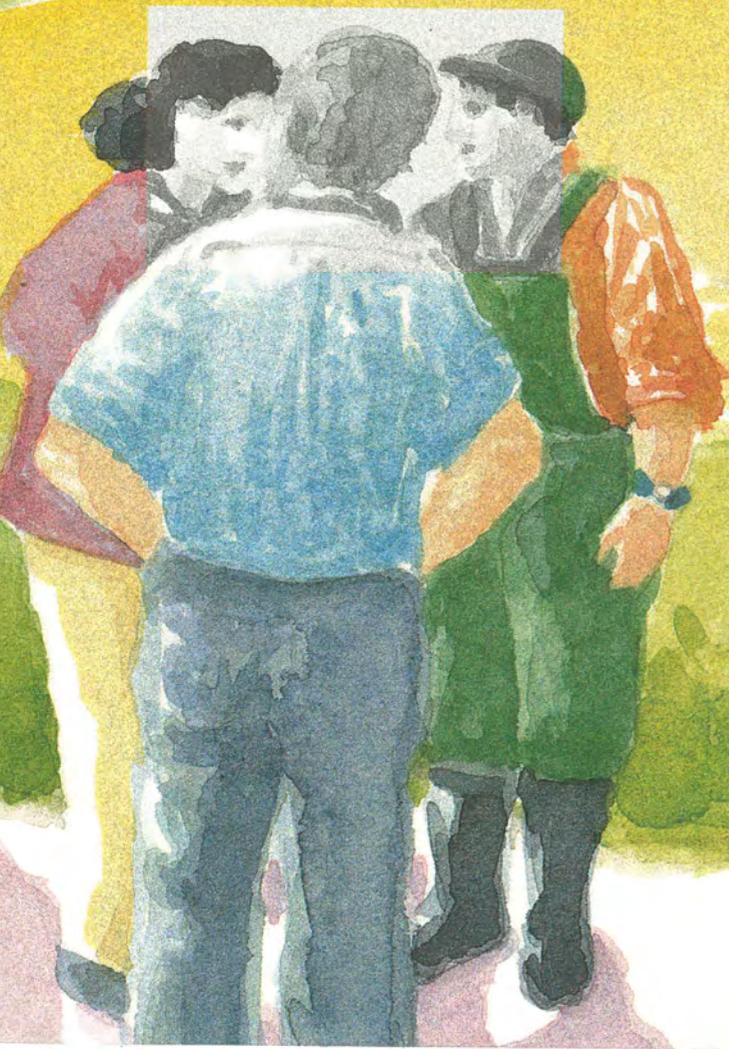




Aménagement et développement du paysage communal

Guide destiné aux communes du canton de Berne



Direction de la justice, des affaires communales et
des affaires ecclésiastiques
Office des affaires communales et de l'organisation
du territoire

Table des matières

- 4** Mutations du paysage et intervention de l'homme
- 6** La diversité du paysage répond aux besoins de tous
- 8** Placer l'homme au centre du processus d'aménagement du paysage
- 10** Aménagement et développement du paysage: quelle démarche adopter?
- 12** L'aménagement du paysage implique le recours à divers instruments
- 14** Aides au financement offertes par le canton et la Confédération
- 16** La preuve par l'acte: réalisation du projet
- 18** Développement du paysage: une procédure axée sur la concertation

Annexes

- 20** Notions
- 21** Cahier des charges de l'organe communal responsable
- 22** Déroulement de la procédure: proposition
- 23** Adresses

Avant-propos

Les attentes par rapport à notre paysage ne cessent de croître, alors que s'accroissent les conflits d'intérêts entre la protection et la préservation d'une part, l'aménagement et l'utilisation d'autre part. Depuis un certain temps déjà, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire constate la présence de problèmes récurrents dans le domaine de l'aménagement du paysage des communes. Les contraintes imposées aux propriétaires fonciers dans le but de protéger le paysage notamment se heurtent assez souvent à l'opposition des agriculteurs; il arrive également que la réalisation de plans de protection approuvés suscite des problèmes. Il n'en reste pas moins que les changements intervenus dans les domaines de la politique agricole ainsi que de la protection de la nature et du paysage recèlent des perspectives favorables à une nouvelle orientation en matière d'aménagement du paysage.

Le présent guide édité à l'intention des communes bernoises suggère une nouvelle démarche. Lors de procédures d'aménagement du paysage, il s'agit de tenir compte non seulement des exigences de la nature, mais aussi des besoins de l'homme. Les personnes concernées par les mesures de protection et de réalisation requièrent un soutien financier. Il importe par ailleurs de permettre à la population de participer au processus dès les premières étapes. En effet, les chances de réalisation d'un projet dépendent de l'appui des personnes concernées.

De nos jours, une procédure d'aménagement ne saurait se limiter à l'élaboration de plans et de règlements. Elle implique au contraire de dialoguer avec les personnes concernées, d'exposer les objectifs de la protection de la nature et du paysage, et de suivre en permanence les étapes de la réalisation.

Cette procédure est certes exigeante, mais elle aboutit à des résultats fondés non plus sur une contrainte, mais sur l'engagement des acteurs. Les plans et prescriptions deviennent des instruments nécessaires à la réalisation de projets, lesquels ont vu le jour dans un climat de franche communication. Ainsi, loin d'être un exercice imposé, l'aménagement du paysage représente une chance à saisir!

Les pages qui suivent décrivent brièvement le contenu principal d'un projet d'aménagement et de développement du paysage. Ce domaine étant avant tout placé sous la responsabilité des communes, c'est autour de celles-ci que s'articule la présente brochure. Cette dernière n'est toutefois pas uniquement destinée aux membres des autorités communales, mais s'adresse également à tous les citoyens et à toutes les citoyennes qui s'intéressent et se sentent partie prenante à l'aménagement du paysage.



Handwritten signature of Mario Annoni.

Mario Annoni, conseiller d'Etat
Directeur de la justice, des affaires
communales et des affaires ecclésiastiques

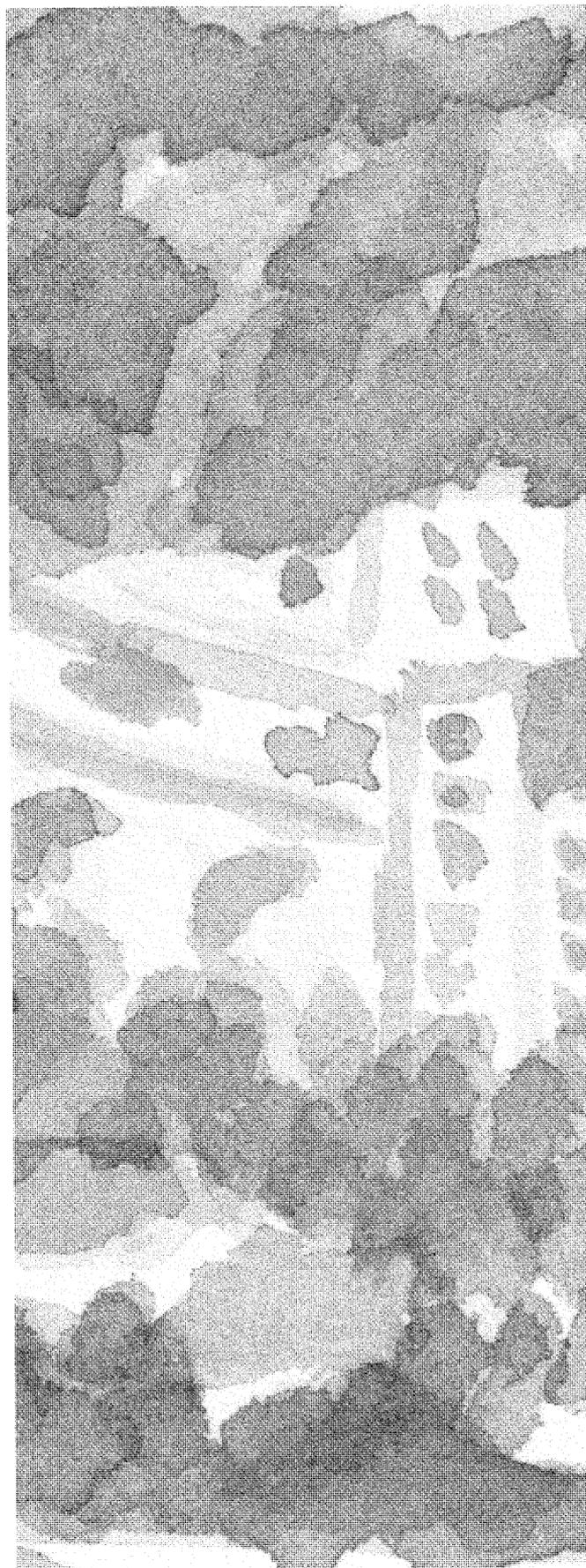
Mutations du paysage et intervention de l'homme

