



BERTO

**Rapport du Conseil-exécutif
à l'intention du Grand Conseil**

Conseil-exécutif du canton de Berne
Août 2010

Rapport sur l'aménagement du territoire 2010

Editeur

Conseil-exécutif du canton de Berne

Distribution

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
Nydegasse 11/13
3011 Berne
Téléphone 031 633 77 36, télécopie 031 633 77 31
Courriel: print.agr@jgk.be.ch
<http://www.jgk.be.ch/amenagement>

Des informations détaillées sur divers thèmes abordés dans le présent rapport sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.jgk.be.ch/amenagement>. Il est également possible de commander toutes les publications de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire à partir de cette adresse.

Numéro de commande

10.04f

Table des matières

L'essentiel en bref	3
L'instrument du rapport sur l'aménagement du territoire	4
L'aménagement du territoire en comparaison intercantonale	4
Développement et aménagement du territoire	5
Six objectifs principaux de nature matérielle	5
Assurer une utilisation mesurée du sol	5
Eclairage: statistique de la superficie – évolution des surfaces et perte de terres cultivables	8
Eclairage: surfaces d'assolement	10
Faire concorder le développement des transports et communications et celui du milieu bâti	12
Créer des conditions propices au développement économique	13
Valoriser les lieux d'habitation et les pôles d'activités de manière différenciée	17
Préserver et valoriser la nature et le paysage	19
Reconnaître et promouvoir les atouts des régions	21
Trois objectifs principaux de nature organisationnelle	23
Promouvoir une coopération axée sur la recherche de solutions et l'efficacité	23
Harmoniser le programme de législature, le plan intégré «mission-financement» et le plan directeur	26
Examiner périodiquement les effets obtenus au moyen d'un controlling	26
Construction	28
Construction hors de la zone à bâtir	28
Simplification de la procédure d'octroi du permis de construire	29
Perspectives	31
Annexe: Liste des adaptations apportées au plan directeur	32

L'essentiel en bref

Dans le canton de Berne, le sol est le plus souvent utilisé avec mesure, et les zones à bâtir ne sont généralement pas surdimensionnées. Le Conseil-exécutif n'en met pas moins en évidence, dans son rapport sur l'aménagement du territoire de 2010 à l'intention du Grand Conseil, certains défis de taille à relever ces prochaines années dans le domaine du développement territorial.

Tous les quatre ans, le Conseil-exécutif rend compte de l'état de l'aménagement du territoire dans un rapport prospectif destiné au Grand Conseil. Ce rapport décrit les principaux défis à venir, tout en proposant des solutions aussi concrètes que possible devant permettre de les relever. Il est donc étroitement lié aux importantes adaptations et mises à jour du plan directeur cantonal prévues pour 2010.

Réserves en terrains à bâtir suffisantes, mais parfois mal situées

Les réserves en terrains à bâtir sont globalement suffisantes, mais parfois mal situées. Tel est le bilan du deuxième recensement des zones à bâtir, organisé dans la perspective du présent rapport. Le manque de terrains à bâtir disponibles en des emplacements centraux et bien desservis s'est encore exacerbé, d'autant plus que de nombreuses communes suburbaines ont refusé en votation populaire le classement de diverses parcelles idéalement situées. Le Conseil-exécutif considère donc que la canalisation de l'urbanisation vers des emplacements centraux, jouissant d'une bonne desserte par les transports publics, est le principal défi de ces quatre prochaines années dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il entend aussi mettre davantage l'accent sur la densification du tissu bâti.

Vers une réflexion globale grâce à une approche supracommunale

Les plans supracommunaux gagnent en force obligatoire: les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), en cours d'élaboration sur tout le territoire cantonal, renforcent l'approche régionale. La coopération est institutionnalisée dans les conférences régionales là où de telles entités ont vu le jour. Cette évolution devrait avoir des répercussions dans les communes où, souvent, la qualité des plans d'aménagement local se révèle insatisfaisante faute d'une réflexion globale. Une importance accrue doit par ailleurs être accordée au paysage à l'échelon communal.

La protection des surfaces d'assolement: une préoccupation importante

La protection des surfaces d'assolement (SDA) revêt une grande importance dans le canton de Berne. Elle n'est cependant pas toujours compatible avec le développement économique, tant il est vrai que les meilleures terres arables se situent dans les régions planes du Plateau, le long des axes où le potentiel de développement économique est le plus grand. Lors des adaptations apportées au plan directeur en 2006, des règles sur l'utilisation de SDA pour développer le tissu bâti avaient été définies, règles qu'il est prévu de rendre encore plus strictes. En contrepartie, le Conseil-exécutif attend de la Confédération qu'elle se prête au réexamen du contingent de SDA imposé au canton de Berne par le plan sectoriel ad hoc, qui se fonde sur des hypothèses irréalistes et n'a pas été établi selon des critères comparables pour les différents cantons.

Insuffisance des instruments régissant la construction hors de la zone à bâtir

La zone agricole est soumise à une pression croissante en raison des besoins de la société de loisirs, mais aussi des changements structurels que connaît l'agriculture. Or, les instruments juridiques développés par la Confédération en matière de construction hors de la zone à bâtir ne tiennent pas suffisamment compte des nouvelles exigences et devraient, selon le Conseil-exécutif, être adaptés dans les meilleurs délais.

De bonnes notes en comparaison intercantonale

En comparaison intercantonale, les instruments de pilotage de l'urbanisation utilisés par le canton de Berne sont bien notés: un monitoring des cantons du laboratoire d'idées Avenir Suisse sur la maîtrise de l'urbanisation classe Berne au deuxième rang, à égalité avec Genève et juste derrière Zurich.

L'instrument du rapport sur l'aménagement du territoire

Etat de l'aménagement du territoire et aperçu des principales tâches envisagées	Le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil le rapport sur l'aménagement du territoire (rapport au sens de l'art. 100 de la loi sur les constructions [LC; RSB 721]) une fois au cours de chaque législature. Ce rapport décrit l'état de l'aménagement du territoire dans le canton et donne un aperçu des principales tâches envisagées pour les quatre années à venir. Son but est d'offrir au Grand Conseil, au grand public et à la Confédération une information périodique sur les évolutions récentes ainsi que sur les travaux d'aménagement importants que les autorités cantonales réalisent ou projettent.
Coordination avec la planification politique	Le rapport sur l'aménagement du territoire est étroitement lié à la planification politique. En conséquence, il est soumis au Grand Conseil lors de la première session de novembre de chaque législature, en même temps que le «programme gouvernemental de législature».
	Ce rapport est porté à la connaissance du Grand Conseil qui peut (et doit) en débattre. Selon l'article 61 de la loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21), le parlement cantonal peut prendre connaissance du rapport en présentant ou non une déclaration de planification, ou le renvoyer au Conseil-exécutif.
Aucune question de principe de la part du Conseil-exécutif	Selon l'article 100, alinéa 3 LC, le Conseil-exécutif peut, en présentant le rapport, soumettre à l'examen du Grand Conseil des questions de principe touchant à l'aménagement du territoire cantonal. A l'heure actuelle toutefois, aucune question de ce type n'est pendante.
Subdivision calquée sur le groupe de produits et le plan directeur cantonal	Le rapport est subdivisé en fonction de la structure du groupe de produits NOG «organisation du territoire» d'une part, et du plan directeur cantonal d'autre part. Les deux produits «développement territorial cantonal» et «aménagement local et régional» sont traités simultanément, sous l'angle de chacun des objectifs principaux du plan directeur, tandis que le produit «construction» fait l'objet d'un chapitre distinct à la fin du rapport.
Non exhaustif, mais axé sur les travaux à venir	Dans son rapport, le Conseil-exécutif se focalise sur les éléments essentiels, sans tendre à l'exhaustivité. Il met en évidence les domaines qui ont considérablement évolué au cours des quatre dernières années, ou dans lesquels il y a tout particulièrement lieu d'intervenir. Dans un souci de transparence, il indique pour chaque point traité l'orientation fondamentale que suivront les travaux à la rubrique «Bilan et perspectives».

Comparaison des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation	<p>L'aménagement du territoire en comparaison intercantonale</p> <p>Le laboratoire d'idées Avenir suisse a examiné et comparé les instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation dans un monitoring des cantons de 2010¹. Le canton de Berne obtient de bons résultats dans les domaines de la «concentration du développement de l'urbanisation» et de la «planification des espaces fonctionnels», ainsi que des valeurs supérieures à la moyenne en ce qui concerne la «politique de gestion des zones à bâtir et limitation de l'urbanisation». Dans les trois autres classements, portant sur les thèmes «développement de l'urbanisation vers l'intérieur et qualité de l'habitat», «mobilisation des terrains à bâtir» et «observation du territoire et contrôle du plan directeur», il se situe dans la moyenne, et ne figure jamais dans le peloton de queue.</p>
Le canton de Berne au deuxième rang	Dans le classement général des cantons, Berne occupe le deuxième rang, à égalité avec Genève et juste derrière Zurich.

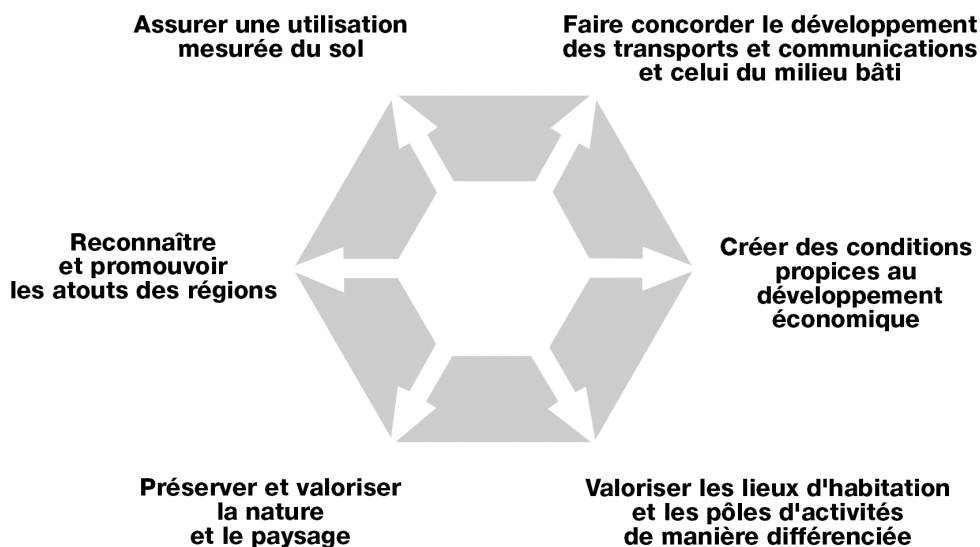
¹ Avenir suisse, monitoring des cantons (juin 2010): L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution – Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation

Développement et aménagement du territoire

Les neuf objectifs principaux du plan directeur cantonal comme angle d'approche

Les produits «développement territorial cantonal» et «aménagement local et régional» se recoupent à maints égards, raison pour laquelle ils font l'objet d'un seul compte rendu. Ce dernier est structuré en fonction du plan directeur cantonal et des objectifs principaux (six objectifs matériels et trois objectifs organisationnels) du développement territorial qu'il énonce.

Six objectifs principaux de nature matérielle



Les six objectifs principaux de nature matérielle selon le plan directeur

Objectif principal A

Assurer une utilisation mesurée du sol

Dans le canton de Berne, le sol est le plus souvent utilisé avec mesure, et les zones à bâtir ne sont pas surdimensionnées. Il n'en reste pas moins qu'une intervention s'impose: dans les emplacements centraux et bien desservis, vers lesquels le Conseil-exécutif entend canaliser l'urbanisation, les classements en zone à bâtir sont souvent refusés en votation populaire alors que les réserves de terrains sont trop restreintes. A cela s'ajoute que le potentiel de densification est insuffisamment exploité.

Modération lors du classement en zone à bâtir

D'une manière générale, les communes bernoises font preuve de modération lors du classement de terrains en zone à bâtir. Au total, les dimensions des zones à bâtir non construites sont en adéquation avec le développement visé pour les 15 prochaines années, de sorte que les consignes fédérales sont respectées. Il ressort en effet de la statistique suisse des zones à bâtir, établie pour la première fois en 2007, que ces zones ne sont pas surdimensionnées comme dans certains cantons. A cet égard, le canton de Berne figure en bonne position.

Réserves suffisantes, mais parfois mal situées

Les zones à bâtir non construites ont fait l'objet d'un nouveau recensement dans la perspective du présent rapport et du controlling du plan directeur de 2010. La méthode utilisée est celle que la Confédération a mise au point pour sa statistique des zones à bâtir. Elle se fonde sur des analyses effectuées dans un système d'informations géographiques (SIG) et aboutit à une fourchette entre dimensions minimales et maximales. Les résultats ne sont donc pas directement comparables avec ceux du rapport de 2006 sur l'aménagement du territoire. La tendance reste toutefois inchangée: les réserves sont globalement suffisantes, mais parfois mal situées.

