de même que les secteurs situés directement en amont ou en aval contribuent de manière décisive à l'entretien des paysages cultivés ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire. Dans plus de 120 communes bernoises, l'agriculture, ou le secteur primaire, offre plus de 30 pour cent des emplois. Ainsi, en admettant que de chaque emploi agricole dépend un autre emploi, plus de la moitié du marché du travail est directement liée à l'agriculture et à la sylviculture dans les communes rurales et les communes de montagne concernées.

Tant l'agriculture que la sylviculture sont multifonctionnelles en ce sens qu'elles fournissent des prestations non seulement économiques et productives, mais aussi sociales. A cela s'ajoute que de grandes surfaces de forêts bernoises protègent des maisons d'habitation, des installations et des voies de communication contre les dangers naturels.

Enjeux

Suivre les changements structurels dans l'agriculture et les rendre socialement supportables

Les changements structurels dans l'agriculture, qui sont largement influencés par la libéralisation des marchés agricoles, engendrent de fortes pressions et imposent des adaptations: sur les surfaces rationnellement exploitables du Plateau, une amélioration sensible de la productivité est visée, tandis que dans les régions périphériques moins favorisées par la topographie et le climat, l'intention est d'encourager, en recourant de manière

géographiquement différenciée aux divers instruments politiques ayant une incidence sur l'espace, une agriculture et une économie régionale qui apportent une contribution décisive à l'entretien du paysage cultivé et qui pérennisent l'habitat dispersé.

Écarter les risques encourus par l'environnement et par la population des régions de montagne

Sur les surfaces rationnellement exploitables, le danger est celui d'une intensification de l'agriculture qui pourrait aboutir par endroits à une diminution de la biodiversité et de la fertilité du sol ainsi qu'à un accroissement du risque d'érosion. Dans les régions de collines et de montagne, le développement forestier et les changements structurels peuvent donner naissance à des phénomènes indésirables pour les régions rurales: l'augmentation de la surface des forêts accompagnée d'une sous-utilisation de ces dernières d'une part, et l'extensification de l'exploitation agricole se traduisant par la suppression d'emplois décentralisés et la disparition de paysages cultivés jusque-là intacts d'autre part.

Réagir aux conséquences des changements climatiques

Les changements climatiques sont eux aussi susceptibles de provoquer la perte d'espèces et d'être à l'origine d'une diminution de la production. Certaines affectations ne seront plus possibles en maints endroits, ce qui impliquera des adaptations. Dans l'agriculture, cela signifie par exemple privilégier des cultures ou des variétés résistant à la chaleur et à la sécheresse, valoriser les sols et opter pour des systèmes d'utilisation et de stockage de l'eau plus efficaces. La vigne, par exemple, va profiter de l'évolution qui se profile. En forêt, les changements climatiques déplacent les aires de répartition naturelle des essences. Certaines d'entre elles, pourtant importantes, pourraient disparaître à plus faible altitude. A cela s'ajoutent les risques accrus liés aux événements météorologiques extrêmes ainsi qu'aux organismes nuisibles importés – risques qu'une gestion active de la forêt permet de réduire quelque peu.

Élaborer des solutions pour l'espace rural

Le défi est donc de taille: élaborer des solutions différenciées selon les régions qui tiennent compte à long terme des principes du développement durable, soit la performance économique, la solidarité sociale et le respect de l'environnement. Les approches globales doivent être encouragées au vu des liens étroits que l'agriculture et la sylviculture entretiennent avec les autres secteurs de l'économie publique.

Maintenir les infrastructures de base importantes

La Confédération et le canton ont accordé un soutien financier substantiel aux infrastructures de base des régions rurales (crédits d'améliorations foncières, crédits forestiers, crédits LIM, etc.), soit à des ouvrages tels que des chemins agricoles et forestiers, des installations de drainage ou encore des réseaux d'approvisionnement en eau. Or, les changements structurels auront pour conséquence que ces installations ne seront plus exclusivement utilisées par l'agriculture. Pourtant, la préservation de l'habitat dispersé et l'entretien de la grande variété de paysages cultivés traditionnels de montagne impliquent de maintenir et de renouveler de telles infrastructures de base. A cet égard, la législation agricole fédérale prévoit que la Confédération accorde des contributions en faveur de la préservation de la valeur et de la substance des bâtiments et des installations, c'est-à-dire de la "remise en état périodique", pour des chemins, des téléphériques, des assainissements agricoles, des installations d'irrigation, des adductions d'eau (région de montagne et des collines et région d'estivage), ainsi que pour des murs de pierres sèches de terrasses affectées à l'exploitation agricole.