Le paysage: une entité complexe

Le paysage – une notion aux multiples significations. Où commence-t-il? Où s'achève-t-il? Quelle distinction opérer entre paysage cultivé et paysage naturel? Le sol, l'air, la forêt, les constructions en font-ils partie? Chaque individu a sa propre conception du paysage. L'aménagement du territoire au sens classique considérait comme «paysage» la part du territoire communal non urbanisée. Or, un paysage peut tout à fait comporter des éléments relevant du milieu bâti, et ce dernier des éléments paysagers. En tout état de cause, l'aménagement et le développement du paysage portent sur les deux aspects, soit le paysage à proprement parler et les éléments paysagers du milieu bâti.

Qui dit «paysage» dit «mutations»

Un beau jour, une grenouille peut apparaître dans une gravière désaffectée; ou des fleurs inconnues peuvent surgir sur le remblai d'une ligne ferroviaire peu fréquentée. En effet, les paysages évoluent, parfois sur une très longue période. C'est ainsi par exemple qu'il faut plusieurs milliers d'années pour que se forme un haut-marais. Quant à la transformation d'une prairie grasse en un gazon maigre, elle prend plusieurs siècles. Ce n'est qu'après une vingtaine d'années qu'une haie nouvellement plantée abritera une diversité optimale d'oiseaux et d'insectes. Les paysages regorgent de vie et évoluent par conséquent en permanence.





L'homme façonne le paysage depuis des millénaires

Si l'on avait tracé, il y a des millénaires, les frontières de l'actuel canton de Berne, on aurait constaté que le plateau était en grande partie recouvert d'une vaste et dense forêt, à l'exception des territoires situés le long des fleuves et des lacs, de même qu'au-dessus de la limite des arbres en altitude. Après la période glaciaire toutefois, les hommes ont commencé, il y a 6000 ans, à défricher des terres pour les cultiver. Petit à petit, des habitations ont surgi aux endroits les plus reculés. La formation de nombreux biotopes est due à ces activités humaines qui ont permis une très grande diversification des espèces en fonction des différents types d'utilisation des espaces défrichés. Grâce à un entretien constant, de tels espaces vitaux ont pu se maintenir jusqu'à notre époque. L'exploitation extensive du sol a donné naissance aux paysages cultivés traditionnels dont nous sommes si fiers aujourd'hui.

L'intervention de l'homme n'a cependant pas que des répercussions positives sur le paysage. Fréquemment, des surfaces sont exploitées de manière trop intensive, des éléments naturels sont supprimés, et des espèces tant animales que végétales disparaissent du territoire – parfois pour toujours. A cela s'ajoute que les réseaux de communication entravent la migration de certains animaux. L'homme n'est toutefois pas uniquement un destructeur. Sa créativité est immense, et il est capable d'apprendre. Utilisons donc nos facultés pour aménager les paysages en respectant aussi bien les impératifs écologiques que les besoins économiques!

La diversité du paysage répond aux besoins de tous



L'appel de la nature

Qu'est-ce qui nous incite à passer nos loisirs en montagne? Pourquoi sommes-nous toujours plus nombreux à nous délasser dans la nature? Et à suivre de près l'évolution du paysage? Il semble bien que les éléments paysagers, les animaux et les plantes nous soient indispensables. Un environnement intact n'offre pas seulement des espaces vitaux aux espèces animales et végétales, mais représente aussi une base essentielle de la vie humaine. Outre l'aspect esthétique, un paysage proche de l'état naturel remplit diverses fonctions dont dépend notre qualité de vie.

L'attrait exercé par le paysage est un atout

Nombreuses sont les communes bernoises accueillant des vacanciers de Suisse ou d'ailleurs qui recherchent les beautés naturelles et apprécient nos paysages soignés. Cependant, même les endroits peu fréquentés des touristes se doivent d'avoir un environnement intact. En effet, le paysage fait partie intégrante de la vie quotidienne, qu'il s'agisse de notre habitat, de notre travail ou de nos loisirs. De plus, les aliments sont produits dans la nature, et les denrées saines sont de plus en plus demandées. A cela s'ajoute que ceux qui se plaisent dans la commune où ils habitent et travaillent s'engagent aussi en faveur de l'environnement. Enfin, un paysage attrayant et sain a également des répercussions favorables sur l'économie.



Représentation idéale du paysage

En 1994, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire a cherché à cerner la notion de paysage idéal par le biais d'une enquête dont voici les principaux résultats:

La diversité est préférée à la monotonie. Les interventions par trop radicales dans la nature ne sont pas souhaitées. Parmi les éléments paysagers importants aux yeux des personnes interrogées, on peut citer la forêt, les arbres, les prairies, les fleurs et les chemins naturels. Les lacs et les ruisseaux sont les éléments dont l'absence est le plus souvent déplorée là où ils font défaut. Ce sont avant tout la nature et le silence que l'on recherche dans les espaces de détente proches, les autres aspects déterminants étant la proximité par rapport au logement, la diversité des structures, la liberté et le caractère familier du paysage.

Un résumé de ce sondage peut être commandé à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Placer l'homme au centre du processus d'aménagement du paysage

Tirer parti des expériences réalisées

La cohabitation entre l'homme et la nature n'est pas partout harmonieuse dans le canton. La disparition de certaines espèces n'a pu être évitée malgré une planification soucieuse de les protéger. Les « anciens » plans d'aménagement se concentraient avant tout sur l'apparence du paysage, en négligeant le plus souvent les aspects écologiques. Rarement orientés vers l'avenir, ils se limitaient en règle générale à la protection, sans envisager la question de l'utilisation et de l'agencement.

Nouvelle conception de l'aménagement du paysage

La procédure d'aménagement s'articule désormais autour de l'homme. L'homme qui utilise le paysage, s'y déplace, jouit de ses qualités, vit en son sein et de ce qu'il lui offre. Cette procédure englobe tous les aspects de l'aménagement du paysage, de son utilisation à sa protection, de sorte qu'elle touche à des domaines aussi divers que les espaces vitaux et les espèces, les ressources (eau, sol, air), l'aspect du paysage, la détente, l'agriculture, la sylviculture, l'extraction des matières premières et les décharges. Il va de soi que l'organisation du développement du paysage implique des études de base sous forme de plans et de programmes, mais ces documents doivent être suffisamment flexibles pour permettre la prise en compte des besoins des exploitants et de la situation spécifique de chaque commune. De nos jours, la procédure d'aménagement s'apparente avant tout à un jeu de construction: chaque commune sélectionne les éléments dont elle a besoin et les assemble en fonction de ses spécificités.