Il ressort de l'analyse détaillée que les zones à bâtir non construites se répartissent comme suit à l'échelle cantonale:

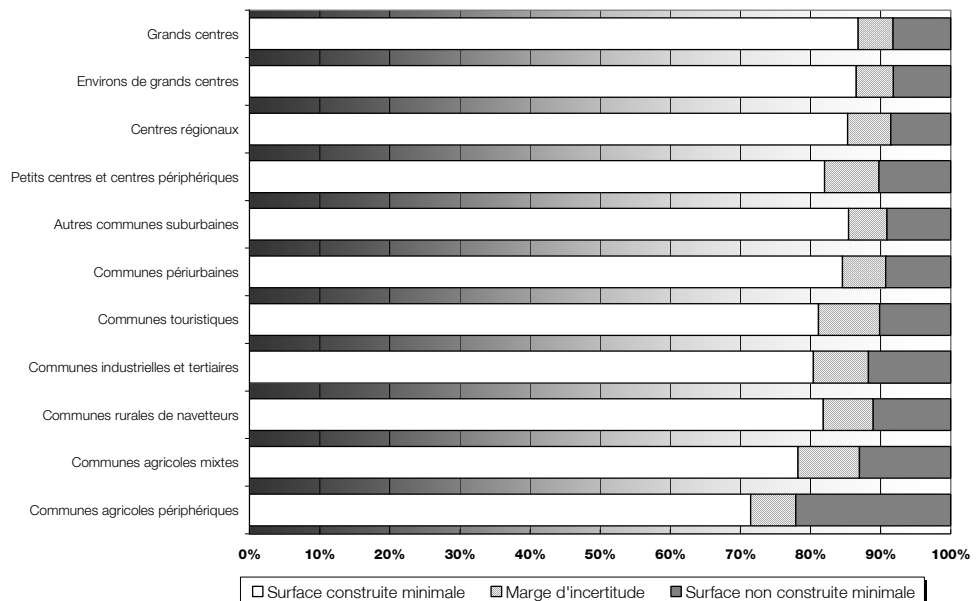
- Dans les zones d'habitation: entre 9,9 et 16,5 pour cent de la surface
- Dans les zones mixtes: entre 11,5 et 18,4 pour cent de la surface
- Dans les zones d'activités: entre 36,4 et 43,5 pour cent de la surface

Nécessité d'une certaine retenue dans le cas des zones d'activités

La valeur obtenue pour les zones d'habitation et les zones mixtes est bonne, en comparaison intercantonale également. Il n'en va pas de même pour les zones d'activités: selon la statistique fédérale, elle est trop élevée, comme dans la plupart des cantons. De l'avis du Conseil-exécutif, il y a désormais lieu de se limiter à classer des périmètres relativement grands, de plus d'un hectare, en présence de cas revêtant une importance supracommunale (désignés dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation), comme l'a aussi exigé le Grand Conseil dans une déclaration de planification concernant le rapport sur l'aménagement du territoire de 2006. En tout état de cause, divers projets présentant de l'intérêt pour le canton n'ont pas pu être réalisés du fait de l'absence de surfaces de grandes dimensions ou du rejet de leur classement. Le projet de zones stratégiques d'activités n'a pour sa part débouché que sur peu de résultats concrets (cf. p. 14 s.).

Analyse de la répartition spatiale

L'analyse de la répartition spatiale des zones à bâtir non construites est importante. Elle a été effectuée à partir des zones d'habitation dans les différentes catégories de communes définies par l'Office fédéral de la statistique (au total, les zones d'habitation sont à peu près deux fois plus étendues que les zones mixtes et trois fois plus que les zones d'activités).



Répartition des zones à bâtir non construites selon les catégories de communes. Explication: dans les grands centres, on peut admettre avec certitude que quelque 85 pour cent des zones d'habitation sont construites (bande de gauche) et qu'environ 8 pour cent ne le sont pas (bande de droite), tandis que la marge d'incertitude due à la méthode fondée sur le SIG est de près de 7 pour cent (source: enquête de l'OACOT).

Il ressort de l'analyse que les zones à bâtir non construites sont le plus petites dans les grands centres et leurs environs. Dans les communes bien desservies et jouissant d'une situation centrale, l'offre de zones d'habitation est en général trop restreinte, voire insuffisante. Dans les communes périphériques au contraire, et en règle générale dans celles d'entre elles où une part importante de la population vit en dehors de la zone à bâtir, l'offre excède la demande.

Les consignes du plan directeur comme jalons

Ces constatations rejoignent dans l'ensemble celles qui figuraient dans le rapport sur l'aménagement du territoire de 2006. On ne saurait en conclure que le Conseil-exécutif n'a pas réagi, au contraire: les règles applicables à la délimitation de nouvelles zones à bâtir ont été reformulées en conséquence dans les adaptations apportées au plan directeur en 2006, et le critère de la desserte par les transports publics (TP) a été introduit à cette occasion (80 % des terrains nouvellement classés en zone à bâtir doivent être desservis par les TP). Cependant, de telles consignes posent un problème à diverses communes – notamment rurales – bien que le Conseil-exécutif les ait assouplies après la procédure de participation publique relative aux adaptations du plan directeur de 2006. L'une des conséquences a été que des communes rurales non soumises à une forte pression foncière tendent à ne plus guère réviser leurs plans d'aménagement local.

Rejet des classements en zone à bâtir «au bon endroit»

Un nouveau phénomène est apparu ces dernières années, à savoir l'impossibilité de classer en zone à bâtir des terrains bien desservis situés en des emplacements centraux. En effet, la population a tendance à s'y opposer lors de votations en assemblée communale ou aux urnes. Les agglomérations tout particulièrement concernées par le rejet de projets d'assez grande envergure sont celles de Berne surtout, mais aussi de Bienna et de Thoune. Il est malaisé de discerner les raisons de ce phénomène, et chaque cas doit être examiné séparément. On peut toutefois émettre l'hypothèse que la population en a assez de voir surgir de nouvelles zones à bâtir et souhaite maintenir des secteurs vierges de construction dans son environnement immédiat. Dans les communes rurales, le problème se pose en d'autres termes, et tient à la non-disponibilité de nombreuses parcelles classées en zone à bâtir (cf. chapitre D).

Bilan et perspectives

Pour le Conseil-exécutif, le plus grand défi de l'aménagement du territoire, ces quatre prochaines années, consiste à canaliser l'urbanisation vers les centres et les emplacements bien desservis. Les consignes énoncées dans le plan directeur fournissent les instruments nécessaires à cet égard.

Promotion renforcée de la densification

La densification, soit l'utilisation accrue des zones à bâtir existantes, est une mesure efficace contre le mitage du territoire. Si elle est souvent évoquée dans l'aménagement local, elle n'a guère été mise en œuvre jusqu'ici. Ces quatre dernières années, on a continué – du moins dans les régions rurales – à construire sans beaucoup se préoccuper d'utiliser le sol avec mesure. La densification n'est pratiquée que là où la pression sur les zones à bâtir est importante et en présence d'intérêts économiques. On ignore encore souvent que des moyens tout simples peuvent se révéler très efficaces. De plus, les instruments susceptibles de mettre les possibilités de densification en évidence font défaut, et le Conseil-exécutif estime qu'il y a lieu de combler cette lacune.

Bilan et perspectives

Il convient de mettre au point des instruments susceptibles de rendre plus accessibles les informations relatives aux possibilités de densification, et de sensibiliser les communes, la population, les investisseurs et les maîtres d'ouvrage à cette question.

Initiative pour le paysage: un risque pour le développement

Les débats politiques ne sauraient ignorer que les zones à bâtir ont été délimitées avec modération dans le canton de Berne (cf. supra). Elles satisfont globalement aux exigences tant actuelles que futures, en ce sens qu'elles couvrent les besoins des 15 prochaines années environ, mais pas davantage. Des difficultés pourraient en résulter en cas d'acceptation de l'initiative fédérale intitulée «De l'espace pour l'homme et la nature» (initiative pour le paysage). Cette dernière propose l'introduction, dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale, d'un moratoire de 20 ans sur les zones à bâtir: de nouveaux classements ne devraient pouvoir être autorisés que sous réserve d'une compensation par déclassement de surfaces équivalentes. Le Conseil-exécutif estime qu'un tel moratoire exige l'introduction d'un mécanisme de compensation intercantonal garantissant que des cantons tels que Berne, où les dimensions des zones à bâtir sont conformes au droit fédéral, ne soient pas pénalisés par de nouvelles conditions bloquant leur développement spatial. Or, le texte de l'initiative ne prévoit rien de tel.

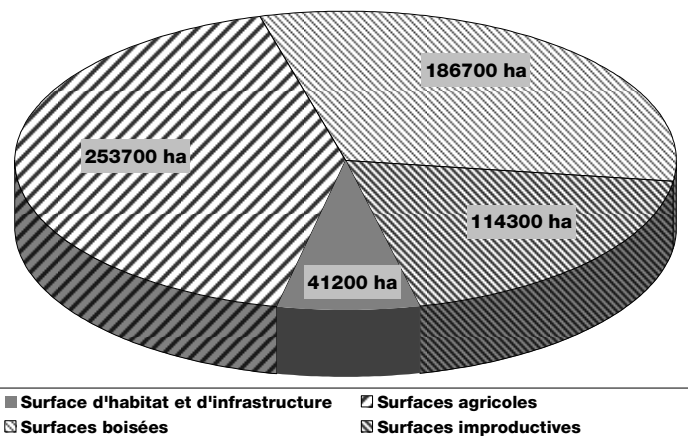
Eclairage: statistique de la superficie – évolution des surfaces et perte de terres cultivables

La statistique de la superficie – renseignant sur l'utilisation du sol – est établie tous les douze ans, de sorte que les évolutions ne se font jour que lentement. Il ressort des chiffres les plus récents que la perte de terres cultivables due à l'urbanisation est moins importante dans le canton de Berne que dans d'autres cantons, et que l'utilisation du sol varie considérablement d'une région à l'autre.

Surface d'habitat et d'infrastructure: 6,9 % de la surface totale

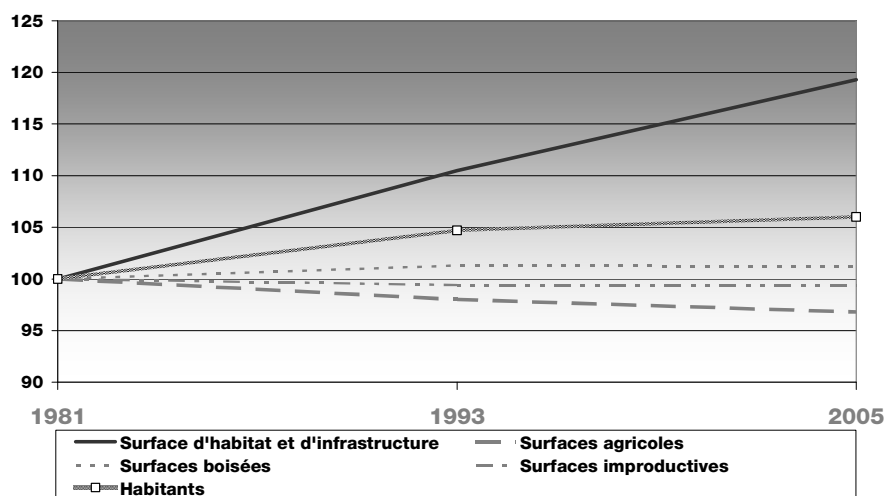
Fin 2009, l'Office fédéral de la statistique a une nouvelle fois publié les données de la statistique de la superficie pour le canton de Berne. Elles se fondent sur les photographies aériennes du programme de vol 2004 à 2009² de l'Office fédéral de topographie et renseignent sur l'utilisation du sol. La surface d'habitat et d'infrastructure, qui comprend non seulement les aires de bâtiments, mais aussi les surfaces de transport ainsi que les espaces verts et lieux de détente par exemple, ne représente que 6,9 pour cent de la surface totale du canton de Berne, tout en étant celle qui progresse le plus: entre 1993 et 2005, elle s'est accrue de quelque 3000 ha, tandis que la surface agricole diminuait dans une mesure identique.

Principales catégories d'utilisation du sol: état actuel...



Répartition des principales catégories de la statistique de la superficie 2005 pour le canton de Berne

... et évolution



Evolution des principales catégories d'utilisation du sol

² Désignation officielle: «statistique de la superficie 2004/09». Les photographies aériennes du canton de Berne ont été prises pour l'essentiel en 2005, raison pour laquelle il est question ici de la «statistique de la superficie 2005», de même que des statistiques 1981 et 1993.

Une perte de terres cultivables de 0,55 m² par seconde seulement

L'évolution de la surface d'habitat et d'infrastructure doit être relativisée lorsqu'on la compare à celle que connaissent d'autres cantons. Il n'existe toutefois de chiffres actuels de la statistique de la superficie que pour la Suisse occidentale étant donné que les vols ont commencé en Suisse romande et s'achèveront dans les Grisons. En conséquence, les comparaisons reposent parfois sur des chiffres déjà anciens.