Optimiser et harmoniser les instruments de promotion de l'espace rural

La Confédération et le canton disposent de divers instruments de promotion ayant des répercussions directes ou indirectes sur le développement de l'espace rural. Etant donné toutefois que ces instruments ont été mis au point dans le cadre de politiques sectorielles (tourisme, promotion économique, agriculture, sylviculture, infrastructures, protection de la nature et du paysage, politique régionale, etc.) et faute de coordination suffisante, ils peuvent parfois se révéler contre-productifs au moment de leur mise en œuvre. Pour que l'espace rural puisse rester un lieu d'habitation, un espace économique et un cadre de

Garantir le développement durable de la forêt

vie attrayant, il convient d'optimiser et de mieux harmoniser les instruments de promotion.

Dans certaines régions, la forêt est de moins en moins structurée par classes d'âge. De nombreux peuplements sont surannés. Or, la forêt protectrice doit pouvoir remplir ses fonctions en tout temps et à long terme. Un apport en polluants induit des mutations insidieuses du sol, ce qui nuit au développement des arbres. Du fait des changements climatiques, il y a lieu de s'attendre à ce que les forêts soient davantage exposées à des conditions météorologiques extrêmes telles que la sécheresse ou des tempêtes. A cela s'ajoute que les dommages causés par la faune sauvage et les insectes tendent à devenir plus fréquents. La forêt est par ailleurs un lieu de détente toujours plus prisé, ce qui limite parfois son exploitation durable.

Objectifs

La stratégie concernant les domaines de l'agriculture et de la nature (stratégie de l'OAN), qui complète les instruments fédéraux en la matière, constitue le document de référence pour la conduite de la politique agricole cantonale. Elle indique comment le canton entend exploiter la marge de manœuvre que lui laisse la Confédération et sur quels éléments il souhaite mettre l'accent à titre complémentaire. Elle formule notamment les objectifs suivants: production performante et durable de denrées alimentaires, soutien aux agriculteurs fournissant un service public, ou encore dynamique des biotopes.

Dans le domaine forestier, la politique cantonale donne la priorité au développement de l'économie forestière et de l'industrie du bois, dans le souci de préserver à long terme la forêt et les fonctions qu'elle assume dans l'intérêt public. Il s'agit de créer les conditions favorisant le renforcement de toute la chaîne de création de valeur, mais aussi de garantir le rôle protecteur de la forêt, de promouvoir les prestations en faveur de la biodiversité et de canaliser les activités de loisirs. La forêt doit être préservée, sur les plans tant quantitatif que qualitatif. Cette stratégie globale s'inscrit dans le droit fil des prescriptions de la loi cantonale sur les forêts et des programmes fédéraux de la RPT. La mise en œuvre est notamment prévue dans les mesures définies par les plans forestiers régionaux.

Les objectifs suivants revêtent une importance particulière pour l'organisation du territoire:

C41 L'agriculture de plaine, qu'elle soit exercée à titre principal ou en combinaison avec d'autres activités, doit être à la fois compétitive et multifonctionnelle. Elle doit par ailleurs recourir à des méthodes de production qui ne mettent pas en danger la capacité naturelle de régénération des sols, qui préservent les autres bases naturelles de la vie (air, eau, substances, paysage) et biocénoses (diversité des espèces, diversité des races d'animaux de rente et des variétés de plantes utiles), et qui soutiennent activement la compensation écologique.

→ **E11, E21, E22**

C42 Dans les régions de collines et de montagne, les conditions générales doivent permettre à la population active dans l'agriculture et la sylviculture de vivre de la fourniture de prestations et de la vente de produits de haute qualité ainsi que de l'entretien d'un paysage cultivé diversifié et proche de l'état naturel, en complétant ses revenus par ceux d'une activité accessoire non agricole.

→ **E21, E15, F11**

C43 Une structure forestière garantissant la durabilité et l'adaptation aux changements climatiques doit être recherchée à plus ou moins long terme par un rajeunissement continu qui, suivant les régions, peut impliquer une utilisation accrue. Il convient donc d'offrir des conditions aussi favorables que possible aux propriétaires forestiers et d'accorder un soutien ciblé aux mesures d'exploitation efficaces. Par ailleurs, une grande stabilité de toutes les forêts protectrices doit être atteinte dans les régions de montagne afin de préserver le milieu bâti et ses infrastructures des dangers naturels. Les apports en polluants affectant le sol des forêts font l'objet d'une attention particulière et doivent être réduits. Il y a par ailleurs lieu de canaliser et de développer les activités de loisir et de détente de façon à en limiter l'impact sur la sylviculture durable et l'environnement.