L'objectif à long terme: l'utilisation durable d'un paysage intact

Le paysage doit offrir aussi bien des surfaces destinées aux diverses activités humaines que des espaces vitaux aux animaux et aux végétaux. L'objectif est d'instaurer un équilibre harmonieux entre les besoins économiques d'une part et

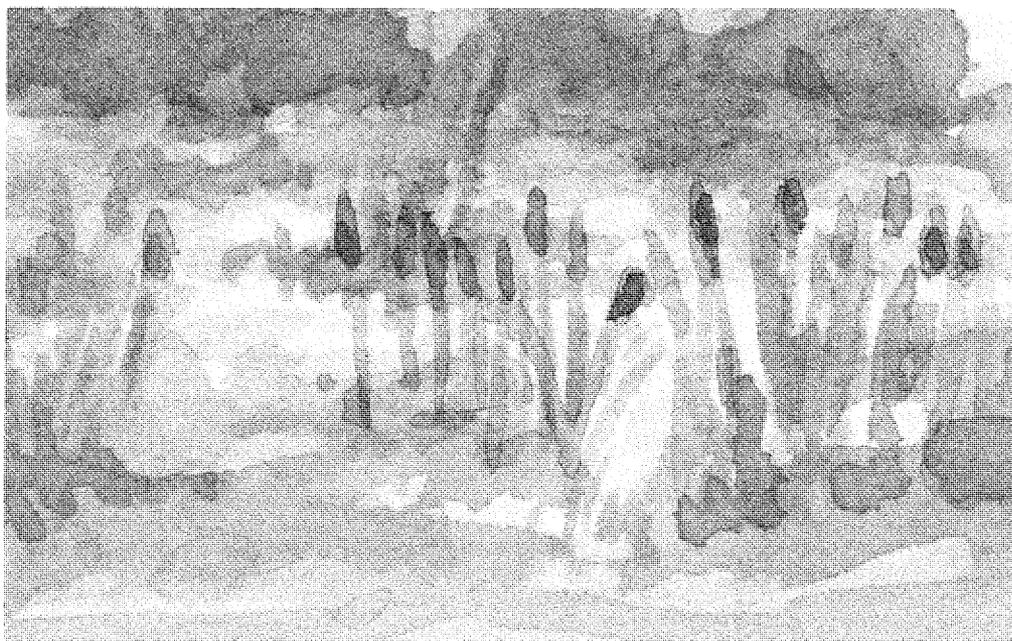
écologiques d'autre part. En maints endroits, la préservation des surfaces et objets proches de l'état naturel ne suffit plus. Or, l'aménagement du paysage tel qu'il est actuellement pratiqué permet l'adjonction de nouveaux éléments paysagers à ceux qui existent déjà de manière à créer un réseau d'habitats. L'interconnexion des biotopes ainsi obtenue permet de redonner à des espèces animales ou végétales l'espace vital qu'elles avaient perdu. Qui sait, peut-être qu'une commune parviendra même à réimplanter des espèces que l'on croyait disparues? L'utilisation du paysage doit satisfaire au critère de la durabilité, de manière à répondre aux besoins actuels sans compromettre les possibilités des générations à venir.

Les «trois piliers» de la protection de la nature

L'aménagement et le développement du paysage dépendent des possibilités et des limites de chaque commune. Dans l'Oberland par exemple, il convient de se concentrer avant tout sur l'entretien des biotopes encore nombreux, alors que les communes du plateau doivent davantage envisager des mesures visant à revaloriser des secteurs de paysage. Ce sont ainsi les particularités de chaque commune qui déterminent lequel des trois objectifs de l'aménagement – la préservation, l'entretien et la valorisation – est poursuivi en priorité, sans bien sûr négliger les deux autres.

Préservation

Les espaces vitaux n'ayant jusqu'ici subi que peu d'influences extérieures méritent d'être préservés tels quels. Il s'agit donc d'éviter les nuisances ou d'y mettre fin, et de régler soigneusement la question de l'utilisation. Exemples: marais, zones alluviales, rives à l'état naturel.



Entretien

Nombreux sont les espaces vitaux nécessitant un entretien permanent. C'est ainsi par exemple que sans fauche annuelle, les prairies maigres se retrouvent rapidement en friche. Il convient de définir les mesures d'entretien par le biais de prescriptions ou de contrats, en accordant une importance particulière à la question des dédommagements. Exemples: haies, bas-marais, prairies maigres, vergers d'arbres à haute tige.

Valorisation

Il importe de réagencer les paysages appauvris ou de combler les lacunes entre des biotopes existants au moyen de mesures appropriées, qui impliquent forcément une modification de l'utilisation. Parmi les principales mesures de valorisation, on peut citer la plantation de haies ou la revitalisation de cours d'eau.

Exemple de la région de Berne:

Les communes sont de plus en plus nombreuses à valoriser leur paysage de manière ciblée, et cela en maints endroits du canton; la région de Berne en fournit une bonne illustration:

- Plusieurs cours d'eau ont été revitalisés ces dernières années à Köniz, à Ostermundigen et à Ittigen.
- Les communes d'Ostermundigen et de Zollikofen ont créé divers biotopes en différents endroits, afin de compenser l'utilisation trop intensive du paysage.
- Depuis plusieurs années, les associations de protection de la nature, les agriculteurs ou les écoles lancent en collaboration avec la commune des projets de valorisation du paysage, notamment de plantation de haies. Tel a déjà été le cas à Wohlen, à Bolligen, à Bremgarten et à Muri par exemple.
- La ville de Berne a fait oeuvre de pionnière en matière d'aménagement du paysage dans le milieu urbain en transformant une ancienne route en parc proche de l'état naturel, ou encore une usine à gaz en une zone de détente très appréciée.

Aménagement et développement du paysage: quelle démarche adopter?



La responsabilité incombe à la commune

Parmi les nombreuses tâches déléguées aux communes bernoises, il y a la protection, l'entretien et l'agencement du paysage. L'autorité compétente est le conseil communal, qui veille à ce que les travaux se déroulent dans un climat ouvert et loyal, et se prononce sur des aspects importants de l'aménagement du paysage.

La désignation d'un organe communal responsable facilite la procédure

L'aménagement et le développement du paysage ne sauraient être ordonnés «d'en haut»; au contraire, il importe que la population de la commune ressente un besoin et fasse preuve d'engagement à cet égard. La désignation d'un organe responsable revêt une grande importance pour toute la procédure; suivant les communes, il peut s'agir d'un groupe de travail chargé des questions ayant trait au paysage, d'une commission s'occupant de l'environnement ou d'une seule personne. Il importe qu'un tel organe ne soit pas composé exclusivement de politiciens, mais de personnes concernées qui soient désireuses de s'engager en faveur du projet et en mesure de garantir l'écoute de tous les groupes d'utilisateurs. L'organe responsable veille au bon déroulement de la procédure d'aménagement, informe le public et sera également responsable de la mise en oeuvre. Le groupe de travail, désigné par le

conseil communal, reçoit des droits et se voit imposer des devoirs (cf. annexe 2).