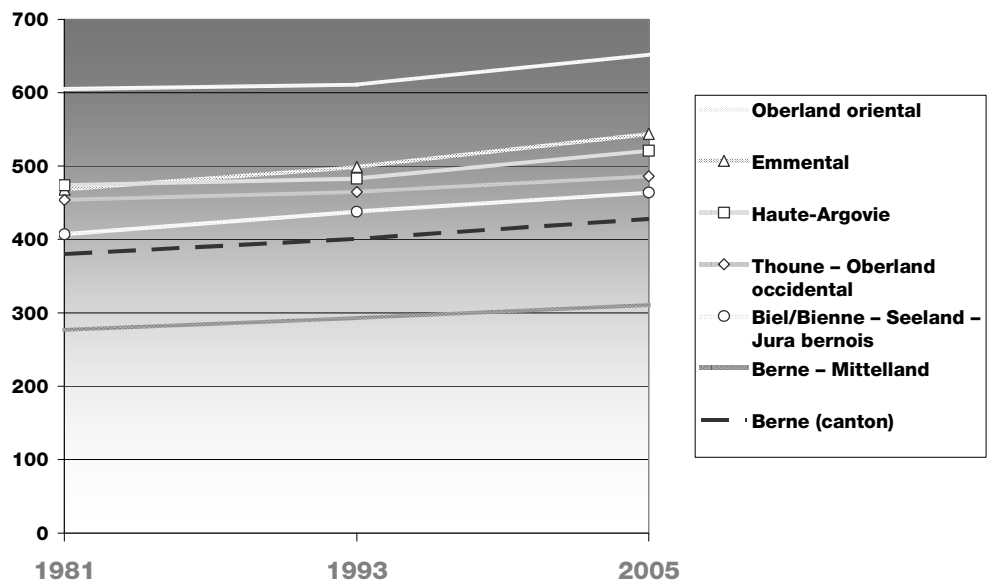
«Chaque seconde, en Suisse, un mètre carré de terres cultivables disparaît». Cette constatation faite lors de précédents relevés a marqué le débat public et continue d'être évoquée lorsqu'il est question de développement spatial. Elle se réfère à l'ensemble du territoire suisse, dont le canton de Berne représente 14,4 pour cent. Si l'évolution que ce dernier a connue entre 1993 et 2005 était extrapolée à l'ensemble du pays, la surface cultivable disparaissant chaque seconde ne serait que de 0,55 mètre carré, soit à peine plus de la moitié de la valeur si fréquemment évoquée!

Une interprétation possible de cet indicateur est que la dynamique du mitage du territoire est moins importante dans le canton de Berne que dans d'autres parties de la Suisse. De plus, elle a diminué de moitié par rapport à la période allant de 1981 à 1993. Il n'en reste pas moins qu'en chiffres absolus, la tendance est encore bien marquée: chaque jour, 7000 mètres carrés de terres cultivables – soit la taille d'un terrain de football – sont bétonnés dans le canton.

Une surface d'habitat et d'infrastructure de 428 m² par habitant

Un autre indicateur très répandu que la statique de la superficie permet de calculer est la surface d'habitat et d'infrastructure par habitant. Il s'agit du rapport entre la dynamique de cette surface et l'évolution démographique. L'objectif est d'éviter que l'augmentation de la surface d'habitat et d'infrastructure soit plus marquée que celle de la population. Le Conseil fédéral a par conséquent déclaré que cette valeur devait être stabilisée à 400 mètres carrés par habitant. Dans le canton de Berne, elle est actuellement de 428 mètres carrés.

Comme indiqué plus haut, la surface d'habitat et d'infrastructure comprend notamment les surfaces de transport. Dès lors, les disparités régionales sont considérables: les valeurs sont nettement plus élevées dans l'espace rural que dans les régions urbaines. En effet, le tissu bâti y est moins dense, et la desserte implique davantage de voies de communication.



Surface d'habitat et d'infrastructure par habitant (en m²) dans les périmètres des conférences régionales.

Eclairage: surfaces d'assolement³

La protection des surfaces d'assolement revêt une grande importance dans le canton de Berne. Néanmoins, quelque 80 ha de ces surfaces – situées dans les secteurs qui présentent le plus grand intérêt économique – sont classés en zone à bâtir chaque année. A cela s'ajoute que le contingent imposé au canton par la Confédération se fonde sur des hypothèses irréalistes, ce qui défavorise ce dernier de manière inadmissible.

Conflit d'intérêts entre la protection des SDA et l'urbanisation

La protection des surfaces d'assolement (SDA) fait naître un conflit d'intérêts typique: les meilleures terres arables, qui doivent indéniablement être protégées, se situent dans les régions planes du Plateau, c'est-à-dire au même endroit que les axes de développement du canton, là où le potentiel de développement économique est le plus grand. Le tissu bâti de nombreuses communes du Plateau est entièrement entouré de surfaces d'assolement, et si la protection de ces dernières doit être considérée comme un principe absolu, les communes en question n'ont aucune latitude pour se développer.

Principes de l'utilisation des SDA énoncés dans le plan directeur

Les surfaces d'assolement sont un thème du plan directeur cantonal depuis les adaptations de 2006. La fiche de mesure A_06 énonce des conditions de principe applicables à l'utilisation de surfaces d'assolement pour développer le tissu bâti. Par ailleurs, l'inventaire des surfaces d'assolement a été actualisé. Depuis lors, ce thème doit être abordé lors des procédures d'aménagement local.

Les chiffres disponibles manquent encore de précision et ne permettent pas de tirer de conclusions fiables sur l'efficacité de la mesure. Le recul est en effet insuffisant, puisque cette dernière n'est entrée en vigueur qu'en novembre 2007. De plus, il faut admettre qu'un certain laps de temps doit s'écouler jusqu'à ce que la mesure soit correctement appliquée par tous les acteurs concernés. Un bilan succinct n'en reste pas moins possible:

Les SDA: un thème de l'aménagement local

- Le thème des surfaces d'assolement est à nouveau d'actualité, y compris dans les communes.
- Les plans d'aménagement local traitent des surfaces d'assolement, mais la qualité du résultat est très variable. Beaucoup de communes considèrent ce thème comme un «exercice imposé».
- De l'avis de certains services spécialisés cantonaux, la pesée des intérêts est unilatérale, au détriment des surfaces d'assolement.
- Dans les très petites communes surtout, les exigences accrues en matière de qualité de la desserte par les transports publics qui s'appliquent au classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir empêchent toute extension de cette zone.

La fiche de mesure commence donc à déployer ses effets. Il s'agit de modifier les principes qu'elle énonce de sorte qu'ils n'entravent pas complètement le développement, tout en garantissant un usage modéré des surfaces d'assolement. En conséquence, les exigences ayant trait à la densité d'utilisation sont accrues.

Bilan et perspectives

La fiche de mesure A_06 doit être actualisée afin qu'elle impose une utilisation des surfaces d'assolement aussi modérée que possible sans toutefois empêcher tout développement économique.

Actualisation de l'inventaire des SDA

Diverses interventions parlementaires ont été déposées pour demander un renforcement des exigences applicables à l'utilisation des surfaces d'assolement. Dans ses réponses, le Conseil-exécutif a indiqué que le présent rapport traiterait cette question de manière détaillée. Par conséquent, l'inventaire des surfaces d'assolement a fait l'objet d'une nouvelle actualisation. Il tient compte désormais des changements apportés

³ Cf. aussi rapport explicatif détaillé sur les adaptations de la mesure A_06 du plan directeur (www.be.ch/plandirecteur).

	<p>aux plans de zones entre 2006 et 2009. De plus, diverses erreurs imputables à la méthode employée ont été corrigées. La carte de l'inventaire actualisé est disponible sur Internet, dans le système d'information du plan directeur (cf. www.be.ch/plandirecteur).</p>
<p>Chaque année, 80 ha de SDA sont classés en zone à bâtir</p>	<p>L'inventaire montre qu'entre 2006 et 2009, quelque 80 ha de surfaces d'assolement ont été classés chaque année en zone à bâtir. Ce sont les zones destinées aux installations de sport et de loisirs, les zones d'activités, les zones d'extraction et de décharge ainsi que les zones d'horticulture et d'agriculture intensive qui ont requis une part de surfaces d'assolement supérieure à la moyenne. Ce constat n'a rien de surprenant: les installations sportives et les zones d'activités ont avant tout besoin de terrains plats. Les sols ainsi réaffectés appartiennent, dans une proportion supérieure à la moyenne, aux meilleures catégories de surfaces d'assolement.</p> <p>L'inventaire des surfaces d'assolement recense quelque 78 150 ha de SDA en 2009 (ce qui correspond à près d'un tiers de la surface agricole totale du canton, de 253 700 ha selon la statistique de la superficie). Ce chiffre n'inclut pas les surfaces utilisées provisoirement et de manière au moins partiellement réversible à d'autres fins (environ 700 hectares). Les surfaces d'assolement sont donc nettement inférieures aux 84 000 ha prévus par le contingent que la Confédération a imposé au canton de Berne. Il convient toutefois, dans ce contexte, de garder à l'esprit les 253 700 ha de surface agricole totale selon la statistique de la superficie.</p>
<p>Manque de SDA: l'urbanisation n'est pas la seule cause</p>	<p>L'écart entre les surfaces d'assolement inventoriées et les consignes fédérales n'est toutefois pas uniquement dû à l'utilisation et à la construction des surfaces. En effet, la Confédération n'a toujours pas déduit du contingent bernois les 1800 ha de SDA du Lauffonais, rattaché au canton de Bâle-Campagne en 1995. A ce jour, les négociations en la matière n'ont eu lieu qu'au niveau technique.</p>
<p>Hypothèses irréalistes de la Confédération</p>	<p>A cela s'ajoute que lors de l'édiction du plan sectoriel en 1992, la Confédération, partant d'hypothèses irréalistes, avait imposé au canton de Berne un contingent minimal particulièrement élevé à l'échelle nationale, et impossible à respecter à cette époque-là déjà. Le Conseil fédéral avait en effet admis que des surfaces d'assolement d'environ 6500 ha étaient disponibles dans la zone préalpine des collines. Le canton de Berne a ainsi été défavorisé par rapport à d'autres cantons, alors que dans les années 80, un millier d'hectares de zones à bâtir avaient été remis en zone agricole sur son territoire afin de protéger les surfaces d'assolement.</p>
<p>Rejet de la demande visant l'égalité de traitement</p>	<p>La Confédération n'a pas tenu compte de la demande formulée par le canton de Berne lors des adaptations apportées au plan directeur en 2006, qui tendait à ce que le plan sectoriel des surfaces d'assolement soit remanié sur la base de critères comparables pour tous les cantons. En conséquence, l'inégalité de traitement subsiste.</p> <p>Le canton de Berne a par ailleurs examiné comment l'inventaire des surfaces d'assolement pourrait être complété. La solution, quelque peu dépassée, consistant à dresser une cartographie exhaustive des sols au moyen de relevés sur le terrain a été écartée, d'autant plus qu'elle n'est guère envisageable en raison du coût élevé et de l'important volume de travail qu'elle impliquerait (au besoin, un outil pratique pourrait être développé sous forme d'un système d'informations foncières). Les services spécialisés concernés ont donc opté, d'entente avec l'Office fédéral du développement territorial, pour une méthode permettant d'apprécier la qualité du sol avec une exactitude suffisante, à l'aide du système d'information géographique (SIG) et de l'évaluation de photographies aériennes. L'inventaire des surfaces d'assolement devrait ainsi pouvoir être complété de manière à permettre au canton de Berne de tout juste atteindre le contingent minimal. Cependant, les possibilités de développement ultérieur du tissu bâti s'en trouveront très limitées. Le canton de Berne va donc demander à la Confédération de revoir les contingents cantonaux de SDA.</p>

Bilan et perspectives

Le principe exigeant la concentration de l'urbanisation aux emplacements centraux et les impératifs de protection des surfaces d'assolement doivent être conciliés d'entente avec la Confédération. Le Conseil-exécutif attend de cette dernière qu'elle se déclare disposée à remanier le plan sectoriel et à revoir les contingents cantonaux en fonction de critères uniformes, valables pour l'ensemble des cantons, afin de tenir compte de la situation effective.

Objectif principal B**Faire concorder le développement des transports et communications et celui du milieu bâti**

La stratégie de mobilité globale, les projets d'agglomération «transports et urbanisation» et la fixation de critères applicables à la desserte par les transports publics de périmètres devant être classés en zone à bâtir ont permis des progrès qui doivent encore être consolidés.

Mobilité et durabilité

La stratégie bernoise de mobilité globale adoptée par le Conseil-exécutif en août 2008 poursuit les objectifs suivants: attractivité, rationalité économique, solidarité, sécurité, respect de l'environnement et efficacité énergétique. Avec cette stratégie, le gouvernement s'est acquitté de la tâche qu'il s'était imposée lors des adaptations apportées au plan directeur en 2006.

Eviter – transférer – gérer harmonieusement

Les principaux axes de solutions, en matière de planification des transports, sont les suivants: éviter l'augmentation du trafic, notamment en coordonnant le développement des transports et l'urbanisation, transférer le trafic vers les TP et la mobilité douce, et gérer le trafic restant pour ménager autant que possible les personnes et l'environnement.

La stratégie de mobilité globale a force obligatoire pour l'administration cantonale, et fait partie intégrante des consignes concernant les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Ses principaux contenus doivent être intégrés au plan directeur à l'occasion de la procédure d'adaptation en cours: tout le chapitre B de la partie consacrée aux stratégies et les fiches de mesures y relatives sont remaniés.

Nouvelles zones à bâtir: exigences posées quant à leur desserte par les TP

L'un des postulats importants de cette stratégie, à savoir la coordination du développement des transports et l'urbanisation, avait déjà été inscrit dans le plan directeur lors des adaptations de 2006: les règles imposées aux communes en matière de délimitation de nouvelles zones à bâtir, énoncées par la fiche de mesure A_01, ont été complétées par des exigences ayant trait à la desserte par les transports publics. C'est ainsi que désormais, 80 pour cent des parcelles nouvellement classées doivent bénéficier d'une desserte suffisante. Il s'agit là de l'un des instruments au moyen desquels le Conseil-exécutif entend canaliser l'urbanisation vers les centres et les emplacements bien desservis.

Dans le canton de Berne, au territoire étendu et disparate, la desserte par les transports publics ne saurait être garantie partout (et ce ne serait d'ailleurs pas opportun), de sorte que des règles particulières ont été énoncées pour les zones rurales peu ou pas desservies. Ces règles ont encore été légèrement assouplies sur la base des résultats de la procédure de participation publique relative aux adaptations du plan directeur de 2006. En rejetant le premier point, transformé en postulat, de la motion Widmer intitulée «Egalité des chances dans l'organisation du territoire» (M 112/09), le Grand Conseil a confirmé la direction choisie par le Conseil-exécutif.