C5 Approvisionnement et élimination

Contexte

Pour la société, l'économie et l'environnement, le bon fonctionnement et la sûreté des installations d'approvisionnement et d'élimination sont essentiels. Les objectifs fondamentaux sont une construction, une exploitation et un entretien des installations aussi respectueux de l'environnement que possible, la transparence des coûts et la perception d'émoluments en application du principe du pollueur-payeur, de même qu'une sécurité optimale de l'approvisionnement dans toutes les régions.

Les domaines de l'approvisionnement en eau ainsi que du traitement des déchets et de l'épuration des eaux usées sont financés non par les recettes fiscales, mais par des émoluments. Le maintien de la valeur des infrastructures pose donc un problème avant tout dans les communes rurales (territoires à habitat dispersé) car il est très coûteux et peut nécessiter la perception d'émoluments élevés malgré certaines mesures de compensation financière.

Enjeux

Mettre en œuvre les conceptions de manière optimale

Les gravières, les décharges, les stations d'épuration des eaux usées et les usines d'incinération des déchets ont des répercussions directes sur l'environnement, la nature et le paysage. L'une des tâches essentielles du canton est la mise en œuvre optimale des conceptions existantes en cas d'assainissement ou de réalisation d'installations d'approvisionnement ou d'élimination, ainsi que l'adaptation de telles études de base, le cas échéant, à l'évolution de la situation.

Harmoniser l'aménagement du territoire et les infrastructures - un moyen de réduire les coûts

Les coûts de construction et d'exploitation des installations d'infrastructure dépendent également du type d'occupation du territoire: il est évident que l'approvisionnement et l'évacuation sont plus onéreux dans les territoires à habitat dispersé que dans les zones où le milieu bâti est compact. Or, tant le canton que les communes ont intérêt à réduire autant que possible le coût des infrastructures, d'où la nécessité d'harmoniser la planification et le financement de nouvelles installations avec l'aménagement du territoire.

Tenir compte des conséquences des changements climatiques

Les événements naturels d'origine climatique entraîneront une hausse des coûts d'entretien des infrastructures de transport. Une diminution des précipitations peut se répercuter tant sur la qualité que sur le niveau de la nappe phréatique et, partant, sur l'approvisionnement en eau, les longues périodes de sécheresse estivale contribuant à raréfier les ressources. A l'inverse, des précipitations particulièrement abondantes sont difficiles à absorber pour les réseaux de canalisations, les réservoirs d'écroulement et les STEP. Une meilleure gestion des eaux est dès lors nécessaire.

Mettre en œuvre les prescriptions sur la protection des eaux et du

Malgré les grands efforts entrepris dans le domaine de la protection de l'environnement par des moyens techniques, il reste beaucoup à faire en matière de protection des eaux et du sol. La contamination par des micropolluants organiques, la mise en danger de la

sol

nappe phréatique, une agriculture trop intensive dans les bassins d'alimentation de captages d'eau potable et la diminution de la fertilité des terres agricoles posent de graves problèmes, surtout à long terme. Les causes en sont très diverses, et n'ont d'ailleurs pas encore été entièrement recensées. Elles doivent être recherchées non seulement dans l'approvisionnement et l'élimination mais aussi, notamment, dans l'agriculture, les transports et d'autres utilisations du sol (p. ex. installations de tir, jardins familiaux).

Objectifs

Le plan sectoriel en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT) est un document de base qui contient les éléments suivants:

- Les buts, les grandes lignes et les orientations fondamentales de la politique cantonale de coordination, ainsi que les stratégies applicables à l'extraction et aux décharges.
- La répartition des tâches entre le canton, les régions et les communes: les procédures d'aménagement concernant les sites d'extraction et de décharges ressortissent aux régions (plans directeurs) et aux communes (plans d'affectation), tandis que le canton énonce des consignes et fixe des exigences applicables aux conceptions de gestion des matériaux qui sont requises en cas de grands projets.
- Le caractère contraignant des plans régionaux d'extraction et de décharges: dans le cas des sites faisant l'objet d'un tel plan approuvé par le canton, le besoin, la nécessité d'une implantation à l'endroit prévu, l'harmonisation en matière d'aménagement et la pesée des intérêts sont considérés comme établis. Les autorités fédérales compétentes sont entendues lors de la procédure d'examen préalable des plans régionaux d'extraction et de décharges.

Le plan directeur de gestion des déchets contient les éléments contraignants suivants:

- L'objectif de la gestion cantonale des déchets ainsi que des principes régissant la couverture des coûts, le fonds pour la gestion des déchets, la surveillance et le contrôle ainsi que la coopération entre les communes, les zones d'apport et les installations d'élimination.
- La définition contraignante, dans le domaine des déchets urbains, de zones d'apport (avec l'indication des communes composant chacune d'elles) et leur rattachement à une installation cantonale de traitement des déchets dont la capacité est également précisée.
- Des mesures concrètes formulées à l'intention des zones d'apport et des communes dans les domaines des déchets de chantier, des boues d'épuration ainsi que des déchets spéciaux et des déchets particuliers.