Conseils prodigués par des experts

Une procédure d'aménagement comprend de nombreuses étapes, d'où sa complexité. Il conviendra donc en règle générale que l'organe responsable collabore avec un expert, qui se chargera d'entretenir les contacts nécessaires avec les autres organes et services concernés, et le conseillera, lui et l'exécutif communal, sur les questions relatives à l'écologie et à l'aménagement. Dans la plupart des cas, la commune confiera un tel mandat à un bureau spécialisé dans les deux domaines précités.

Le travail accompli par des citoyens intéressés: une aide considérable

Il y a dans chaque commune des citoyens qui s'intéressent tout particulièrement à la nature et s'engagent en sa faveur. Or, de telles personnes peuvent apporter une contribution précieuse aux travaux de planification et de réalisation, par exemple en assistant l'écologiste ou l'aménagiste lors du recensement sommaire, ou en faisant valoir leur point de vue lors des discussions sur l'orientation à donner au développement du paysage. L'intervention d'habitants de la commune contribuera en outre à bien asseoir les principes de l'aménagement au sein de la population, et à encourager la prise de conscience des différents aspects que revêt la nature.

Toute procédure commence par une analyse sommaire

Nombreuses sont les questions qui se posent au début d'une procédure, notamment sur l'état du paysage. Que reste-t-il du paysage original, naturel ou cultivé? Quels éléments ont disparu? Quels sont ceux que nous regrettons? Quel était l'aspect du paysage il y a un siècle? Quels sont les objets qui nous paraissent importants?

Le recensement sommaire des surfaces et éléments proches de l'état naturel encore présents, et des caractéristiques du paysage en général ne sert pas uniquement de base aux étapes ultérieures de l'aménagement, mais peut susciter l'intérêt, la compréhension et l'engagement de la population. En effet, les habitants d'une commune manifestent souvent de la surprise et se sentent concernés lorsqu'on leur montre à quel point le paysage a évolué au cours des dernières années! L'analyse sommaire sert à recenser tous les facteurs qui exercent une influence prépondérante sur l'évolution d'une commune.

Formuler des objectifs à partir des conceptions générales

Il appartient à la commune de définir des objectifs compte tenu des caractéristiques de son paysage actuel. A cet égard, elle peut tout à fait se montrer très ambitieuse dans cette phase initiale, l'important pour la suite de la procédure étant de se mettre d'accord sur quelques objectifs précis. La liste de ces derniers dépendra fortement

de la nature de la commune, de ses spécificités ainsi que de la personnalité des responsables de l'aménagement du paysage.

Instaurer la confiance en faisant participer la population

La population doit pouvoir participer très tôt à la procédure. En adoptant une démarche ouverte et transparente, la commune obtiendra un plus grand engagement et une meilleure compréhension de la population dans la phase d'élaboration du projet, tout en créant une base qui se révélera précieuse lors de la réalisation des objectifs. Il ne suffit pas d'informer: l'aménagement et le développement du paysage concernent l'ensemble des citoyens, d'où la nécessité d'instaurer un dialogue permanent et d'encourager la communication entre toutes les personnes concernées.

Réaliser des économies grâce à un programme soigneusement établi

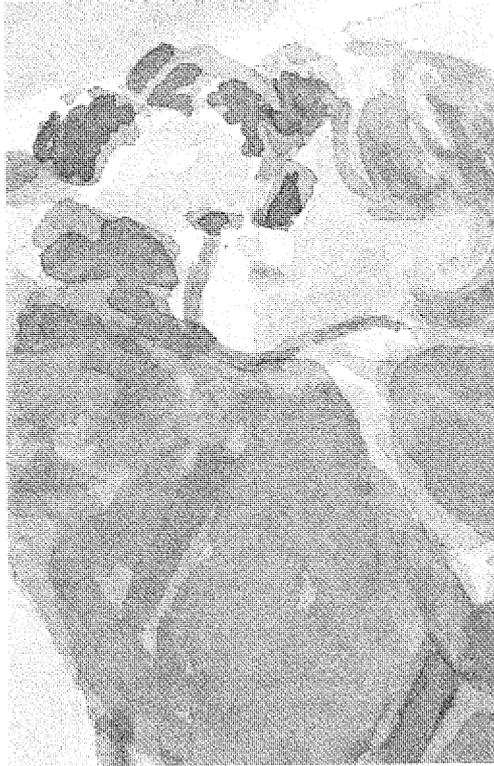
Il appartient à l'organe responsable d'élaborer un programme de travail en collaboration avec l'expert mandaté, et cela en fonction des objectifs formulés. Il est préférable de chercher à raccourcir autant que possible la procédure de planification, et de prévoir davantage de temps pour la réalisation. L'équipe en charge de l'aménagement devra veiller à ne pas consacrer trop de temps aux différentes étapes. C'est ainsi par exemple que le recensement sommaire ne doit pas devenir un relevé détaillé et coûteux.

Une procédure d'aménagement bien structurée peut se diviser en cinq phases:

Phases	Contenu principal	Durée
1 Phase préparatoire	Lancement de la procédure, cahier des charges des organes concernés, analyse sommaire, objectifs principaux, stratégie de participation	Env. six mois
2 Phase d'avant-projet	Recensement sommaire, déficits et objectifs, projet d'aménagement du paysage, plan directeur et commentaire, plan de protection avec articles du règlement, plan de réalisation, plan financier, participation	Un an à un an et demi
3 Phase de mise au point	Evaluation de la procédure de participation, envoi pour examen préalable, pourparlers de mise au point	Six mois
4 Phase d'approbation	Dépôt public des plans, pourparlers de conciliation, décision, le cas échéant procédure de recours	Six mois à un an
5 Phase de réalisation	Programme de travail du GT «paysage», programme de réalisation détaillé, négociations contractuelles, stratégie de relations publiques, réalisations	Env. 15 ans

L'annexe 3 énonce le détail des différentes phases.

L'aménagement du paysage implique le recours à divers instruments



Un système semblable à celui du jeu de construction

Si jusqu'ici, les procédures d'aménagement aboutissaient le plus souvent à l'élaboration d'un plan de protection et à la rédaction des articles à ajouter au règlement des constructions, la commune dispose désormais d'une palette d'instruments bien plus étendue. Elle peut donc se fonder sur les études de base les plus appropriées en fonction de ses intentions et de ses spécificités. En outre, la possibilité de définir ses objectifs de manière plus ou moins contraignante lui est offerte, ce qui lui confère une plus grande flexibilité pour tenir compte des conceptions et des souhaits exprimés par les propriétaires fonciers et les exploitants.

Le projet d'aménagement du paysage

Le projet d'aménagement du paysage est l'axe autour duquel s'articule aujourd'hui la procédure. Ce document composé de textes et/ou de plans décrit les objectifs ayant trait au paysage. Il prépare l'évolution de ce dernier, de sorte qu'il est nettement orienté vers l'avenir. Pour élaborer un tel projet, il est judicieux de diviser le territoire communal en secteurs ou unités paysagères de manière à pouvoir cibler les objectifs et à créer ainsi le «canevas» des travaux ultérieurs.

Le projet d'aménagement du paysage n'a d'effet contraignant ni pour les propriétaires fonciers, ni pour le conseil communal, mais sert de point de départ à l'élaboration d'autres instruments de planification ainsi qu'aux étapes ultérieures.