Absence de bases pour dresser un bilan

Il serait encore prématuré de vouloir dresser un bilan des effets déployés par cette fiche de mesure, car un recul de plusieurs années est nécessaire. De plus, les bases statistiques font défaut: de nouveaux chiffres sur l'évolution démographique ne seront disponibles qu'après le recensement de la population de 2010; ils pourront alors être mis en relation (comme cela a été fait dans le rapport sur l'aménagement du territoire 2006) avec les niveaux de qualité de la desserte par les transports publics.

Effets des projets d'agglomération

Au point d'intersection entre le domaine des transports et celui de l'urbanisation, on trouve en particulier les projets d'agglomération «transports et urbanisation» de la première génération. Les projets «Tram Berne Ouest» et «Place du Wankdorf et prolongement de la ligne de tram», qualifiés d'urgents, sont déjà en cours de réalisation, tandis que d'autres projets d'infrastructures importants figurent sur la liste des éléments des projets d'agglomérations devant être cofinancés par la Confédération. Le soin apporté à l'élaboration des projets d'agglomération, leur regroupement et la détermination des priorités à l'échelle cantonale ont porté leurs fruits. La qualité des projets d'agglomération bernois a été louée à plusieurs reprises, et celui de Berne est même considéré comme l'un des meilleurs à l'échelle suisse. Seul le projet de Langenthal a été rejeté par la Confédération.

Les principaux thèmes doivent être intégrés dans le plan directeur à l'occasion des adaptations en cours. L'étape suivante consiste en l'élaboration des projets d'agglomération de la deuxième génération, pour lesquels la Confédération a fixé des règles encore plus strictes.

Intégration des projets d'agglomération aux CRTU

Les projets d'agglomération sont en quelque sorte les précurseurs des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) en cours d'élaboration (cf. aussi objectif principal F). Ainsi, la coopération qui s'est instaurée, avec succès du point de vue du Conseil-exécutif, doit être poursuivie et renforcée, les projets d'agglomération devenant une composante des CRTU.

Bilan et perspectives

De l'avis du Conseil-exécutif, l'accent doit être mis sur les réalisations et le développement dans le domaine des transports et de l'urbanisation. Il s'agit d'intégrer les principaux contenus de la stratégie de mobilité globale et des projets d'agglomération dans le plan directeur, et d'appliquer systématiquement les règles concernant la desserte par les transports publics de périmètres devant être classés en zone à bâtir. Les principaux enjeux résident dans la transposition des différents éléments au niveau des CRTU et de l'aménagement local, ainsi que dans la réalisation des projets d'infrastructures concrets.

Objectif principal C

Créer des conditions propices au développement économique

Affectation ciblée des ressources destinées aux infrastructures, promotion du développement économique, soutien de l'agriculture et de la sylviculture dans le processus de mutation structurelle, énergie, et bien d'autres thèmes encore: les domaines touchés par l'objectif principal C sont variés, et les travaux accomplis ou à entreprendre sont vastes.

Le réseau de centres: un instrument de pilotage important

Le réseau de centres prévu par le plan directeur cantonal a largement fait ses preuves, tout en devenant un instrument de pilotage important pour la détermination des priorités et le choix de l'emplacement d'infrastructures cantonales importantes. Il sous-tend bon nombre de décisions ayant une incidence spatiale dans le canton. Cependant, il ne représente qu'un facteur parmi d'autres dans la pesée des intérêts, comme l'illustrent les discussions relatives à l'emplacement de l'hôpital du Haut-Simmental – Saanenland.

La désignation des pôles d'importance régionale – qui constituent en quelque sorte le quatrième niveau du réseau de centres – intervient lors de l'élaboration des CRTU. Il s'est avéré, à cet égard, que des incertitudes subsistent quant aux consignes applicables lors de tels choix ainsi qu'à leurs répercussions.

Bilan et perspectives

Le Conseil-exécutif considère que le réseau de centres est une base décisionnelle essentielle s'agissant des infrastructures d'importance cantonale. La synthèse des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) permet de définir le quatrième niveau de ce réseau, soit les pôles d'importance régionale.



Programme PDE: le canton de Berne en tant que précurseur à l'échelle suisse

Les PDE – une composante essentielle de l'économie bernoise

Croissance supérieure à la moyenne cantonale

Meilleure exploitation des potentiels

Lancement du projet de PDE «logement»

Zones stratégiques d'activités: préparation difficile

«Le canton de Berne est un précurseur dans le domaine de la politique des PDE. (...) Le programme bernois des PDE pose un jalon important, notamment pour le développement territorial au niveau national» et «le programme des PDE offre au canton de Berne un instrument qui favorise de manière optimale la concentration autour des pôles d'urbanisation»: c'est en ces termes que Maria Lezzi, directrice de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), évoque le programme des pôles de développement économique (PDE) dans le Baromètre des PDE n° 14. Le programme des PDE a fêté son vingtième anniversaire en 2009.

Le sixième rapport intermédiaire sur le programme des PDE, de 2008, souligne l'importance croissante des sites PDE pour l'économie bernoise. La trentaine de PDE abritent plus de 50 000 postes de travail dans l'industrie et les services. En 2008, ils ont généré une valeur ajoutée brute de quelque 6,8 milliards de francs, soit près de 13 pour cent du produit cantonal brut.

Dans les PDE, tant le nombre d'emplois que la valeur ajoutée produite ont progressé beaucoup plus rapidement que la moyenne cantonale entre 1998 et 2008. La croissance de la valeur ajoutée s'est chiffrée à 69 pour cent (moyenne cantonale: 17 %) et celle des emplois à 33 pour cent (moyenne cantonale: 10 %). Les PDE des régions de Berne (Wankdorf et Berne-Brünnen) et de Bienne (Gare et Champs-de-Boujean) ont contribué de manière déterminante à ce dynamisme. Les pôles de développement économique plus modestes d'Ittigen, de Lyss, de Niederbipp, d'Oberbipp et de Saint-Imier ont également connu une évolution réjouissante.

Les potentiels que recèlent les PDE pourraient toutefois être mieux exploités. Il s'agit d'optimiser encore les mesures de communication et de commercialisation, ainsi que d'envisager d'autres approches novatrices et prometteuses pour le développement des sites, comme celle d'un engagement renforcé du canton dans les organismes responsables des sites prioritaires.

Parallèlement au programme consacré aux pôles économiques, le projet de PDE «logement» vise la promotion d'un habitat attrayant, situé dans des zones centrales assez étendues et bien desservies par les transports publics. A cette fin, la procédure d'aménagement usuelle a été remplacée par un concours. Le Grand Conseil a accordé en 2007 un crédit de 5,2 millions de francs devant permettre de primer chaque année, pendant cinq ans, des projets remarquables de construction de logements. A ce jour, trois éditions du concours ont permis de distinguer neuf projets:

2007	2008	2009
Berne – Schönberg-est	Berne – Stöckacker sud	Berne – Mutachstrasse
Köniz-Schliern – Hertenbrünnen	Bienne – Aire Gygax	Köniz – Plan d'aménagement de Ried- Niederwangen
Thoune – Aire de la Scheibenstrasse		Berthoud – Lotissement destiné à l'habitat de Steinhof
Lyss – Parc paysager		

Projets primés dans le cadre du projet de PDE «logement»

La recherche de zones stratégiques d'activités dure depuis plusieurs années déjà. En cas de besoin, de telles zones doivent pouvoir être mises en temps utile à la disposition des entreprises en vue d'implantations d'envergure. Il existe en effet toujours une demande de grandes surfaces (> 20 ha) qui soient disponibles immédiatement, et cette demande a même plutôt augmenté ces dernières années. Pourtant, la réalisation pose problème, comme l'ont montré les recherches approfondies et les travaux intenses menés dans les cas de Monsmier (où une zone industrielle devait accueillir un grand centre de transformation du bois, avant que le projet n'échoue en votation populaire) et de Schönbrunnen. Chaque cas particulier soulève des questions spécifiques, mais le point commun est toujours l'importance décisive de la disponibilité, à des prix conformes au marché, d'un périmètre d'un seul tenant relativement important.

La disponibilité de zones stratégiques d'activités garanties au moyen d'instruments adéquats restera déterminante, à l'avenir aussi, pour la place économique suisse et le canton de Berne. Or, l'expérience a montré qu'un tel objectif ne peut guère être atteint sans politique foncière active du canton. Une telle politique doit également être menée de manière plus systématique afin de promouvoir les pôles de développement économique revêtant une importance cantonale particulière.

Le canton de Berne a participé activement à un projet de recherche de zones stratégiques d'activités mené à l'échelle nationale par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, projet qui s'est concentré sur les sites militaires dont l'armée n'a plus besoin (DDPS).

Bilan et perspectives

Le programme de pôles de développement économique doit être poursuivi avec constance. Dans certains cas particuliers, l'opportunité d'une politique foncière plus active du canton doit être examinée afin que les objectifs visés par le Conseil-exécutif puissent être atteints.

L'agriculture toujours en mutation

Dans le contexte des débats sur le changement climatique qui ont lieu à l'échelle mondiale, la fonction productrice de l'agriculture gagne encore en importance. Pour la Suisse aussi, la production de denrées alimentaires et fourragères axée sur la durabilité et la préservation des ressources est à nouveau au centre des préoccupations. La condition est, à cet égard, la présence de terres cultivables de valeur en quantité suffisante. Dans le domaine de la politique agricole, ces dernières années ont été marquées par des turbulences sur le marché laitier, et par les négociations internationales qui ont eu lieu dans le cadre de l'OMC ainsi qu'avec l'Union européenne. A moyen terme, la pression sur l'agriculture va sans doute continuer de s'accroître, tandis que la technique biologique va encore progresser. Le processus d'adaptation structurelle (des exploitations plus grandes et moins nombreuses, un professionnalisme accru, une plus grande diversification, l'exercice plus fréquent d'une activité lucrative accessoire) est loin d'être achevé.

Exploitation des forêts: des progrès, mais encore insuffisants

Après un pic suite à la tempête «Lothar» et aux dégâts subséquents causés par les bostryches, l'exploitation des forêts est retombée à un niveau normal, bien que supérieur à celui d'avant «Lothar». Il n'en reste pas moins que la forêt bernoise est insuffisamment exploitée et rajeunie. Il existe toutefois de grandes disparités régionales, et le constat de sous-exploitation vaut surtout pour le Jura bernois, les Préalpes et l'Emmental, de même que, d'une manière générale, pour les forêts en mains privées. Un nouveau volet de la campagne «Rajeunissement et exploitation durables de la forêt bernoise» a permis de recenser les secteurs offrant des potentiels, sur lesquels les activités vont désormais être ciblées.

Capacités insuffisantes pour la transformation du bois

La crise financière mondiale a entraîné un nouveau recul du prix du bois rond, puisque de nombreux débouchés dans l'industrie de la construction se sont fermés. En revanche, la demande en bois de chauffage est à la hausse (pellets, assortiments traditionnels de bois de feu, plaquettes). Les capacités de transformation du bois n'ont pas pu être accrues dans des proportions décisives du fait de la conjoncture mais aussi, en particulier, du rejet en votation populaire du projet «bois et énergie» dans la commune de Monsmier. Par ailleurs, le centre de transformation du bois de Luterbach dans le canton de Soleure ne sera pas réalisé. Il n'y a donc toujours pas de débouchés suffisants, dans le canton de Berne et en Suisse, pour le bois rond. Les capacités de débitage du bois des essences feuillues, notamment, sont loin d'être assez développées.

Bilan et perspectives

Il importe que le canton continue d'accompagner les processus d'adaptation structurelle dans l'agriculture et la sylviculture.

Remaniement du plan sectoriel EDT

Le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport (EDT) avait été adopté par le Conseil-exécutif en 1998. Ces dernières années, une pénurie de sites de décharges pour matériaux inertes a été constatée en maints endroits du canton, au détriment de l'économie (coûts, incertitudes lors de la planification de projets) et de l'environnement (dépôts illicites). Dans le cas des matériaux d'excavation, la recherche de solutions bon marché est bien plus fréquente que par le passé. C'est ainsi qu'en zone agricole, le nombre de demandes visant à combler des dépressions de terrain sous l'intitulé «amélioration foncière agricole» a sensiblement augmenté. Les dépôts illicites ont tendance à s'accroître dans les régions confrontées à un engorgement des voies d'élimination.

Bilan et perspectives

Lors de la révision du plan sectoriel EDT, il conviendra de garantir des réserves de volumes de décharges plus importantes. La planification devra tenir compte en particulier de la disponibilité de ces volumes du point de vue temporel.

Règles sur les aspects spatiaux de l'approvisionnement en énergie

«Energie et aménagement du territoire»: le thème a été au centre des préoccupations ces deux dernières années. Les consignes politiques en la matière figurent dans la stratégie énergétique du Conseil-exécutif. Les répercussions des importantes installations de production et de transport d'énergie sur le territoire ont été examinées dans l'intention de déterminer les instruments susceptibles de garantir la coordination spatiale. Au vu du résultat des travaux, on a renoncé à l'établissement du plan sectoriel sur l'énergie que prévoyait la fiche de mesure C_18 du plan directeur cantonal.