Depuis la mise en service de l'usine d'incinération de Thoun en 2003, aucune nouvelle installation (usine d'incinération des ordures ménagères, décharge bioactive, décharge pour résidus stabilisés) n'est prévue. En revanche, l'agrandissement de plusieurs décharges bioactives est à l'étude.

La stratégie de l'eau, et en particulier le plan sectoriel d'assainissement (VOKOS), contient les éléments contraignants suivants:

- L'infrastructure d'assainissement doit être préservée et renforcée de manière ciblée. Les priorités, à cet égard, sont fixées dans le plan sectoriel.
- Les communes et les opérateurs de l'assainissement établissent les plans nécessaires et mettent en œuvre les mesures qui ont été définies.
- Le financement est garanti durablement au moyen de taxes couvrant les coûts et prélevées selon le principe de causalité.
- Le plan de mesures se fonde sur un monitoring prévisionnel de l'état des eaux et des installations d'assainissement.

Le cadastre des sites pollués du canton de Berne désigne les sites devant faire l'objet d'examen plus approfondis en fonction d'un certain ordre de priorités et qui ont notamment une influence sur l'élaboration des plans d'affectation.

Les cartes de la protection des eaux indiquent les secteurs de protection des eaux, les aires d'alimentation, les zones et périmètres de protection des eaux souterraines et les zones de protection des sources. Des restrictions d'utilisation propres à chaque secteur doivent être respectées.

Les objectifs suivants revêtent une importance particulière pour l'organisation du territoire:

- C51** Lors de la réalisation de grands projets, la gestion des matériaux obéit aux principes et aux objectifs énoncés dans le plan sectoriel en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT). Les conceptions de gestion des matériaux doivent être harmonisées avec les plans des régions directement ou indirectement concernées. Elles doivent en particulier mentionner les autres options étudiées, préciser comment les intérêts ont été pesés et motiver les éventuels écarts par rapport aux objectifs et aux principes du plan sectoriel EDT. Par grands projets, on entend des projets de construction d'ouvrages ayant des répercussions à l'échelle régionale ou suprarégionale sur les sites d'extraction et les lieux de stockage définitif.
- C52** Le canton garantit un approvisionnement suffisant en matières premières minérales. La planification à long terme se fonde sur les objectifs du plan sectoriel EDT. La garantie contraignante d'un projet d'extraction est régie par le principe de subsidiarité: si le plan de quartier communal d'un site désigné comme élément de coordination réglée dans un plan directeur cantonal ne déploie pas d'effets et que des intérêts régionaux s'en trouvent compromis, la conférence régionale édicte un plan de quartier régional. Si cette démarche échoue et que des intérêts suprarégionaux ou cantonaux soient touchés, le canton examine l'opportunité d'adopter lui-même un plan de quartier.
- C53** Les coûts d'infrastructure et d'exploitation des installations communales ou régionales d'approvisionnement ou d'élimination doivent être minimisés grâce à une coordination spatiale optimale au stade des procédures d'aménagement déjà. Les installations visées sont avant tout celles qui sont rendues nécessaires par la création de zones à bâtir ou l'agrandissement important de zones à bâtir existantes.
- C54** La protection du sol et de la nappe phréatique doit être garantie par des mesures durablement efficaces. Un usage aussi optimal que possible doit être fait des instruments offerts par les plans directeurs et les plans d'affectation.
- C55** Les changements climatiques modifient également le régime des eaux, avec des répercussions sur l'approvisionnement à la clé. Il est donc nécessaire d'améliorer la gestion des eaux, de façon à obtenir une résilience à ces changements. L'étude et le développement de nouvelles approches en la matière doivent avoir lieu à tous les niveaux: par exemple augmentation de la capacité de stockage du sol et optimisation de la rétention d'eau à l'intérieur comme à l'extérieur du milieu bâti (notamment en zone agricole), réservoirs polyvalents permettant de lutter contre les futures pénuries (production d'énergie), stratégies d'irrigation dans l'agriculture et d'arrosage dans le milieu bâti.