Le plan directeur relatif au paysage et ses commentaires

Le plan directeur, qui lie les autorités, décrit les objectifs que la commune avait énoncés dans le projet d'aménagement du paysage. Le conseil communal fixe dans ce plan les objets et les surfaces à protéger au cours des 15 années à venir par le biais de contrats ou de mesures d'aménagement, ainsi que les mesures de valorisation du paysage devant être prévues. Le plan directeur, composé de cartes commentées, décrit les corridors nécessaires à l'interconnexion des biotopes et revêtant par conséquent une grande valeur du point de vue écologique.

Le règlement des constructions et le plan de protection

Il va de soi que le plan de protection conserve toute son importance et constitue l'une des pièces maîtresses du «jeu de construction». Il présente d'une part les secteurs dont le paysage mérite protection, le plus souvent pour des raisons esthétiques, et dont l'utilisation est fixée dans le règlement des constructions. D'autre part, il règle la préservation des espaces vitaux uniques et impossibles à reconstituer. Par ailleurs, les objets et surfaces de grande importance qui sont déjà protégés par la législation supérieure sont également mentionnés dans le plan de protection. Ce dernier a un effet contraignant pour les propriétaires fonciers, à l'instar du règlement des constructions.

Le programme de réalisation

Ce programme est l'instrument essentiel de la réalisation des plans. Avec le soutien du conseil communal et de l'expert, l'organe responsable y définit les mesures arrêtées, par exemple sous la forme d'un programme triennal. Quant aux étapes concrètes de travail, elles sont organisées en fonction d'objectifs annuels. Le programme contient en outre une planification financière. Ainsi, l'organe responsable dispose de toutes les bases nécessaires à la réalisation des objectifs.

Instrument	Caractère contraignant	But
Projet d'aménagement du paysage	Aucun	Base de la planification servant à l'organe responsable de fil conducteur pour l'élaboration d'autres plans Analyse et évaluation du paysage, propositions concernant la définition d'objectifs et de mesures concernant le territoire
Plan directeur relatif au paysage	Lie les autorités, requiert l'approbation de l'OACOT	Définition des objets et des surfaces à protéger par des mesures contractuelles ou d'aménagement au cours des 15 prochaines années Détermination des secteurs présentant des déficits ainsi que des principaux axes de liaison Enumération des mesures nécessaires à la préservation et à la valorisation du paysage
Plan de protection	Lie les propriétaires fonciers, requiert l'approbation de l'OACOT	Fixation, pour chaque parcelle, des espaces vitaux et objets uniques impossibles à reconstituer Mention des objets protégés de manière contraignante par le droit supérieur
Règlement des constructions	Lie les propriétaires fonciers, requiert l'approbation de l'OACOT	Fixation contraignante de l'utilisation et des mesures de protection sur la base du plan de zones Réglementation des compétences et des devoirs de l'organe responsable Réglementation de la réalisation (contrats, financement)
Programme de réalisation	Lie le conseil communal	Programme renseignant sur la réalisation du plan directeur relatif au paysage pendant environ trois ans: objectifs annuels, besoins financiers, avancement de la mise en oeuvre

Aides au financement offertes par le canton et la Confédération



Subvention des travaux d'aménagement

Jusqu'en 1997, la commune peut encore escompter une subvention cantonale pour l'élaboration de ses plans d'aménagement du paysage, en application de la loi sur les constructions. Le montant de la subvention dépend de sa capacité contributive, laquelle est calculée conformément à la loi sur la péréquation financière. La demande de subvention doit être adressée à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Principe du dédommagement pour les mesures de réalisation

Les personnes – essentiellement des agriculteurs – qui fournissent des prestations d'entretien du paysage ou qui subissent des pertes de rendement en raison de charges concernant l'utilisation doivent être dédommagées en conséquence. Ce principe doit permettre aux agriculteurs d'entretenir les espaces vitaux de valeur ou d'en implanter de nouveaux sans enregistrer des pertes considérables pour autant.

Contributions de base au sens de l'article 31b de la loi fédérale sur l'agriculture

L'article 31b de la loi fédérale sur l'agriculture prévoit des contributions en faveur des exploitants qui créent et entretiennent des surfaces de compensation écologique. Les conditions et les charges qui leur sont assorties sont énoncées dans l'ordonnance sur les contributions écologiques. A cet égard, l'emplacement des éléments en question peut être déterminé par les agriculteurs eux-mêmes.

Majoration des contributions par les communes

Les prestations prévues par la loi sur l'agriculture ont été conçues comme des contributions de base, d'où leur montant relativement peu élevé. L'occasion est ainsi offerte aux communes de les majorer en faveur des agriculteurs qui fournissent des prestations écologiques particulières (p.ex. contrats à long terme, renonciation totale aux produits chimiques, etc.). Le versement de telles contributions complémentaires par la commune se fonde sur des contrats précisant les charges imposées à l'exploitation et le montant des dédommagements.



Soutien au sens de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

La Confédération ayant intérêt à ce que les communes concluent le plus de contrats possible, elle en subventionne les coûts en application de la loi sur la protection de la nature et du paysage. Elle pose toutefois comme condition que les surfaces ou objets en question soient mentionnés ou décrits dans le plan communal de développement du paysage ou dans un concept sur la compensation écologique.

Le taux de la subvention est d'environ 22 pour cent. La demande doit être adressée à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Absence de soutien financier pour les mesures prises dans le milieu bâti

Les mesures écologiques prises dans le milieu bâti ne donnent pour le moment pas lieu à des subventions cantonales ou fédérales, celles-ci étant limitées à la surface agricole utile. Les communes sont toutefois libres de mettre au point leur propre système en la matière. Il s'agit toutefois avant tout d'informer les propriétaires d'immeubles sur les possibilités de valoriser leurs biens-fonds du point de vue écologique et de susciter leur enthousiasme pour de telles mesures.

La preuve par l'acte: réalisation du projet



Les plans doivent devenir réalité

En décidant d'aménager et de développer son paysage, la commune a lancé un projet à relativement long terme. Or, l'élaboration des instruments nécessaires n'est que le moyen d'atteindre un but, à savoir des résultats visibles tels que des haies, des surfaces exploitées extensivement, des berges boisées, etc. Il va de soi qu'avec l'approbation des plans, prescriptions et programmes, l'aménagement ne fait que commencer vraiment. C'est en effet à ce moment qu'il s'agit de réaliser les différentes mesures, d'avoir des entretiens avec les exploitants et de conclure des contrats, tout en veillant à ce que la population puisse continuer à participer au processus de manière appropriée.

La présence d'un organe responsable constitue une garantie pour la réalisation

La concrétisation des plans en résultats visibles et tangibles doit être activement encouragée en utilisant les bases disponibles, à savoir le programme de réalisation et les autres instruments de l'aménagement. La responsabilité de la réalisation incombe à l'organe communal, qui voit sa fonction évoluer et ses activités se concrétiser au fur et à mesure qu'avance la procédure. S'il lui appartenait avant tout, initialement, de veiller à l'établissement des études de base en vue de l'aménagement, il s'agit désormais pour lui de préparer des conférences et d'organiser des mesures ayant des répercussions concrètes pour le paysage. La créativité dont il va pouvoir faire preuve et la satisfaction de travailler sur le terrain le récompenseront alors de ses peines.

Les actions: un moyen d'attirer l'attention sur la réalisation

Faire appel à des organisations locales ou à des particuliers, notamment pour l'implantation d'objets tels que des haies, peut avoir des conséquences très positives. En effet, une personne qui aura participé à une telle action sur le terrain va suivre la croissance de la haie et s'intéresser aux autres éléments du paysage. Elle prendra davantage conscience des interdépendances existant dans la nature et transmettra ce nouveau savoir à ses amis et connaissances ainsi qu'aux enfants. On assiste ainsi à une sensibilisation du public, laquelle est nécessaire au succès d'un aménagement du paysage selon des critères actuels. Il importe donc d'organiser des actions au plus tôt, si possible pendant la procédure de planification déjà, et de les ouvrir au public.