Principes applicables à l'énergie éolienne

Différents thèmes devant être traités dans le plan directeur en raison d'un besoin de coordination à un niveau supérieur ont cependant été identifiés. L'un d'entre eux, essentiel, est celui de l'énergie éolienne. Des principes cantonaux et des exigences relatives au choix des sites ont été formulés dans le but de permettre une utilisation judicieuse et respectueuse de cette source d'énergie, et seront inscrits dans le plan directeur.

Bilan et perspectives

Certains thèmes ayant trait à l'énergie qui requièrent une coordination à un niveau supérieur seront abordés lors des adaptations du plan directeur de 2010.

La branche du tourisme à l'heure des réflexions conceptuelles

La branche du tourisme continue à connaître de profonds changements. Les besoins des hôtes restent fluctuants, tout comme le contexte général. De nouveaux thèmes deviennent d'actualité dans le canton de Berne également. La création de grands centres de villégiature, par exemple, est envisagée çà et là, tandis que les parcs naturels régionaux au sens de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO cherchent à se positionner sur le marché en expansion du tourisme proche de la nature. Dans certaines régions, on assiste par ailleurs à un déclin insidieux de l'hôtellerie, ce qui soulève la question, en termes d'aménagement du territoire, de la transformation de zones hôtelières en zones d'habitation. Le thème de la construction de résidences secondaires est abordé dans le chapitre consacré à l'objectif principal D.

Les plans directeurs régionaux relatifs à l'enneigement déploient de moins en moins d'effets, et devraient être actualisés. De l'avis du Conseil-exécutif toutefois, ce type de planification unidimensionnelle n'a plus sa raison d'être, mais doit céder la place à une approche globale, dans le tourisme également. Il importe de concilier les besoins de tous les intervenants dans des programmes intégrés, et de chercher à fixer des affectations prioritaires pour les différents secteurs géographiques (p. ex. affectation touristique intensive ou alors stricte protection). De tels programmes n'ont toutefois de sens que pour un périmètre étendu, raison pour laquelle ils doivent être établis par des organismes responsables régionaux.

Bilan et perspectives

Une approche globale à l'échelle régionale est nécessaire dans le domaine du tourisme. Il s'agit d'élaborer des programmes intégrés qui seront repris dans les CRTU. La question de l'affectation prioritaire de secteurs à la protection ou au tourisme devra être abordée dans ce contexte.

Objectif principal D**Valoriser les lieux d'habitation et les pôles d'activités de manière différenciée**

En maints endroits, les plans d'aménagement local ne sont pas le résultat d'une réflexion globale. Dans de nombreuses communes, la volonté de piloter l'aménagement à long terme s'est amoindrie. Quelques résultats positifs peuvent toutefois être relevés au niveau technique: ainsi, les cartes des dangers par exemple sont mises en œuvre dans les plans d'aménagement local. Une solution doit encore être trouvée à la question des résidences secondaires.

Plans d'aménagement local: qualité stabilisée à un bas niveau

En règle générale, la qualité des plans d'aménagement local est modeste: elle s'est stabilisée à un bas niveau, et les conceptions ou réflexions globales sont devenues rares. Le thème du paysage est le plus souvent laissé de côté. Les plans d'aménagement local sont élaborés avec un minimum de ressources, comme un «exercice imposé», et on se contente de classer quelques parcelles ici ou là en fonction des besoins. Les prescriptions sont formulées en termes toujours plus vagues, voire «creux», et la volonté de piloter le développement à long terme fait souvent défaut. Dans les petites communes rurales, les plans d'aménagement local ne sont parfois plus révisés car les autorités estiment ne disposer d'aucune latitude en la matière.

Documents souvent incomplets

Le canton n'a plus guère de possibilités d'influencer l'aménagement local depuis qu'il a cessé de le subventionner en 1997. Souvent, les services cantonaux n'ont connaissance de travaux en cours que très tardivement. L'une des conséquences fréquentes est que les documents qui leur sont transmis en vue de l'examen préalable sont incomplets et insatisfaisants. Ils doivent alors procéder à un examen minutieux afin d'en relever toutes les lacunes.

Renforcement de l'approche supracommunale

Les CRTU, indispensables à la désignation des pôles régionaux, représentent un renforcement de l'approche régionale de l'aménagement. Il existe également un potentiel de collaboration en matière d'aménagement local dans un cadre plus restreint, au niveau supracommunal. L'article 139 de la loi sur les constructions (LC) permet désormais au canton de soutenir financièrement les planifications communales pour autant qu'elles soient élaborées de manière coordonnée par plusieurs communes. Tel est également le cas lorsque des communes réunissent leurs plans d'aménagement local dans la perspective d'une fusion.

Instruments de qualité à disposition

Diverses améliorations sont à relever s'agissant des instruments. Ainsi, le nouveau règlement type de construction montre comment élaborer des plans d'aménagement local répondant aux exigences actuelles, et le modèle de données du plan de zones numérique – qui a force obligatoire lors de l'élaboration de nouveaux plans d'aménagement local, ou lors de révisions d'une certaine importance – facilite l'échange de données. Il servira de base à l'intégration prévue des plans de zones dans le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) qui doit être établi à l'échelle nationale d'ici à fin 2019. Enfin, la série des «guides pour l'aménagement local» est complétée au gré des besoins.

Le développement: une préoccupation communale

Diverses communes se sont volontairement fixé des objectifs de développement à long terme qui sont le fruit d'une réflexion globale menée selon des approches telles que le pilotage stratégique ou le développement durable. Cependant, il est rare que ces travaux aient déjà eu des répercussions sur les plans d'aménagement local remis au canton. Il convient d'épuiser ce potentiel à l'avenir.

Bilan et perspectives

L'aménagement local doit regagner en qualité, avec des plans qui soient davantage le résultat d'une approche globale, prenant en compte tous les aspects spatiaux. Des exigences conceptuelles doivent être formulées à cet égard. Si les plans d'aménagement local s'avèrent insuffisants, il y a lieu de les renvoyer aux communes afin qu'elles les remanient.

Le problème constant de la thésaurisation

La thésaurisation des terrains à bâtir continue à poser problème. Dans la plupart des communes, il est désormais usuel de prévoir par contrat un prélèvement de la plus-value résultant d'un classement en zone à bâtir. Cette démarche garantit qu'au moins les terrains récemment classés soient construits. Elle soulève toutefois la délicate question du moment auquel la prestation devient exigible. Cette dernière déploie un maximum d'effets si elle est due dès le classement en zone à bâtir, mais les terrains sont alors rapidement commercialisés, d'où une nouvelle pénurie de zones à bâtir. Si la prestation n'arrive à échéance qu'au moment de la construction, elle perd tout effet incitatif. En conséquence, de nombreuses communes prévoient un échelonnement du prélèvement de la plus-value.

Le prélèvement de la plus-value n'a par contre aucun effet sur les zones à bâtir existantes. En d'autres termes, les parcelles thésaurisées depuis longtemps restent indisponibles, tout en continuant d'être prises en compte dans le calcul des réserves de terrains à bâtir. Elles sont donc susceptibles de bloquer le développement d'une commune. Ce problème est d'ailleurs à l'examen dans d'autres cantons également, ainsi qu'au niveau fédéral. Certains cantons ont introduit des dispositions en la matière dans leur législation, et la Confédération traitera la question de la thésaurisation des terrains à bâtir lors de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire.

Bilan et perspectives

Le prélèvement, sur une base contractuelle, de la plus-value résultant de classements en zone à bâtir doit être maintenu. Il s'agit par ailleurs de traiter en priorité du problème de la thésaurisation de terrains dans les zones à bâtir existantes en collaboration avec la Confédération et les autres cantons.

Les petits centres d'achat à l'ordre du jour

Ces dernières années, avec l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché du discount ainsi que les plans d'extension des acteurs présents de longue date sur ce marché, de nombreux centres commerciaux ont vu le jour, souvent en bordure du tissu bâti, et parfois en contradiction avec les principes de l'aménagement. Le Conseil-exécutif tient à ce que tous les acteurs du marché soient soumis aux mêmes conditions, et à ce que les emplacements des centres d'achat soient sélectionnés en fonction de critères d'aménagement du territoire. Par conséquent, une révision des articles de la loi sur les constructions en la matière sera probablement nécessaire, et il s'agit d'entreprendre les travaux préparatoires à cet effet.

Bilan et perspectives

Les dispositions de la loi sur les constructions qui ont trait aux centres d'achat seront réexaminées en détail lors d'une prochaine révision et adaptées aux nouvelles circonstances si nécessaire.

Les «résidences secondaires»: un thème très actuel

Le thème des «résidences secondaires» a gagné en importance ces dernières années. En effet, la construction de telles résidences est en plein essor – en particulier dans l'Oberland occidental, où elle a lieu au détriment de la population locale. Par ailleurs, la Confédération envisage d'abroger la lex Koller et il convient d'en tenir compte. Elle entend également obliger les cantons à traiter ce thème dans leurs plans directeurs par une révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Enfin, les taux d'habitation permanente que diverses communes ont introduits dans leurs règlements n'ont pas eu les effets souhaités. A cela s'ajoute qu'ils n'ont pas toujours été appliqués conformément au droit.

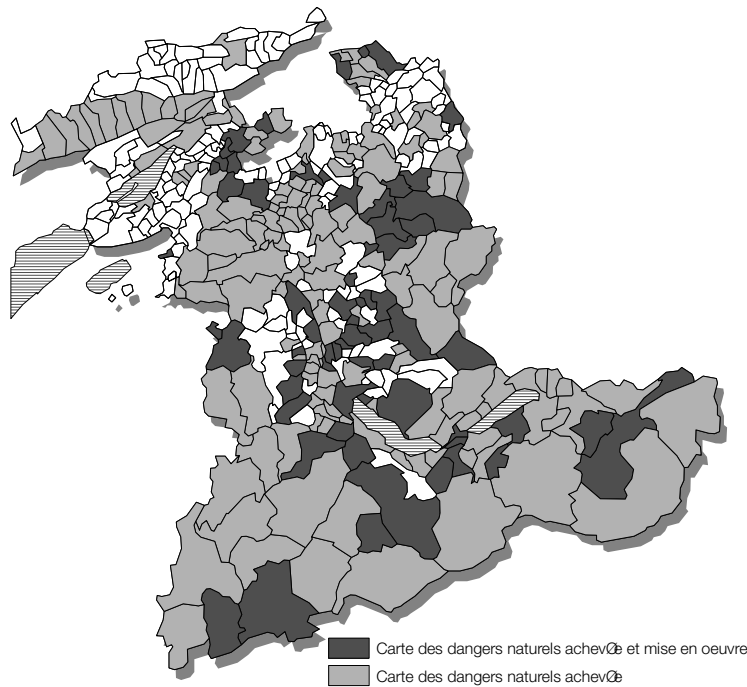
Le Conseil-exécutif estime donc qu'il est très important d'agir dans ce domaine. Il est prévu d'adapter le plan directeur en désignant les territoires dans lesquels les communes sont particulièrement concernées par le phénomène des résidences secondaires et doivent dès lors réagir en temps utile. Une «boîte à outils» sera mise à leur disposition afin qu'elles puissent élaborer des solutions répondant à leurs besoins spécifiques.

Bilan et perspectives

Le thème des «résidences secondaires» doit être traité dans le plan directeur cantonal. Il s'agit de l'un des principaux compléments à apporter à ce document lors des adaptations de 2010.

Mise en œuvre des cartes des dangers naturels dans l'aménagement local

La prise en compte des dangers naturels dans l'aménagement local était l'un des principaux objectifs de la dernière révision du plan directeur. La fiche de mesure D_04 consacrée à ce thème a déployé ses effets: l'élaboration des cartes des dangers a bien progressé et les travaux devraient être achevés dans toutes les communes d'ici à fin 2011. Début mai 2010, les communes disposant d'une carte des dangers étaient au nombre de 226, et 60 d'entre elles l'avaient déjà transposée dans leurs plans d'aménagement local. D'une manière générale, le processus suit donc son cours, même si toutes les communes ne seront pas en mesure de respecter le délai de mise en œuvre de deux ans. Un aménagement local tenant compte des zones de danger, avec une utilisation de l'espace adéquate, permet de réduire les risques et d'éviter les erreurs d'investissement.



Achèvement des cartes des dangers et mise en œuvre de ces dernières dans l'aménagement local (source: OACOT)

Bilan et perspectives

La mise en œuvre des cartes des dangers dans l'aménagement local doit être menée à terme comme prévu.

Objectif principal E

Préserver et valoriser la nature et le paysage

La nature et le paysage sont sous pression. Le paysage surtout doit répondre aux attentes les plus diverses. Il est souvent réduit à la portion congrue dans les débats politiques, et n'est guère pris en considération dans l'aménagement local. Cette situation doit changer.

Pression sur le paysage: de nombreuses causes

Lorsqu'il est question de pression sur le paysage, on évoque souvent les exigences de la société de loisirs, et en particulier les activités en pleine nature telles que le ski, la randonnée, l'équitation, ou encore les nouveaux sports d'aventure. Pourtant, les changements structurels que connaît l'agriculture laissent aussi leur empreinte: le paysage est de plus en plus caractérisé par l'implantation, à l'écart du tissu bâti, de complexes agricoles, de granges et d'étables de vastes dimensions, de silos et d'installations de biogaz. A l'inverse, les terrains dont l'exploitation n'est plus rentable sont toujours plus souvent abandonnés à la friche, ce qui risque de conduire à la disparition de biotopes précieux.