C6

Energie, télécommunications et poste

Contexte

Alors que le traitement des déchets, l'épuration des eaux usées et l'approvisionnement

en eau sont des tâches publiques, la fourniture de prestations dans le domaine des télécommunications est désormais privatisée. Les marchés de l'électricité et du gaz connaissent quant à eux une ouverture progressive depuis 2008. Les conditions générales relatives au domaine de l'électricité (notamment en vue d'assurer l'approvisionnement de base) sont définies par la Confédération. Si la marge de manœuvre du canton et des communes se limite pour l'essentiel à l'octroi des permis de construire dans le domaine des télécommunications, elle est un peu plus étendue s'agissant de l'approvisionnement en énergie. Quant au service universel que doit garantir la Poste suisse, il est intégralement réglementé au niveau fédéral.

Enjeux

Garantir le service public

L'ouverture du marché des télécommunications, la libéralisation de l'approvisionnement en électricité et en gaz ainsi que la restructuration du réseau postal soulèvent de nouvelles questions: Jusqu'à quel point le service universel est-il assuré sur l'ensemble du territoire cantonal? Les habitants de certaines régions devront-ils à l'avenir payer plus cher pour les mêmes prestations ou accepter une baisse qualitative? Les répercussions de l'évolution rapide des télécommunications et du marché de l'énergie sur le service public sont très difficiles à évaluer. En tout état de cause, un démantèlement du service universel – notamment dans le cas de la poste – amoindrirait l'attrait des communes rurales.

Suivre l'évolution du service universel dans le domaine des télécommunications

Dans le domaine des télécommunications, le contenu, l'étendue, la qualité et le prix du service universel ''sont fixés par la Confédération. Il y a lieu, selon le canton, d'adapter systématiquement le catalogue des prestations du service universel en fonction des avancées technologiques et des besoins.

Réduire la consommation totale d'énergie et promouvoir les énergies indigènes renouvelables

Le canton de Berne souhaite qu'à l'avenir la production et la consommation d'énergie répondent aux exigences du développement durable. Il entend mener une politique énergétique proactive et fiable, afin de renforcer l'attrait de la place économique bernoise et de préserver l'environnement, une condition importante pour garantir une qualité de vie élevée. La société à 4000 watts doit être concrétisée d'ici à 2035, l'objectif plus éloigné étant une société à 2000 watts et des émissions de gaz à effet de serre d'une tonne de CO₂ par personne au maximum. La consommation totale doit donc se stabiliser, puis diminuer à long terme. Le canton encourage les énergies indigènes renouvelables et s'engage en faveur d'une utilisation rationnelle de l'énergie.

Réagir aux répercussions des changements climatiques

Les changements climatiques ont des répercussions sur la production d'énergie et sur la demande. La baisse attendue du débit des rivières en été influencera la production des centrales hydrauliques. Simultanément, la hausse des températures estivales et la fréquence accrue des canicules se traduiront par une augmentation de la consommation d'énergie destinée aux systèmes de climatisation des bâtiments. En hiver, à l'inverse, les besoins en matière de chauffage devraient diminuer. Les inconnues sont encore nombreuses à l'heure actuelle et empêchent tout pronostic fiable sur l'évolution que vont connaître tant la production que la demande. La définition et la mise en œuvre de la politique énergétique doivent tenir compte des chances et des risques liés aux changements climatiques et prendre les mesures d'adaptation nécessaires.

Harmoniser l'approvisionnement en énergie et l'utilisation de l'espace

Une harmonisation de l'urbanisation et de l'utilisation de l'espace avec l'approvisionnement en énergie peut contribuer à la réalisation des objectifs précités. Pourtant, rares sont à ce jour les communes qui disposent des instruments de mise en œuvre nécessaires à cette fin dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Réduire les nuisances dues au rayonnement non

Dans les espaces urbanisés, le réseau d'installations de téléphonie mobile au service de la population est très dense. Hors du milieu bâti, on trouve à la fois des antennes de

ionisant

téléphonie mobile et des lignes à haute tension. La protection contre le rayonnement non ionisant doit être garantie par les valeurs limites fixées dans l'ordonnance fédérale sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI). Le canton est chargé de la mise en œuvre de cette ordonnance dans le cas des stations émettrices, et il veille au respect des valeurs limites. Il n'en reste pas moins que le domaine de la téléphonie mobile est en constante expansion, en raison de la profusion d'applications multimédias et Internet. A l'opposé, des exigences de protection contre le rayonnement non ionisant sont émises au sein de la population. Le canton ne dispose toutefois que d'une faible marge de décision dans ce contexte.

La construction et l'assainissement de lignes de transport électriques constituent un défi de taille s'agissant de la mise en œuvre des prescriptions de protection des sites et des paysages. Dans le cas de l'assainissement et du renouvellement de centrales hydroélectriques, les normes sur le débit résiduel ainsi que la modification du 11 décembre 2009 de la loi fédérale sur la protection des eaux jouent un rôle important.