Quelques exemples d'actions réalisées en 1995

- Pour apporter sa contribution à la valorisation du paysage agricole, l'association d'aménagement du Gürbetal a lancé une action consistant à planter des arbres partout où les frontières de trois communes se rejoignent.
- Le «Umweltforum» de Köniz a décerné un prix de la protection de l'environnement dans le cadre d'un concours ouvert aux personnes cultivant un jardin naturel dans la commune.
- Sur le sentier des pèlerins reliant Bienne à Douanne, le groupe régional du Seeland et l'Association cantonale bernoise pour la protection de la nature ont inauguré la première fenêtre ouverte sur le paysage.
- Le WWF a créé un «sentier de découverte du sol par les sens» sur le périmètre de l'ancienne usine à gaz de la ville de Berne.
- Le Fonds suisse pour le paysage et la Ligue bernoise pour la sauvegarde du patrimoine ont contribué au financement de la rénovation de toits en bardeaux dans plusieurs communes de l'Oberland.
- Dans le Jura bernois, les communes de Loveresse et de Pontenet notamment ont créé ou revalorisé des biotopes humides.
- La commission chargée de la nature et du paysage de Bolligen a organisé un symposium consacré à la nature dans le milieu bâti et une exposition intitulée «Ist Bolligen naturnah?» (Bolligen est-il proche de l'état naturel?) qui a reçu plus d'un millier de visiteurs.
- Dans la région de Berne, l'«Ökozentrum Bern» a ouvert un chemin de plus de 40 km de long consacré au paysage, et réalisé plusieurs projets de valorisation dans le milieu bâti en collaboration avec des habitants et des classes de la région.
- La commune de Langnau, en collaboration avec des organisations privées de protection de la nature, a alimenté un fonds destiné aux arbres fruitiers permettant aux agriculteurs et aux particuliers d'acquérir des buissons sauvages et des arbres fruitiers à prix réduit.

Développement du paysage: une procédure axée sur la concertation

La décision appartient à la population

Le succès de la procédure d'aménagement dépend du sentiment qu'éprouvent les habitants de la commune pour «leur» paysage et de leur volonté de participer à l'agencement du territoire communal. Il appartient au corps électoral d'adopter les plans qui ont force obligatoire pour les propriétaires fonciers, de même que les crédits nécessaires à l'exécution des mesures. En conséquence, une stratégie de participation soigneusement élaborée aura une influence positive sur l'aménagement, et en particulier sur la phase de réalisation. Il ne s'agit pas seulement de satisfaire aux conditions posées par l'article 58 de la loi sur les constructions, mais de faire en sorte que toutes les personnes concernées se sentent partie prenante à la procédure. Les campagnes d'information sont donc essentielles, et les possibilités de transformer les citoyens en acteurs engagés de l'aménagement et du développement du paysage abondent. Nul doute que l'écologiste ou l'aménagiste seront en mesure de citer de bons exemples et d'élaborer en collaboration avec l'organe responsable une stratégie de participation parfaitement adaptée aux spécificités de la commune. Il vaut la peine, à cet égard, de laisser libre cours à la créativité de personnes compétentes.

Les agriculteurs doivent pouvoir soutenir le projet

Les agriculteurs, qui façonnent quotidiennement le paysage, jouent un rôle tout particulier dans la procédure d'aménagement. Ces territoires que les prospectus vantent comme étant typiquement bernois, c'est en grande partie à eux que nous les devons. Il n'en reste pas moins que sous la pression de la rationalisation, certains paysages ont été privés de leurs éléments spécifiques sur de vastes surfaces. Toutefois, l'agriculture contemporaine accorde de plus en plus d'importance aux mesures d'extensification et à la compensation écologique. La Confédération et les cantons soutiennent les efforts consentis en vue d'une utilisation du sol plus respectueuse



de l'environnement et accordent une aide tant financière que scientifique aux mesures de restructuration. En tout état de cause, on attend – une fois de plus – des paysans qu'ils fassent preuve de compréhension et de flexibilité.

Il n'est possible d'apporter des améliorations au paysage qu'en collaboration avec les exploitants. Dans le cadre d'une procédure d'aménagement, cela signifie qu'une importance toute particulière doit être accordée au dialogue avec eux. Il est en effet indispensable de connaître leurs intentions concrètes. A cela s'ajoute que par leur savoir et leur connaissance des spécificités locales, les agriculteurs sont en mesure d'accroître la dimension pratique des plans. Si l'on veut que ces derniers aient des répercussions positives sur le paysage, il convient de veiller à coordonner les mesures arrêtées sur le papier et le mode de travail des agriculteurs, tant il est vrai que le succès de l'aménagement et du développement du paysage dépend de ces derniers.



Il peut s'avérer utile de regarder au-delà des frontières communales

Même si les approches diffèrent, chaque commune se préoccupe du développement de son paysage, de sorte qu'il peut valoir la peine de regarder ce que font les communes avoisinantes: il est en effet possible que certaines structures écologiques ignorent les frontières communales et nécessitent une démarche concertée. De plus, les limites des communes suivent souvent des structures naturelles et, partant, les séparent (p.ex. ruisseaux). Or, il se peut qu'une commune voisine ait déjà accumulé des expériences et ne demande qu'à en faire part.

La région d'aménagement, un partenaire important

La plupart des communes sont membres d'une région d'aménagement, et bon nombre de ces régions ont élaboré des plans directeurs concernant le paysage. De plus, les programmes de développement des régions de montagne abordent également cet aspect. Certaines de ces études de base régionales ont toutefois quelque peu perdu de leur actualité ou font actuellement l'objet d'une mise à jour. Dans ce dernier cas, on a désormais davantage recours aux nouveaux instruments axés sur la réalisation, tout comme dans les projets communaux de développement du paysage. En tout état de cause, la région offre un cadre approprié à l'aménagement du paysage car du point de vue géographique, elle est souvent délimitée de manière plus unitaire que les communes.

Le canton soutient les communes

Les communes bernoises ne sont pas abandonnées à elles-mêmes dans le domaine de l'aménagement du paysage: de nombreux services leur offrent un appui, que ce soit en les soutenant financièrement ou en leur fournissant des études de base et des conseils.

L'importance d'une utilisation respectueuse de nos paysages est communément reconnue, comme en témoignent notamment la nouvelle orientation de l'agriculture ainsi que les contributions cantonales à l'exploitation de terrains secs et de zones humides, pour ne citer que ces deux exemples. Le canton tire à la même corde que les communes puisque la préservation d'espaces vitaux intacts et la reconstitution de tels espaces est dans l'intérêt de tous. Les collaborateurs de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire ainsi que des autres services concernés se feront un plaisir d'apporter leur concours aux communes qui rencontreraient des difficultés (cf. adresses à l'annexe 4).

Biotope

Espace vital pour des espèces animales et végétales indigènes, naturel ou proche de l'état naturel, important et digne d'être protégé.

Système d'interconnexion des biotopes

Liaisons spatiales entre des espaces vitaux ou biotopes par le biais de surfaces ou d'objets proches de l'état naturel, qui permettent la migration des espèces et les échanges. Les structures linéaires sont désignées comme étant des corridors, et les structures ponctuelles sont appelées seuils.