Bien que la nécessité d'une intervention soit manifeste, la nature et le paysage n'ont pas toujours la part belle dans l'opinion publique et les débats politiques. Il est fréquent que l'aménagement local fasse l'objet de révisions partielles sans que la réflexion ne s'étende à l'ensemble du territoire communal et à sa composante paysagère. A cela s'ajoute que souvent, les prescriptions applicables aux zones à protéger sont fortement assouplies. Par ailleurs, toutefois, de nouvelles stratégies sont développées pour préserver et utiliser durablement les valeurs naturelles et paysagères des parcs naturels régionaux (cf. chapitre F).

De bons projets de mise en réseau, mais qui ne suffisent pas à protéger le paysage

Le nombre des projets de mise en réseau selon l'ordonnance fédérale sur la qualité écologique a encore augmenté. Désormais, près de 350 communes (= 90 %) disposent de plans en la matière, ou sont en train de les élaborer. Ce résultat, qui améliore l'interconnexion des biotopes, est réjouissant. Toutefois, les réflexions ne s'étendent pas au paysage, et plus particulièrement à la protection de sa composante esthétique. Or, c'est la qualité du paysage, encore largement intact, qui caractérise le canton de Berne et est invoquée dans la promotion de ce dernier. Le paysage est un capital important, qui influence la qualité de vie de manière décisive non seulement dans les régions touristiques du canton, mais aussi, et tout particulièrement, dans les zones centrales.

Etablissement d'un inventaire et formulation d'exigences par rapport à l'aménagement local

Certaines études de base permettant de mieux tenir compte du paysage font défaut. L'établissement d'un inventaire des paysages d'importance cantonale est donc envisagé, tout comme la formulation d'exigences par rapport aux plans d'aménagement local. Dans ce contexte, la détermination de priorités est importante: les restrictions ne doivent concerner que les paysages de valeur. Ainsi, une plus grande transparence régnera quant aux secteurs dans lesquels la construction est soumise à des restrictions et quant à la nature de ces dernières. Etant donné qu'en règle générale, le thème du paysage dépasse les limites communales, une approche régionale est nécessaire. Les travaux devront donc être entrepris par le canton, en collaboration avec les conférences régionales ou les régions d'aménagement.

Objectifs de protection et de développement pour les objets IFP

Le canton de Berne compte 27 périmètres recensés dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). Jusqu'ici, la signification de cette désignation était peu claire, tant du point de vue de la protection que sous l'angle de l'utilisation. Forte de ce constat, la Confédération a lancé un projet de «Valorisation de l'IFP» qui vise à améliorer l'efficacité de la protection des objets IFP et à valoriser les paysages. Dans un premier temps, elle établit des descriptions détaillées des sites et définit les objectifs de protection en collaboration avec le canton concerné. Dans un second temps, de tels objectifs devront être déterminés spécifiquement pour chaque objet, au niveau de la coordination réglée. Pour sa part, le canton étudie en outre la définition d'objectifs de développement complémentaires. Un mandat à cet égard doit être inscrit dans le plan directeur à l'occasion des adaptations de 2010.

Bilan et perspectives

Le Conseil-exécutif entend accorder une importance accrue au thème du paysage. Le plan directeur doit être complété par l'énoncé du mandat d'établir un inventaire des paysages d'importance cantonale et par des règles sur la mise en œuvre dans l'aménagement local, ainsi que par des principes sur la prise en considération des inventaires fédéraux.

Espace de liberté des cours d'eau: règles formulées

La protection des zones riveraines imposée par la révision partielle de la loi sur les constructions et de la loi sur l'aménagement des eaux représente la concrétisation d'un ancien postulat: un espace suffisant le long des cours d'eau pour permettre des mesures de protection contre les crues et pour assurer le bon fonctionnement des écosystèmes. Quant à la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux et des ordonnances y relatives, elle confrontera le canton à de nombreuses questions d'aménagement du territoire dans le domaine des eaux.

Objectif principal F**Reconnaître et promouvoir les atouts des régions**

Les plans des régions gagnent en force obligatoire: avec les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) en cours d'élaboration, cet échelon est renforcé. En outre, des projets concrets peuvent bénéficier d'un soutien grâce à la Nouvelle politique régionale (NPR) et à la création de parcs naturels régionaux.

Dans un canton aussi étendu et disparate que celui de Berne, les régions ont un statut particulier. Elles sont les partenaires incontournables de la mise en œuvre des objectifs cantonaux en matière spatiale. Leurs structures se modifient avec l'introduction des conférences régionales (cf. commentaire de l'objectif principal G), et elles ont été dotées en outre de nouveaux instruments. C'est ainsi que les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) permettent l'adoption de plans contraignants à leur échelle.

CRTU: entrée en vigueur prévue pour le premier semestre de 2012

Dans les six périmètres des futures conférences régionales, l'élaboration des CRTU progresse à un rythme soutenu. Des projets consolidés à l'échelle régionale, notamment lors de procédures de participation publique, doivent être disponibles à la mi-2011. Le canton va les regrouper en une synthèse, tout en veillant à leur harmonisation, selon la procédure qui a déjà fait ses preuves dans le cas des projets d'agglomération «transports et urbanisation». Il les approuvera sous forme de plans directeurs partiels régionaux au cours du premier semestre de 2012, donnant ainsi le feu vert à leur entrée en vigueur.

Le canton a décrit dans un manuel la marche à suivre en vue de l'élaboration des CRTU, et énoncé des consignes pour chacun des six périmètres concernés compte tenu de leurs spécificités. Dans le cas des CRTU de la première génération, ces consignes ne portent que sur les thèmes les plus importants. Pour celles de la génération suivante – les CRTU doivent être remaniées tous les quatre ans – il s'agira de déterminer soigneusement les tâches en temps opportun.

Soutien de projets novateurs au titre de la Nouvelle politique régionale

La Nouvelle politique régionale (NPR) a permis de soutenir 66 projets au total au cours des deux premières années, à savoir 2008 et 2009. Ce soutien a généré 92 millions de francs d'investissements ou de prise en charge de coûts de projets, et s'est traduit par la création ou la garantie de 420 emplois. Le potentiel à long terme est évalué à 1800 emplois ou à 335 millions de francs de chiffre d'affaires. Le programme bernois de mise en œuvre 2008 à 2011 de la Nouvelle politique régionale de la Confédération se concentre sur les axes d'intervention stratégiques que sont le tourisme, l'industrie, les énergies renouvelables, les réformes et les offres novatrices.

Bilan et perspectives

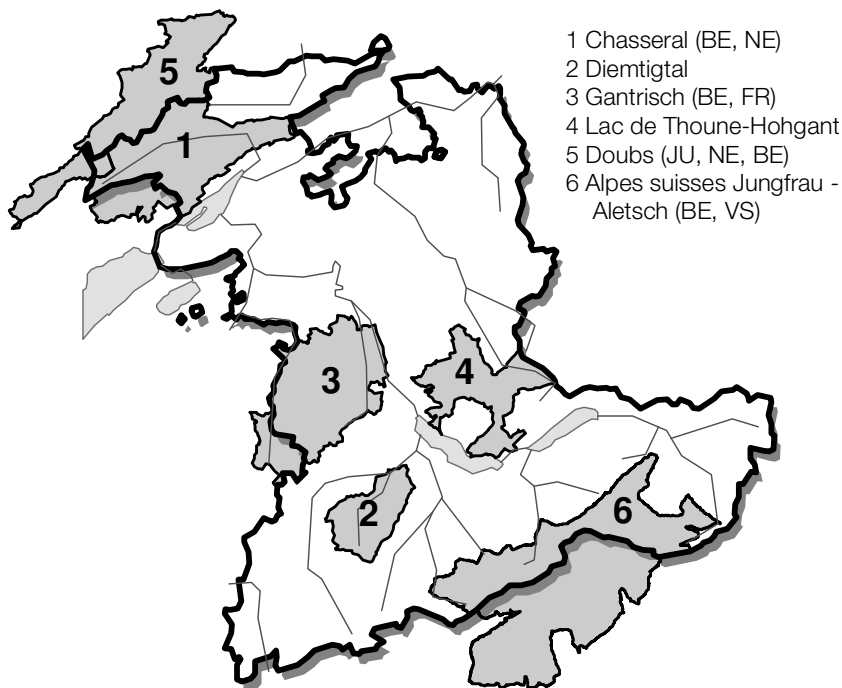
L'échelon régional doit continuer à être renforcé dans le canton de Berne, tant au plan des instruments, avec la poursuite du développement des CRTU, que sous l'angle matériel, avec le maintien de la participation du canton à la NPR.

Parcs naturels régionaux en phase de création

Plusieurs parcs naturels régionaux d'importance nationale sont en phase de création dans le canton de Berne:

- Parc régional Chasseral (cantons de Berne et de Neuchâtel)
- Parc naturel du Gantrisch (cantons de Berne et de Fribourg)
- Parc naturel régional du Diemtigtal
- Parc naturel du lac de Thoune – Hohgant
- Parc naturel régional du Doubs (cantons du Jura, de Neuchâtel et de Berne)

Par ailleurs, le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO est situé, pour moitié environ, sur le territoire bernois.



Les parcs naturels régionaux et le site inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO

Votation sur les parcs dans 75 communes –
 rejet dans deux communes

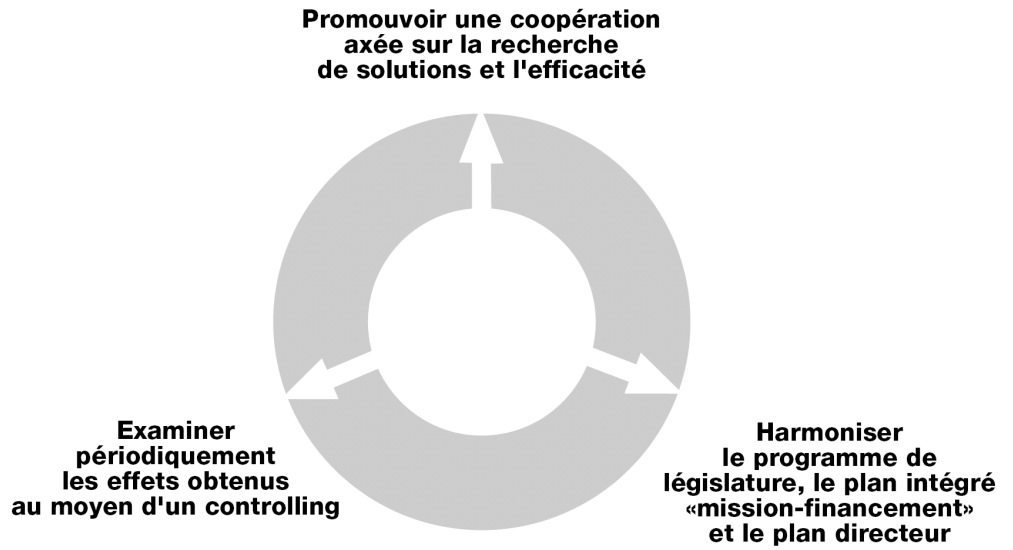
Après que le Grand Conseil a alloué, en septembre 2006, un crédit-cadre de 6,4 millions de francs pour la phase de création des parcs, jusqu'en 2010, et qu'en septembre 2008, l'Office fédéral de l'environnement a donné son feu vert (assorti d'un soutien financier d'un total de 3,4 millions de francs jusqu'à fin 2011) à la création des quatre parcs bernois – Chasseral, Gantrisch, Diemtigtal et lac de Thoune-Hohgant –, les 75 communes concernées ont été appelées à se prononcer au sujet des contrats les liant aux parcs. La votation n'a eu d'issue négative qu'à Sigriswil et à Habkern. Ces deux refus impliquent toutefois une réorientation s'agissant du parc du lac de Thoune-Hohgant.

Parallèlement aux intenses travaux de création des parcs, plus de 100 projets différents, de A comme «alouette lulu» à V comme «VTT – Promotion du sport cycliste dans la région», sont en cours de réalisation. Ainsi, avant même de recevoir, probablement fin 2011, le label «Parc d'importance nationale» de l'Office fédéral de l'environnement pour une phase d'exploitation initiale de dix ans, les parcs régionaux obtiennent de premiers résultats concrets.

Bilan et perspectives

Le Conseil-exécutif accorde une grande importance à la création ainsi qu'à l'exploitation fructueuse des parcs naturels régionaux. Les périmètres de ces parcs seront fixés dans le plan directeur lors des adaptations de 2010.

Trois objectifs principaux de nature organisationnelle



Objectif principal G

Promouvoir une coopération axée sur la recherche de solutions et l'efficacité

Conditions de coopération plus contraignantes à l'échelle régionale grâce aux conférences régionales, coopération suprarégionale au sein de la Région capitale suisse et participation aux travaux législatifs de la Confédération: les processus allant dans le sens de cet objectif sont nombreux.

Création des conférences régionales

Le 17 juin 2007, le peuple bernois a posé les jalons de l'institution de nouvelles structures régionales en adoptant les modifications de la Constitution et de la loi sur les communes portant sur la mise en œuvre de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR). La base devant permettre à six conférences régionales de voir le jour et d'assumer notamment la responsabilité de la planification et de l'aménagement était ainsi créée.

Précédemment déjà, les régions d'aménagement et les régions de montagne avaient initialisé le mouvement en procédant à divers regroupements. La mise en œuvre de la SACR a permis de renforcer la portée contraignante de la coopération: les conférences régionales accomplissent les quatre tâches obligatoires suivantes, pour lesquelles elles disposent des compétences décisionnelles nécessaires:

Quatre tâches obligatoires

- la planification coordonnée des transports et l'urbanisation (qui fait l'objet des CRTU) et l'élaboration des plans directeurs régionaux,
- la planification des transports publics,
- la politique régionale, et
- l'encouragement des activités culturelles.