Exploiter la marge de manœuvre existant dans le choix des emplacements

Il est impossible d'éviter totalement que les installations relevant des domaines de l'énergie et des télécommunications ne portent atteinte à l'environnement, à la nature et au paysage. Il convient toutefois d'utiliser la marge de manœuvre existante pour choisir les emplacements des nouvelles installations de telle sorte que les nuisances soient aussi faibles que possible, voire pour diminuer ces dernières lors de l'assainissement d'installations. La stratégie d'utilisation des eaux 2010 désigne, sur la base du potentiel hydroélectrique, des zones prioritaires et des zones d'exclusion pour l'utilisation de la force hydraulique.

Objectifs

La stratégie énergétique 2006 énonce les principaux objectifs poursuivis par le canton dans le domaine de l'approvisionnement en énergie et de son utilisation. Les objectifs stratégiques de la politique énergétique cantonale sont notamment

- la promotion d'un approvisionnement énergétique économique, diversifié, suffisant et respectueux de l'environnement,
- la stabilisation à moyen terme et la réduction à long terme de la consommation totale d'énergie,
- la diversification et la décentralisation de la production d'énergie, la priorité allant aux agents énergétiques disponibles en Suisse,
- la couverture d'une grande part des besoins en énergie au moyen de ressources renouvelables.

Les objectifs suivants revêtent une importance particulière pour l'organisation du territoire:

- | | |
|------------|--|
| C61 | Dans les territoires habités en permanence et équipés, le canton s'emploie à ce que les fournisseurs de prestations garantissent un service adéquat dans les domaines de l'énergie, des télécommunications et de la poste. Il s'agit de tenir compte, à cet égard, non seulement des besoins de l'économie d'entreprise, mais aussi de facteurs tels que les distances géographiques, les besoins du tourisme, l'évolution probable de la demande ou le risque d'un amoindrissement de l'attrait des sites d'implantation. |
| C62 | Le canton s'emploie, en cas de risque de démantèlement du service public dans les domaines de l'énergie, des télécommunications et de la poste, à ce que les communes et les régions soient prises en compte par les entreprises publiques ayant reçu un mandat de service universel et les services fédéraux concernés. |
| C63 | Le canton veille à ce que le mandat de service universel dans le domaine des télécom- |

munications soit adapté si nécessaire et avec souplesse en fonction de l'avancée technologique et des besoins de toutes les régions.

- C64** Le développement territorial et l'approvisionnement en énergie doivent être harmonisés dans les plans d'aménagement local afin de diminuer la consommation d'énergie à long terme et de promouvoir les énergies indigènes renouvelables.
- C65** Le canton vise une utilisation rationnelle de l'énergie ainsi qu'un accroissement aussi important que possible de la part des énergies indigènes renouvelables dans la consommation totale d'énergie. Il s'emploie activement à mettre en place des conditions optimales. Les infrastructures doivent être planifiées et réalisées dans le souci de ménager le paysage et l'environnement.
- C66** Les nouveaux projets d'une certaine envergure concernant des lignes de transport électriques doivent être planifiés avant tout dans les couloirs existants. Les tracés doivent tenir compte des objets protégés aux plans cantonal, régional et communal. Dans le domaine de l'approvisionnement en gaz, les nouveaux projets d'une certaine importance en dehors des zones déjà raccordées au réseau ne peuvent être autorisés qu'à condition que les énergies renouvelables spécifiques à l'emplacement considéré aient déjà été prises en considération dans une démarche de coordination.
- C67** Dans le domaine des télécommunications, le canton doit utiliser la marge de manœuvre dont il dispose pour réduire autant que possible les atteintes portées aux humains, aux paysages et aux sites.
→ **D31**
- C68** Une convention cantonale doit être passée avec les opérateurs de téléphonie mobile dans le but d'instaurer une coopération dans l'évaluation des sites d'installations de téléphonie mobile. Ainsi, les autorités communales d'octroi du permis de construire seront consultées, à certaines conditions, lors de la recherche de l'emplacement optimal d'une station émettrice.
- C69** L'approvisionnement en chaleur des zones urbanisées est assuré selon l'ordre de priorités suivant:
1. Rejets de chaleur à haute valeur énergétique d'origine locale
 2. Rejets de chaleur à faible valeur énergétique d'origine locale ainsi que chaleur de l'environnement
 3. Energies de réseau renouvelables à disposition (densification et extension des réseaux)
 4. Agents énergétiques renouvelables de la région (bois, biomasse)
 5. Chaleur de l'environnement non liée à un site (air, soleil, sol)

C7

Infrastructures dans les domaines de la formation, de la santé et de l'action sociale

Contexte

Les infrastructures cantonales ou bénéficiant d'un soutien cantonal dans les domaines de la formation, de la santé et de l'action sociale ont des répercussions à la fois directes et indirectes sur l'espace. Il convient donc d'en tenir compte lors du pilotage sous les angles technique et financier.