Nature

On désigne généralement par ce terme les éléments soustraits à toute influence humaine. La question qui surgit immédiatement est celle de savoir si l'homme est forcément artificiel. A cet égard, on peut affirmer avec certitude qu'il a autrefois fait partie de la nature, mais qu'il s'en éloigne de plus en plus. En Europe centrale, la «nature» est devenue rarissime.

Naturel

Qui n'a pas ou presque pas subi l'influence de l'homme.

Proche de l'état naturel

Désigne une surface ou un espace vital influencé en grande partie par l'homme, mais qui apporte une contribution essentielle à la diversité écologique grâce à une exploitation extensive et respectueuse (p.ex. prairie sèche, haie).

Ecologie

Etude des relations et des échanges entre les êtres vivants, de même qu'entre eux et l'environnement.

Ecosystème

Unité relationnelle entre des organismes et leur habitat reliés de manière complexe par des flux d'énergies et de matières.

Compensation écologique

Ce terme a deux acceptions: D'une part, on entend par là les éléments proches de l'état naturel qui servent à compenser l'exploitation intensive du reste de la surface. D'autre part, cette notion désigne l'aménagement de structures de liaison proches de l'état naturel entre les différents espaces vitaux, structures qui permettent les migrations et les échanges génétiques des espèces animales et végétales.

Fragmentation en îlots isolés

Isolement de populations d'animaux et de plantes ou encore d'habitats proches de l'état naturel sur des surfaces résiduelles en forme d'îlots fortement menacés par

l'exploitation intensive du sol, laquelle nuit à la vie des espèces concernées.

Liaisons

Raccordements fonctionnels entre différents milieux vitaux, qui permettent les contacts entre individus et partant, les échanges génétiques des espèces.

Exploitation extensive

Système d'exploitation qui n'utilise l'équilibre naturel que dans la mesure où celui-ci peut se renouveler sans adjonction d'autres substances, et qui assure par conséquent la pérennité et le développement des surfaces.

Exploitation intensive

Système d'exploitation qui non seulement restitue au sol, par l'adjonction d'engrais, les substances dont il a été privé, mais qui augmente en outre sa productivité par le recours à d'autres mesures (lutte contre les ravageurs, élevage intensif). L'écosystème agricole qui en résulte ne peut être maintenu qu'artificiellement.

Paysage cultivé

Contrairement au paysage naturel, le paysage cultivé a été façonné par l'homme et a besoin de l'intervention de ce dernier. Si l'homme n'avait pas déployé ses activités, de vastes territoires de l'Europe seraient encore recouverts de forêts. Dans les paysages cultivés proches de l'état naturel, l'équilibre entre l'utilisation et les éléments naturels est maintenu. Dans les paysages privés de leurs éléments caractéristiques suite à une exploitation intensive, la nature n'a plus la possibilité de déployer sa propre dynamique.

Aménagement et développement du paysage

Ces deux termes recouvrent l'organisation de toutes les démarches visant à façonner le paysage, réalisation comprise.

Agriculture écologique

L'exploitation écologique n'équivaut pas simplement à une agriculture sans tracteurs ni produits chimiques. Au contraire, des méthodes de pointe sont susceptibles d'être utilisées. L'une de ses caractéristiques est l'approche globale de la production, ce qui signifie par exemple l'adaptation du nombre d'animaux en fonction de la production de la surface utile. Le recours aux produits artificiels est limité au maximum et tient compte des spécificités de l'exploitation. L'agriculture écologique est un terme générique recouvrant plusieurs «courants» aux directives plus ou moins sévères, dont la production intégrée, l'agriculture organo-biologique et l'agriculture bio-dynamique.

Cahier des charges et structures de l'organe communal responsable

L'exemple ci-dessous illustre la composition et les tâches d'un organe communal responsable:

Annexe 2

Nombre de membres

sept à onze membres élus (éventuellement moins dans les petites communes);
au besoin, il peut être fait appel à des conseillers ayant voix consultative.

Supérieur hiérarchique

conseil communal.

Compétence financière

fixée par le règlement d'organisation de la commune.

Membres d'office

conseiller communal responsable du di-castère, préposé de l'office de la culture des champs, secrétaire (p.ex. secrétaire communal), administrateur des constructions.

Tâches, devoirs:

- surveiller et promouvoir l'aménagement du paysage;
- élaborer des objectifs et des projets, concevoir des idées en matière d'aménagement du paysage et veiller à leur mise en oeuvre dans la phase de réalisation;
- coordonner l'aménagement du paysage afin de garantir un développement équilibré et cohérent, tant à l'intérieur qu'en dehors du milieu bâti;
- coordonner l'aménagement avec les communes environnantes, les syndicats de communes, les associations d'aménagement, les régions et le canton;
- préserver les milieux proches de l'état naturel, aussi bien dans le secteur bâti qu'en zone agricole, et en créer de nouveaux;
- dresser un inventaire sommaire des objets proches de l'état naturel et le tenir à jour;
- coordonner les travaux destinés à la protection de la nature avec les groupements, associations et organisations intéressés;
- entretenir les contacts avec les organes cantonaux tels que l'Inspection de la protection de la nature et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire;
- formuler des propositions à l'intention du conseil communal au sujet de la mise en oeuvre;
- informer sur l'aménagement du paysage;
- garantir l'écoute du citoyen dans le domaine de l'aménagement du paysage;
- garantir aux représentants de l'agriculture, aux organes de protection de la nature, aux autorités et aux citoyens la possibilité de faire valoir leurs intérêts;
- organiser des actions concrètes (mesures de réalisation anticipées);
- définir un programme annuel (éléments essentiels du travail de l'organe responsable) qui servira de base à l'établissement du budget et à la mise en oeuvre de la planification;
- négocier les contrats avec les exploitants ou surveiller les négociations;
- contrôler le respect des contrats aux plans qualitatif et quantitatif;
- proposer au conseil communal des mesures à l'encontre des exploitants qui ne respectent pas leurs engagements;
- présenter un rapport annuel d'activité;
- assumer à long terme la responsabilité de la réalisation du projet d'aménagement et de développement du paysage.

La liste ci-dessous énumère les étapes possibles d'une procédure d'aménagement. Elle sert en même temps de liste de contrôle à l'autorité responsable:

Annexe 3

Phase préparatoire

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Lancement de la procédure | <input type="checkbox"/> Programme de travail |
| <input type="checkbox"/> Désignation de l'organe responsable | <input type="checkbox"/> Stratégie de participation |
| <input type="checkbox"/> Cahier des charges | <input type="checkbox"/> Financement par la commune |
| <input type="checkbox"/> Analyse communale | <input type="checkbox"/> Subvention cantonale |
| <input type="checkbox"/> Définition des objectifs principaux | <input type="checkbox"/> Choix de l'aménagiste |

Phase d'avant-projet

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Analyse des études de base existantes | <input type="checkbox"/> Projet d'aménagement du paysage |
| <input type="checkbox"/> Recensement sommaire | <input type="checkbox"/> Détermination des possibilités de financement |
| <input type="checkbox"/> Détermination des déficits | <input type="checkbox"/> Participation des personnes concernées |
| <input type="checkbox"/> Description des différents paysages | <input type="checkbox"/> Plan directeur et commentaires |
| <input type="checkbox"/> Objectifs | <input type="checkbox"/> Plan de protection avec articles du règlement |
| <input type="checkbox"/> Etablissement des contacts nécessaires (p.ex. avec l'OAGR, l'OACOT) | <input type="checkbox"/> Programme de réalisation |
| | <input type="checkbox"/> Plan financier |