Les communes formant une conférence régionale peuvent en outre choisir de déléguer d'autres tâches à cette dernière. Par ailleurs, les électeurs et électrices de la région ont aussi des droits démocratiques: ils peuvent déposer des initiatives populaires et demander le référendum contre certaines décisions de la conférence.

Introduction des conférences régionales selon des calendriers différents

Le corps électoral est appelé à se prononcer, à l'occasion d'une votation régionale, sur l'introduction d'une conférence régionale. En conséquence, les calendriers divergent d'un endroit à l'autre. Il n'en existe pas moins une volonté politique d'aller de l'avant dans chacun des périmètres concernés. Dans la région de Thoue – Oberland occidental toutefois, l'institution d'une conférence régionale a été refusée le 13 juin 2010 en

votation populaire par 29 des 55 communes concernées, bien qu'une majorité des votants l'ait acceptée.

Conférence régionale	Etat	Instituée
Oberland oriental	Active	01.07.08
Berne – Mittelland	Active	01.01.10
Conférence régionale	Etat	Institution prévue
Emmental	Votation le 13.02.11 ou le 15.05.11	01.01.12
Biel/Bienne – Seeland – Jura bernois	Votation: 2 ^e semestre de 2011	Au cours de 2012
Haute-Argovie	Votation le 17.06.12	01.01.13
Thoune – Oberland occidental	Votation le 13.06.10 – refus	En suspens

Calendrier de l'introduction des conférences régionales

Dissolution des régions d'aménagement

Lorsqu'une conférence régionale voit le jour, elle reprend les tâches accomplies jusque-là par les régions d'aménagement. Ces dernières sont alors soit dissoutes (p. ex. celle de l'Aaretal), soit maintenues avec des buts modifiés (p. ex. région du Kiental).

Bilan et perspectives

La création des conférences régionales bénéficie d'un soutien actif. Il convient de veiller, dans ce contexte, à ce que le précieux travail accompli par les régions d'aménagement ne soit pas perdu. Au terme d'une première phase de consolidation des conférences régionales, il conviendra de discuter de l'opportunité d'allonger la liste des tâches obligatoires.

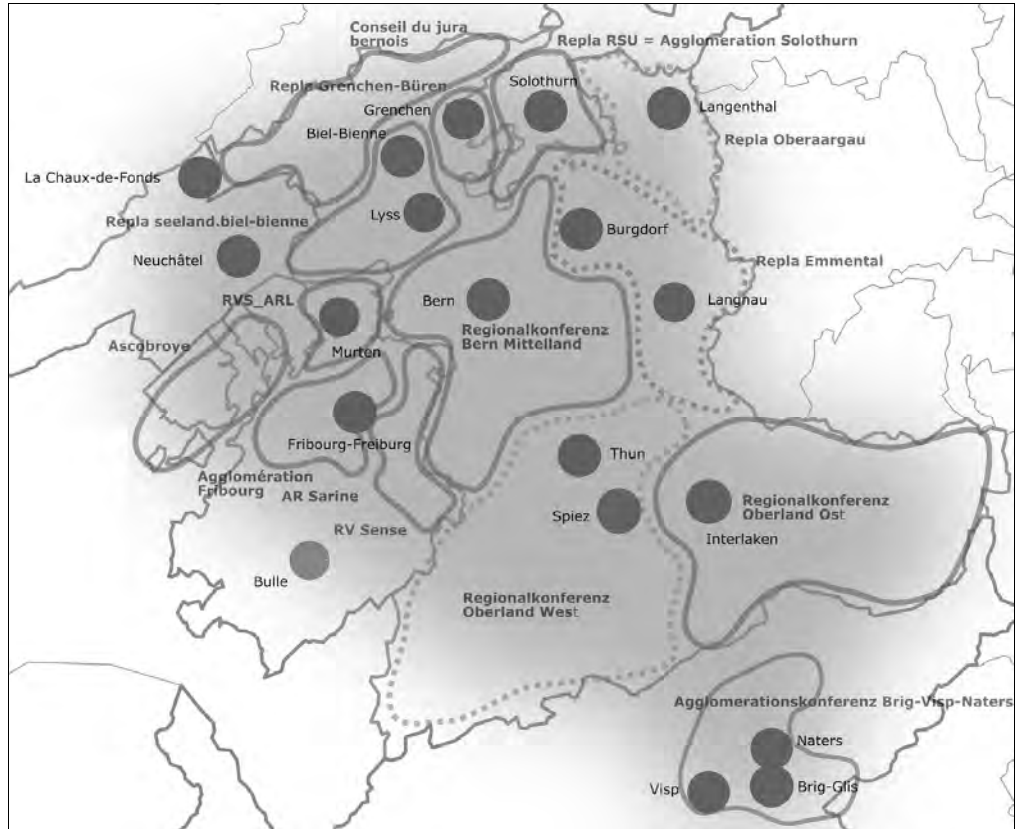
Oppositions au Projet de territoire Suisse

Les travaux relatifs au Projet de territoire Suisse, lancé par la Confédération, les cantons et les villes, a eu des conséquences inattendues pour le canton et la ville de Berne, de même que pour les cantons voisins et d'autres villes proches. Après que le Grand Berne eut été classé dans la catégorie des «réseaux de villes» selon les premières ébauches de ce document, une résistance s'est organisée. Le Conseil-exécutif a présenté une étude mettant clairement en évidence l'importance du Grand Berne. Fort de cette démonstration, il a demandé que ce dernier soit placé sur un pied d'égalité avec les espaces métropolitains de Zurich, de Bâle ainsi que du Bassin lémanique, en relevant que les quatre espaces, s'ils ne sont pas semblables, sont de même valeur.

Le Conseil communal de la ville de Berne, pour sa part, a fait établir deux études sur la position du Grand Berne, dont les conclusions ont été reprises dans un argumentaire destiné aux villes de cet espace. Les études parvenaient à la conclusion que le Projet de territoire Suisse devait tenir compte de manière appropriée des fonctions politiques de prise de décision et de contacts avec l'étranger de la région de la capitale, vu leur importance décisive pour le bon fonctionnement de la Suisse entière.

Constitution de la Région capitale suisse

Le Conseil-exécutif et le Conseil communal de la ville de Berne sont convenus d'unir leurs efforts pour lancer le projet de «Région capitale suisse». L'objectif est d'identifier les modalités et la portée d'une coopération entre les cantons concernés, soit Berne, Fribourg, Neuchâtel, Soleure et le Valais, ainsi que les villes du périmètre ainsi délimité. Lors d'une enquête sur le principe d'une telle coopération, les quatre cantons contactés par Berne et 16 villes sur 17 (sans Moutier) ont fait part de leur intérêt et se sont déclarés disposés à participer à des projets concrets. La Région capitale suisse doit articuler son travail autour de thèmes et de projets dans les domaines des transports, de la formation, de l'économie, du développement territorial et de la culture.



Le périmètre de la Région capitale suisse

La Région capitale suisse sur un pied d'égalité avec les espaces métropolitains

En réponse à une telle dynamique, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a assuré que la Région capitale suisse bénéficierait du même traitement que les espaces métropolitains de Zurich, de Bâle et du Bassin lémanique non seulement dans le Projet de territoire Suisse, mais aussi dans sa mise en œuvre. Ainsi, un objectif important du Conseil-exécutif a pu être réalisé. La consultation officielle doit toutefois encore avoir lieu, et il s'agit de représenter les intérêts de la Région capitale suisse avec pertinence.

Bilan et perspectives

Le Conseil-exécutif se félicite du nouveau statut de la Région capitale suisse, désormais placée sur un pied d'égalité avec les autres espaces métropolitains, ainsi que de l'intensification de la coopération avec ses partenaires à l'intérieur de cette région. Il entend s'employer à maintenir la dynamique qui s'est instaurée et à faire en sorte qu'elle débouche sur des résultats plus concrets.

Projet de révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire

La législation fédérale est en train d'évoluer elle aussi. Suite au dépôt de l'initiative pour le paysage, l'Office fédéral du développement territorial avait proposé, comme contre-projet indirect, une révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) dont le titre serait devenu «loi sur le développement territorial (LDTer)». Ce projet, novateur à maints égards, devait permettre de relever les grands défis actuels de l'aménagement du territoire. Elaboré sans la collaboration des cantons et ignorant dès lors les expériences pratiques de ces derniers, abordant en outre trop de thèmes délicats à la fois, il a cependant été rejeté par la plupart des participants, dont le Conseil-exécutif, lors de la procédure de consultation menée en 2009.

A la suite de cela, une révision partielle de la LAT a été élaborée en peu de temps, avec la collaboration des cantons. Elle traite pour l'essentiel des problèmes soulevés par l'initiative sur le paysage – en particulier dans le tissu bâti – et laisse de côté d'autres thèmes controversés qui feront l'objet d'une révision ultérieure, comme celui de la construction hors de la zone à bâtir, d'une importance toute particulière pour l'espace rural du canton de Berne. Les débats aux Chambres fédérales ne sont pas encore achevés. Il est par ailleurs établi que les cantons participeront dès le stade initial à la seconde étape de la révision législative.

Bilan et perspectives

Le Conseil-exécutif s'attend à ce que la Confédération s'attelle rapidement aux autres révisions partielles de la LAT – en particulier dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir – et propose la collaboration du canton.

Objectif principal H**Harmoniser le programme de législature, le plan intégré «mission-financement» et le plan directeur**

La cohérence de la planification stratégique dans le canton de Berne dépend dans une large mesure de l'harmonisation de la planification politique avec le plan intégré «mission-financement» et l'aménagement du territoire.

Près de 70 pour cent des décisions politiques et administratives prises dans le canton ont des incidences sur l'espace. Elles peuvent être directes, par exemple si les décisions concernent la construction d'un bâtiment ou d'une route, ou encore la protection ou la classification en zone à bâtir d'un périmètre précis, mais aussi indirectes, sans être moins importantes pour autant: l'offre d'un centre hospitalier régional ou l'implantation d'écoles – de quelque degré que ce soit – se répercutent par exemple sur les transports publics et sur le trafic individuel.

Harmonisation du calendrier des différents instruments

En conséquence, le Conseil-exécutif accorde une grande importance à la coordination des différentes planifications – politique, financière et spatiale. L'élaboration et le traitement simultanés du programme gouvernemental de législature, du plan intégré «mission-financement» et du présent rapport sur l'aménagement du territoire créent des bases favorables à cet égard.

Au sein de l'administration, l'harmonisation des questions relatives au territoire incombe à la Conférence de coordination espace - transports - économie (CETE) qui siège au niveau des secrétariats généraux et comprend des membres de toutes les Directions et de la Chancellerie d'Etat. Elle coordonne le développement du plan directeur cantonal et garantit que ce dernier déploie ses effets en tant qu'instrument de pilotage du développement territorial.

Bilan et perspectives

La CETE s'efforce de coordonner les répercussions des plans et conceptions avec les objectifs de développement spatial d'ordre supérieur.

Objectif principal I**Examiner périodiquement les effets obtenus au moyen d'un controlling**

Il est important de dresser périodiquement un état des lieux au moyen d'un controlling, et la démarche choisie a fait ses preuves.

Lors de la révision de 2002, les bases d'un controlling efficace de la gestion du plan directeur cantonal avaient été posées. Depuis lors, un controlling des prestations porte, tous les deux ans, sur la mise en œuvre des mesures, et aboutit si nécessaire à leur actualisation. Tous les quatre ans, en outre, les stratégies et les objectifs principaux font l'objet d'un controlling des effets qui se fonde sur l'observation du territoire, et dont les conclusions principales sont exposées dans le rapport sur l'aménagement du territoire présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil.

Des mécanismes de controlling éprouvés

Le deuxième cycle de controlling des effets et, partant, le quatrième cycle de controlling des prestations sont en cours, ce qui permet de dresser un bilan. Le Conseil-exécutif constate que le mécanisme instauré fait ses preuves: le plan directeur cantonal est régulièrement actualisé, il continue à déployer ses effets, et son importance est reconnue à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration.

Les entretiens de controlling que la direction du projet de plan directeur mène tous les quatre ans avec des représentants de chacune des Directions et de la Chancellerie d'Etat ainsi que des régions et des conférences régionales ont permis de renforcer la prise de conscience des répercussions que l'activité administrative a sur le territoire. Ils ont abouti cette fois-ci à l'intégration, dans le plan directeur, de thèmes ayant des incidences spatiales non négligeables qui n'étaient pas encore «mûrs» en 2002.

Controlling dans le cas d'autres planifications également

Des mécanismes de controlling semblables sont déjà instaurés ou envisagés dans le cas d'autres planifications importantes. C'est ainsi que le programme de pôles de développement économique donne lieu à un rapport intermédiaire tous les quatre ans. S'agissant du plan sectoriel en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport, il s'est avéré qu'un laps de temps trop important s'était écoulé depuis la dernière révision, d'où l'urgence d'agir. La révision en cours prévoit donc l'introduction, là aussi, d'un controlling régulier.

Bilan et perspectives

Le controlling périodique du plan directeur cantonal et d'autres planifications importantes doit être maintenu, voire intensifié dans certains cas.

Construction

Les principales activités en rapport avec le produit «construction» concernent les bâtiments et installations prévus hors de la zone à bâtir: constatation de la conformité à l'affectation de la zone, décisions concernant l'octroi de dérogations au sens des articles 24ss de la loi sur l'aménagement du territoire, de même que conseils en faveur des autorités d'octroi du permis de construire et des requérants. Par ailleurs, l'accent est mis sur le développement de la procédure d'octroi du permis de construire, qui doit être à la fois simplifiée et professionnalisée sur la base de prescriptions unifiées.