Stratégie de la formation

Défis

La formation et la recherche déterminent de manière prépondérante la force novatrice de

et aménagement du territoire

l'économie. Elles requièrent des infrastructures dont les caractéristiques varient en fonction des besoins des différentes institutions de formation. Par ailleurs, un changement structurel fondamental se dessine, dont l'une des causes réside dans le recul du nombre d'élèves de l'école obligatoire et, en partie, du cycle secondaire II. La stratégie de la formation, dont le Grand Conseil a pris connaissance pour la première fois en avril 2005 et qui est actualisée à intervalles irréguliers, accorde une attention particulière à cette question. Plusieurs projets ont été définis en vue de la mise en œuvre de la stratégie. Dans ce contexte, le réseau de centres doit servir de base chaque fois que cela sera opportun.

Soins hospitaliers et aménagement du territoire

Les soins hospitaliers doivent être accessibles à tous, conformes aux besoins, de qualité et économiques. Il s'agit là d'objectifs d'ordre supérieur qui sont ancrés dans la Constitution cantonale (art. 41, al. 1). D'autres objectifs généraux sont énoncés par la loi fédérale sur l'assurance-maladie et la loi cantonale sur les soins hospitaliers. Ils prévoient la décentralisation concentrée des prestations hospitalières de base d'une part, et la centralisation des soins spécialisés et des prestations de la médecine de pointe d'autre part.

La planification des soins au sens de la loi sur les soins hospitaliers (art. 6) fixe les objectifs à atteindre, détermine les besoins à couvrir, estime les conséquences financières des prestations à fournir et concrétise les structures de soins devant assurer ces prestations. Elle sert de fondement à la mise en place d'un système dans lequel les prestations médicales sont fournies à l'échelon approprié, grâce à une répartition entre trois niveaux de prise en charge: régionale, suprarégionale et cantonale. Axée essentiellement sur les besoins de la population bernoise en matière de soins, elle permet de suivre et d'apprécier l'évolution de la situation dans toutes les parties du canton.

Si l'analyse détaillée des prestations à fournir à la population bernoise ne relève en rien des stratégies d'aménagement du territoire, il n'en va pas de même de la concrétisation des structures (offres de prestations de santé et sites des hôpitaux). Ainsi, la couverture en soins est notamment examinée sous l'angle de la répartition régionale. La prise en charge hospitalière dans le secteur des soins aigus somatiques est organisée en sept régions de soins tenant lieu de structure à la décentralisation concentrée des prestations hospitalières de base (cf. supra). S'agissant de la psychiatrie, les régions de soins sont au nombre de quatre compte tenu des spécificités du domaine. Un découpage en secteurs est par ailleurs prévu pour les soins psychiatriques ambulatoires. Enfin, le territoire cantonal est subdivisé en huit régions de sauvetage.

Politique en faveur des personnes âgées et des handicapés et aménagement du territoire

La politique cantonale du 3e âge a pour objectif essentiel de développer l'autonomie des personnes âgées, la priorité étant donnée à l'ambulatoire sur le résidentiel. Egalement organisée de manière décentralisée, elle tient compte du nombre croissant de personnes âgées et très âgées dès lors que l'espérance de vie est en constante progression.

Se préoccuper d'autrui est un devoir social qui doit être rempli là où vivent les gens: dans les villages, les quartiers, les villes et les régions. Les habitants du canton de Berne âgés de 80 ans et plus étaient plus de 80 pour cent à résider à leur domicile en 2013, tant il est vrai que les aînés peuvent aujourd'hui demeurer plus longtemps dans leur cadre de vie qu'il y a dix ans. Il appartient aux communes de déterminer la demande locale en appartements adaptés aux besoins des personnes âgées ainsi qu'en matière de prise en charge tant institutionnelle qu'ambulatoire, et de coordonner les mesures qui auront été définies en conséquence (planification communale du 3e âge et aménagement du territoire). Pour garantir la prise en charge et les soins médicaux des malades chroniques, il s'agit de veiller à la mise en réseau des offres locales en la matière, aussi bien ambulatoires qu'institutionnelles, avec celles des hôpitaux (régionaux).