Phase de mise au point

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Participation | <input type="checkbox"/> Envoi pour examen préalable |
| <input type="checkbox"/> Evaluation | <input type="checkbox"/> Rapport de l'OACOT concernant l'examen préalable |
| <input type="checkbox"/> Rapport | <input type="checkbox"/> Discussion |
| <input type="checkbox"/> Préparation des instruments nécessaires à l'examen préalable | <input type="checkbox"/> Pourparlers de mise au point |
| | <input type="checkbox"/> Mise au point des documents |

Phase d'approbation

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Dépôt des plans | <input type="checkbox"/> Préparation des instruments nécessaires à l'approbation |
| <input type="checkbox"/> Pourparlers de conciliation | <input type="checkbox"/> Décision d'approbation |
| <input type="checkbox"/> Décision | <input type="checkbox"/> Procédure de recours éventuelle |

Phase de réalisation

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Programme de travail du GT «paysage» | <input type="checkbox"/> Actions |
| <input type="checkbox"/> Programme de réalisation détaillé | <input type="checkbox"/> Réalisations |
| <input type="checkbox"/> Négociations contractuelles | <input type="checkbox"/> Gestion des finances |
| <input type="checkbox"/> Stratégie de relations publiques | <input type="checkbox"/> Contrôles |
| | <input type="checkbox"/> Corrections éventuelles |

Adresses utiles

Office des affaires communales
et de l'organisation du territoire (OACOT)
Service de l'aménagement cantonal
Reiterstrasse 11
3011 Berne
Tél. 031/ 633 32 11

Inspection de la protection
de la nature (IPN)
Kramgasse 68
3011 Berne
Tél. 031/ 633 46 04

Office des affaires communales
et de l'organisation du territoire (OACOT)
Arrondissement de l'Oberland bernois
Seestrasse 2
3600 Thoun
Tél. 033/ 25 30 80

Office des forêts et de la nature
(OFNA)
Herrengasse 22
3011 Berne
Tél. 031/ 633 49 52

Office des affaires communales
et de l'organisation du territoire (OACOT)
Arrondissement de l'Emmental/Haute-Argovie
Bahnhofstrasse 88
3400 Berthoud
Tél. 034/ 420 50 50

Office de l'agriculture
(OAGR)
Herrengasse 1
3011 Berne
Tél. 031/ 633 46 88

Office des affaires communales
et de l'organisation du territoire (OACOT)
Arrondissement du Jura bernois-Seeland
Rue de l'Hôpital 20
2502 Bienne
Tél. 032/ 23 12 82

Office du cadastre
Reiterstrasse 11
3011 Berne
Tél. 031/ 633 33 11

Office des affaires communales
et de l'organisation du territoire (OACOT)
Arrondissement de Berne-Mittelland
Reiterstrasse 11
3011 Berne
Tél. 031/ 633 32 46

Annexe 4

Centres de formation et de vulgarisation agricoles dans le canton de Berne

CFVA Jura bernois
2732 Loveresse
032/ 91 42 71

CFVA Seeland
3232 Ins/Anet
032/ 83 91 11

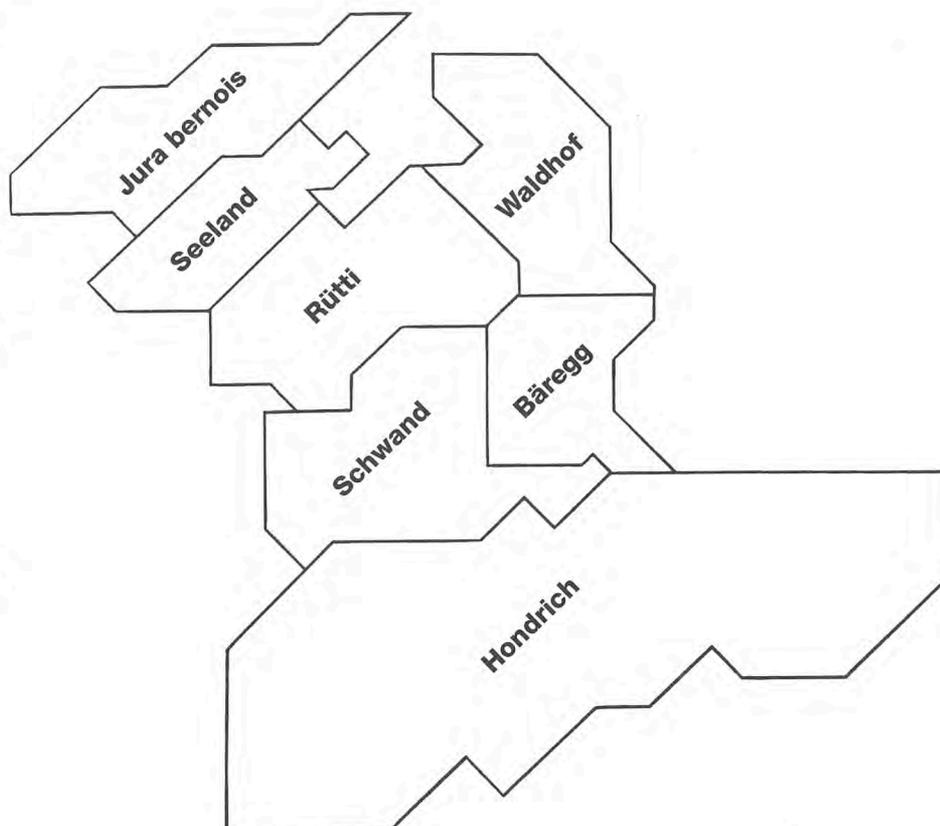
CFVA Rütli
3052 Zollikofen
Tél. 031/ 910 51 11

CFVA Waldhof
4900 Langenthal
063/ 22 30 33

CFVA Schwand
3110 Münsingen
Tél. 031/ 720 11 11

CFVA Bäregg
3552 Bärau
035/ 2 42 66

CFVA Hondrich
3702 Hondrich
033/ 54 95 45



Services fédéraux

Office fédéral de l'environnement,
des forêts et du paysage (OFEFP)
Hallwylstrasse 4
3003 Berne
Tél. 031/ 322 80 75

Fonds suisse pour le paysage (FSP)
Hallwylstrasse 4
3003 Berne
031/ 324 49 89

Organisations/fondations privées

Association cantonale bernoise
pour la protection de la nature
Weltstrasse 32
Case postale 627
3000 Berne 31
Tél. 031/ 352 66 00

WWF Berne
Coordination régionale
Bollwerk 35
3011 Berne
Tél. 031/ 312 15 79

Nature & Commune
Service-conseil pour les communes
en matière de protection de la nature
Case postale 627
3000 Berne 31
Tél. 031/ 351 81 71

Fondation suisse pour la protection
et l'aménagement du paysage
Hirschengraben 11
3011 Berne
Tél. 031/ 312 20 01

Impressum

Editeur	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Auteur	Jörg Wetzel-Morell
Collaboration	Flurin Baumann, OACOT Reto Camenzind-Wildi, OACOT Bernhard Künzler, OACOT Groupe de travail «paysage», OACOT
Illustration et conception	Marianna Hugi et Elisabeth Travaglini-Hugi, Berne
Composition/ tirage	Hallwag SA, Berne
Distribution	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, Casinoplatz 8, 3011 Berne, tél. 031/633 46 53

Berne, mars 1996 No 96.3f