Construction hors de la zone à bâtir

La zone agricole est soumise à une pression croissante en raison des changements structurels dans l'agriculture, mais aussi des besoins de la société de loisirs. Le nombre de permis de construire hors de la zone à bâtir reste élevé.

Nombreuses demandes de permis de construire hors de la zone à bâtir

Entre 2600 et 2800 décisions par année: tel est le volume des affaires dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir. Les demandes, dont le traitement exige un travail considérable, visent pour l'essentiel la transformation de bâtiments existants. Il arrive souvent qu'elles ne puissent être acceptées sans changement, à défaut de respecter les prescriptions légales. Il s'agit alors d'engager des discussions, voire de procéder à des visites sur le terrain, afin de pouvoir conseiller les requérants de manière optimale.

Continuité fructueuse en matière de suivi et de conseil

Les experts du canton sont davantage sollicités à un stade précoce, et leur point de vue est désormais mieux accepté, comparé à la situation qui prévalait immédiatement après le transfert de la compétence en matière d'autorisation des préfectures à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire. Malgré la lourde charge de travail, les affaires sont traitées dans de brefs délais. En matière de suivi et de conseil – surtout en faveur des autorités communales – la continuité porte ses fruits. Elle est également appréciée, comme l'a révélé une enquête menée auprès de la clientèle.

Des niveaux de qualification variables

Dans les communes, de grandes disparités subsistent quant aux qualifications des autorités d'octroi du permis de construire, disparités qui ne sont pas forcément liées à la taille de l'administration des constructions ni à celle des communes. En matière de police des constructions, des insuffisances sont parfois constatées, tant il est vrai que les mesures sont impopulaires et que mainte commune hésite par conséquent à les imposer. Et ce problème est encore exacerbé par la tendance, toujours plus fréquente, à «construire d'abord, et demander ensuite».

Une autre difficulté réside dans le fait que le savoir et les conseils dispensés dans les écoles d'agriculture entrent parfois en conflit avec les consignes et les prescriptions légales qui régissent le domaine de l'aménagement du territoire.

Bilan et perspectives

La qualité des demandes tout comme celle des décisions doit être améliorée grâce à une formation et à un perfectionnement de bon niveau, à la constance du suivi et des conseils ainsi qu'à un travail continu de sensibilisation.

Pression toujours plus forte sur la zone agricole, du fait de l'agriculture...

La pression sur la zone agricole (et, partant, sur le paysage) se fait toujours plus forte. Elle résulte, d'une part, de l'agriculture: en raison des changements structurels, les exploitations deviennent toujours plus étendues et ont besoin de grandes constructions. Or, celles-ci ne peuvent pas être érigées à l'intérieur ou à proximité des villages pour des raisons environnementales (bruit et odeurs). On cherche par conséquent à les implanter à l'écart du milieu bâti, et elles s'intègrent mal dans le paysage. Et lorsque les paysans envisagent d'autres sources de revenus (complémentaires), cela implique très fréquemment de nouvelles infrastructures.

... et de la société de loisirs

D'autre part, la pression résulte de phénomènes sociaux: la société de loisirs a besoin de plus d'espaces pour des pistes de ski, des parcours dans les arbres, la détention de chevaux ou des pistes de VTT, entre autres exemples. Par ailleurs, les résidences secondaires dans des fermes ou le changement d'affectation d'installations militaires sont des thèmes d'actualité. A l'opposé, ces derniers temps, d'anciennes maisons de vacances ont été réaménagées pour être habitées à l'année dans le Jura bernois et l'Emmental, et cette tendance crée elle aussi des problèmes d'infrastructures.

Or, les instruments mis à disposition par la Confédération sont insatisfaisants en ce sens qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte de ces exigences. En effet, les prescriptions relatives à la construction hors de la zone à bâtir énoncées dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire sont trop compliquées, et ne répondent plus aux besoins. Il convient donc, de l'avis du Conseil-exécutif, de les réviser de toute urgence (cf. aussi objectif principal G).

Bilan et perspectives

De l'avis du Conseil-exécutif, les prescriptions fédérales sur la construction hors de la zone à bâtir doivent être adaptées dans les meilleurs délais aux exigences actuelles.

Simplification de la procédure d'octroi du permis de construire

L'adhésion à l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), la révision partielle de la loi sur les constructions, la mise à disposition des formulaires de demande de permis de construire sur Internet et le lancement d'un projet de procédure électronique (eBAU) sont autant d'éléments qui simplifient la procédure d'octroi du permis de construire.

Méthodes de mesure unifiées à l'échelle intercantonale

La simplification des prescriptions dans le domaine de la construction et de la procédure d'octroi du permis de construire, à laquelle le Conseil-exécutif attache une grande importance, a considérablement progressé au cours des quatre dernières années. Une étape essentielle a été franchie avec l'adhésion du canton de Berne à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC). Cet accord, qui unifie 30 notions formelles (définitions) telles que les hauteurs, les distances et les niveaux – notions qui seront ainsi employées avec la même signification dans tous les cantons concernés –, vient d'entrer en vigueur suite à l'adhésion d'un sixième canton, celui de Thurgovie (après les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Berne, de Fribourg et des Grisons).

Simplification et rationalisation des procédures

La 15^e révision partielle de la loi sur les constructions, qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2009, a permis l'introduction de nombreuses mesures destinées à simplifier et à rationaliser les procédures telles que la déclaration du maître de l'ouvrage, l'étoffement de la liste des bâtiments et installations ne requérant pas de permis de construire, ou encore la prolongation de la durée de validité du permis. De plus, les projets importants et urgents peuvent désormais être traités en priorité. Par contre, les travaux préparatoires en vue d'une révision totale de la loi sur les constructions ont été suspendus.

Il importe de mettre des instruments de qualité à la disposition des personnes désireuses de construire. A cet égard, les formulaires de demande de permis de construire qui peuvent être téléchargés à partir d'Internet et remplis à l'ordinateur sont très appréciés. La réalisation du projet eBau constituera une autre étape vers la cyberadministration, puisqu'il deviendra possible de déposer les demandes de permis de construire en ligne.

Bilan et perspectives

Le Conseil-exécutif encourage la poursuite de la simplification des procédures d'octroi du permis de construire et l'élaboration d'instruments ad hoc.

Perspectives

Orientation fondamentale indiquée sous «Bilan et perspectives»

Dans les chapitres techniques du présent rapport, la rubrique «Bilan et perspectives» mise en évidence par un fond gris résume les principales interventions nécessaires. Le Conseil-exécutif y précise également l'orientation fondamentale des travaux à venir.

Adaptation du plan directeur en parallèle

Les conclusions formulées dans le présent rapport ont des répercussions concrètes sur le plan directeur cantonal, dont les adaptations de 2010 ont été élaborées en parallèle. La consolidation sera elle aussi synchronisée: les adaptations feront l'objet d'une procédure de participation publique et de consultation pendant les débats parlementaires relatifs au rapport sur l'aménagement du territoire.

Dans un souci de transparence, le présent rapport comporte en annexe une liste des adaptations qu'il est prévu d'apporter au plan directeur. Il est possible d'obtenir des détails à cet égard sur Internet, à l'adresse www.be.ch/plandirecteur.

Annexe: Liste des adaptations apportées au plan directeur

La liste ci-dessous renseigne sur les adaptations qu'il est prévu d'apporter au plan directeur en 2010. Il est possible de prendre connaissance des détails de la révision en consultant les documents relatifs à la procédure de participation sur Internet (www.be.ch/plandirecteur).

Légende des abréviations

N°: numérotation des stratégies et des fiches de mesures

Mod. = modification: **J**: mise à jour (modification du contenu de portée mineure), **A**: adaptation, **Nouv.**: nouvelle mesure / stratégie, **Retrait**: la mesure ne doit plus figurer dans le plan directeur, **-**: aucune modification nécessaire.

N	Stratégie / mesure	Mod.
Actualisation des fiches de mesures		
A_01	Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement	J
A_02	Territoires à habitat traditionnellement dispersé	-
A_03	Critères applicables aux zones de hameaux au sens de l'article 33 OAT	-
A_04	Consignes applicables à l'aménagement de terrains de golf	-
A_05	Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités	-
A_06	Préserver les surfaces d'assolement	A
B_01	Harmoniser les transports, l'urbanisme et la protection de l'air (système de pondération des trajets)	J
B_02	Mesures des projets d'agglomération "transports et urbanisation"	A
B_03	Fixer les priorités bernoises concernant le trafic ferroviaire aux plans national et international	J
B_04	Fixer des priorités concernant les transports publics régionaux, d'agglomération et locaux	J
B_05	Plan du réseau routier	A
B_06	Achever le réseau de routes nationales	J
B_07	Désigner de nouvelles routes nationales et de nouvelles routes principales suisses (routes cantonales de la catégorie A)	J
B_08	Mettre en œuvre les prescriptions relatives à la protection contre le bruit du trafic routier	J
B_09	Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation	J
B_10	Déterminer la qualité de la desserte par les transports publics	-
B_11	Gestion du trafic	Nouv.
C_01	Réseau de centres	-
C_02	Désigner les pôles du 4 ^e niveau du réseau de centres	A
C_03	Mettre en œuvre la politique concernant les agglomérations et la coopération régionale	J
C_04	Réaliser des pôles de développement cantonaux (PDE)	J
C_07	Promouvoir l'agriculture de manière différenciée selon les régions	J
C_08	Harmoniser l'aménagement local et l'approvisionnement en énergie	J
C_09	Viser un approvisionnement conforme aux besoins dans les domaines des télécommunications et de la poste	J
C_10	Estimation des frais d'équipement lors du classement de terrains en zone à bâtir	Retrait
C_11	Utiliser le bois et rajeunir les forêts	A
C_12	Rajeunir, reboiser et entretenir des forêts ayant une fonction protectrice	J
C_14	Sites d'extraction nécessitant une coordination à un niveau supérieur	A
C_15	Installations d'élimination des déchets d'importance cantonale (plan sectoriel déchets)	A
C_16	Garantir le développement de l'Université et de la Haute école pédagogique de Berne	-
C_17	Développement des structures scolaires	J
C_18	Installations de production d'énergie d'importance cantonale	A
C_19	Garantir l'alimentation publique en eau	A
C_20	Lignes électriques à haute tension: déterminer les secteurs dans lesquels un enfouissement doit être envisagé	Nouv.
C_21	Promouvoir les installations de production d'énergie éolienne	Nouv.
C_22	Centres de logistique du bois	Nouv.
C_23	Piloter le développement touristique du point de vue spatial	Nouv.

N	Stratégie / mesure	Mod.
C_24	Utiliser la force hydraulique des cours d'eau	Nouv.
D_01	Constructions caractéristiques du paysage	-
D_02	Encourager le changement d'affectation de friches urbaines	-
D_03	Tenir compte des dangers naturels dans l'aménagement local	-
D_04	Tenir compte des risques techniques dans l'aménagement local (prévention des accidents majeurs)	Nouv.
D_05	Réseau de gaz naturel à haute pression: garantir la prévention des accidents majeurs	Nouv.
D_06	Piloter la construction de résidences secondaires	Nouv.
D_07	Garantir la réutilisation des immeubles cantonaux sis dans des zones affectées à des besoins publics	Nouv.
D_08	Créer des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage	Nouv.
E_01	Encourager la qualité et la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture	J
E_02	Assumer une responsabilité particulière dans le domaine de la protection des espaces vitaux et des espèces	A
E_03	Supprimer les obstacles aux déplacements suprarégionaux de la faune	-
E_04	Biodiversité en forêt	A
E_05	Préserver et valoriser les cours d'eau	A
E_06	Création et exploitation de parcs d'importance nationale au sens de la LPN	A
E_07	Site "Alpes suisses Jungfrau-Aletsch" inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO (SAJA)	Nouv.
E_08	Préserver et valoriser les paysages	Nouv.
E_09	Tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN	Nouv.
E_10	Mettre en œuvre les inventaires fédéraux au sens de l'article 18a LPN	Nouv.
E_11	Poursuivre le développement ciblé des secteurs d'économie mixte	Nouv.
F_01	Mettre en œuvre la Nouvelle politique régionale (anciennement: stratégie de promotion différenciée de l'espace rural)	J
F_02	Coordonner les politiques sectorielles et tenir compte de leurs répercussions sur les régions	J
F_03	Conclure des conventions de coordination entre le canton et les régions	J
G_01	Encourager le développement durable au niveau local	J
H_01	Garantir la gestion du plan directeur et la coordination des activités ayant des répercussions sur l'espace	-
I_01	Mettre en place et exploiter un système d'observation du territoire	J
R_01	Elaborer une stratégie de développement du Seeland - pied sud du Jura - Jura bernois	-
R_02	Développer le potentiel touristique de la région des Trois Lacs	J
R_03	Garantir une protection contre les crues de la Chise et de ses affluents	Retrait
R_05	Valoriser durablement l'écosystème de la Birse	J
R_06	Assainir la rive gauche du lac de Biemme	-
Actualisation d'autres parties du plan directeur		
B	Mobilité globale	A
C3 / D1	Tourisme / Plans d'aménagement local	A
C3/E1/F1	Tourisme / Aménagement du paysage / Régions	A
C4	Agriculture et sylviculture	J
C5	Approvisionnement et élimination	J
C6	Energie, télécommunications et poste	A
Div.	Région capitale suisse	A