Afin que les personnes âgées à mobilité réduite puissent continuer à participer à la vie sociale, il importe que les offres locales de soins et de prise en charge comme les foyers pour personnes âgées, les foyers médicalisés et les services d'aide et de soins à domicile soient situés en des lieux centraux et aisément accessibles par les transports publics. La réalisation des objectifs de la politique du 3e âge implique le développement et la promotion de nouvelles formes d'habitation (résidences pour personnes âgées, logements avec prestations de soins et d'assistance) à proximité des centres, afin que les aînés puissent emménager dans des logements dépourvus d'obstacle, plus petits et mieux adaptés à leurs besoins. Une telle démarche est d'ailleurs de nature à encourager les efforts de densification de l'habitat. A l'avenir, les exigences découlant de la politique du 3e âge devront figurer en meilleure place dans les stratégies ayant trait à l'organisation du territoire (comme les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation) et davantage influencer la prise de décisions concrètes.

L'orientation décentralisée de la prise en charge a en particulier des répercussions sur le développement économique des régions rurales, où les institutions destinées à l'accueil de personnes âgées comptent souvent parmi les principaux employeurs. Elles offrent en effet toute une palette d'emplois intéressants, qualifiés et sûrs; de plus, elles passent d'importantes commandes à leurs fournisseurs.

La politique cantonale en faveur des handicapés vise à garantir à ces derniers une égalité aussi étendue que possible, la participation à la vie sociale et l'autodétermination dans les différents domaines et étapes de la vie. L'égalité de traitement est un droit fondamental qui doit sous-tendre toute action politique, comme le met en lumière la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, qui pose des principes tels que l'accessibilité, l'autonomie de vie, la mobilité personnelle, l'accès à l'information, à la formation et aux services de santé, le droit au travail et à l'emploi, ainsi que la participation à la vie politique et à la vie culturelle.

Dans une société désireuse de promouvoir l'égalité et la participation, il importe notamment que la planification des offres de logements, de formations et d'emplois destinées aux personnes handicapées mette davantage l'accent sur l'intégration à l'avenir. De ce fait, les aspects spatiaux gagnent aussi en importance. En effet, l'implantation des offres en des lieux centraux ainsi qu'un agencement de l'espace public tenant compte des besoins des handicapés sont de nature à favoriser l'intégration de ces derniers. De par leurs compétences en matière d'aménagement local, les communes jouent un rôle central s'agissant de l'accessibilité des infrastructures, des locaux publics et des autres bâtiments, et en particulier de la construction sans obstacle. Une promotion efficace de l'intégration implique de veiller d'une manière générale, dans tous les domaines de la vie, à ce que l'agencement tienne compte des besoins des personnes handicapées, et pas seulement lors de la planification des offres de logements, de formations et d'emplois qui leur sont spécialement destinées.

Objectifs

La stratégie de la formation définit de manière cohérente et systématique les objectifs stratégiques et les mesures à prendre. Elle détermine clairement les priorités pour chaque niveau du système de formation, tout en précisant les mesures envisagées et les différents projets.

La loi sur les soins hospitaliers prévoit une planification cantonale des soins hospitaliers selon les prescriptions du droit fédéral (al. 2, lit. a en relation avec l'art. 6, al. 5), qu'elle complète par ailleurs.

Le «rapport sur la politique du 3e âge du canton de Berne 2011» énonce des buts et

renseigne sur les activités en faveur des personnes âgées et les évolutions dans ce domaine.

Le plan stratégique en faveur des personnes handicapées adopté par le Conseil-exécutif puis approuvé par le Conseil fédéral en 2011 pose les bases du système de soins destinés aux adultes handicapés. Le «rapport du Conseil-exécutif relatif à la politique du handicap du canton de Berne 2016» informe sur la politique cantonale en faveur des personnes handicapées. L'élément central du nouveau plan stratégique en faveur des adultes handicapés (modèle bernois) est le passage du financement par objet au financement par sujet de l'aide aux personnes handicapées; le financement des infrastructures suit la même systématique avec le forfait d'infrastructure, lui aussi calculé par personne et par jour. Les objectifs suivants revêtent une importance particulière pour l'organisation du territoire:

- C71 La mise en œuvre de la stratégie de la formation doit prendre en compte les différents niveaux du réseau de centres de manière appropriée. → C11
- C72 Le choix des sites des hôpitaux, s'agissant aussi bien des prestations de base que des soins spécialisés et de la médecine de pointe, doit tenir compte des différents niveaux de prise en charge et les harmoniser avec le réseau de centres. → C11
- C73 La planification des transports et l'aménagement du territoire garantissent à chacun la possibilité de participer de manière aussi autonome que possible à la vie socioculturelle et professionnelle. Des transports publics accessibles sans obstacle favorisent l'autonomie des personnes à mobilité réduite. Des logements et des espaces publics sans obstacle ainsi que des offres résidentielles, semi-hospitalières et ambulatoires s'adressant aux personnes âgées, handicapées ou tributaires de soins doivent être disponibles en nombre suffisant à proximité des quartiers d'habitation et des centres des localités.