



I

Plan directeur

**Plan directeur 2030
du canton de Berne**

**Rapport récapitulatif de la
procédure de participation**

Rapport récapitulatif de la procédure de participation

Table des matières

1.	Objet de la procédure de consultation et de participation	2
2.	Déroulement de la procédure	2
3.	Principaux points abordés dans les prises de position	3
3.1	Généralités	3
3.2	Partie du plan directeur consacrée au milieu bâti	3
3.2.1	Généralités	3
3.2.2	Projet de territoire du canton de Berne	4
3.2.3	Stratégie A1	4
3.2.4	Stratégie A2	5
3.2.5	Stratégie A3	6
3.2.6	Stratégie A4	7
3.2.7	Stratégie B	7
3.2.8	Stratégie C	7
3.2.9	Stratégie D	8
3.2.10	Stratégie E	8
3.2.11	Autres stratégies	8
3.2.12	A_01 Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement	8
3.2.13	A_05 Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités	11
3.2.14	A_06 Préserver les surfaces d'assolément	12
3.2.15	A_07 Promouvoir l'urbanisation interne	12
3.2.16	A_08 Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement	13
3.2.17	B_01 Projets générant une importante fréquentation: harmoniser les transports, l'urbanisme et l'environnement	13
3.2.18	C_01 Réseau de centres et C_02 Classification des communes selon les types d'espace décrits dans le projet de territoire du canton de Berne	14
3.3	Controlling étendu du plan directeur en 2014	15
3.3.1	B_12 Itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal (plan sectoriel pour le trafic cycliste)	15
3.3.2	C_04: Réaliser des pôles de développement cantonaux (PDE)	16
3.3.3	C_27: Garantir le traitement public des eaux usées	16
3.3.4	D_09 Empêcher la croissance de la surface forestière	16
3.3.5	E_08: Préserver et valoriser les paysages	16
3.3.6	R_07: «Téléphérique en V dans la région de la Jungfrau»	17
3.3.7	Autres mesures	17
	Annexe: commentaire des différentes prises de position	18

Contenu

La procédure de consultation et de participation publique concernant le plan directeur 2030 a eu lieu du 18 septembre au 18 décembre 2014. Les réponses reçues, au nombre de 299, contenaient 295 prises de position. Les 1882 remarques formulées ont été enregistrées dans une banque de données et évaluées.

Le présent rapport récapitulatif de la procédure de participation dresse un bilan et indique dans quelle mesure les observations émises ont pu être prises en considération. La première partie aborde dans leurs grandes lignes les remarques ayant trait aux différents contenus du plan directeur, tandis que la seconde partie reproduit et commente brièvement chacune des prises de position.

1. Objet de la procédure de consultation et de participation

Le projet de plan directeur 2030 sur lequel a porté la procédure de participation publique et de consultation comportait deux volets distincts:

- **Partie du plan directeur consacrée au milieu bâti:** les rubriques du plan directeur consacrées au milieu bâti (y compris le dimensionnement des zones à bâtir) ont été adaptées aux modifications de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.
- **Controlling étendu du plan directeur en 2014:** le controlling consiste à examiner l'instrument qu'est le plan directeur, sa forme et son contenu, ainsi que les processus qui lui sont associés.

2. Déroulement de la procédure

299 réponses ...

La procédure de consultation et de participation publique a eu lieu du 18 septembre au 18 décembre 2014. Les réponses reçues, au nombre de 299, contenaient 295 prises de position (4 destinataires ont renoncé à se prononcer).

... avec 295 prises de position

Les prises de position émanaient de

- 11 conférences régionales ou régions d'aménagement,
- 200 communes,
- 5 cantons voisins,
- 9 partis politiques,
- 38 organisations,
- 9 entreprises,
- 23 particuliers.

1882 remarques

Les prises de position ont été saisies – en partie sous une forme résumée – dans une banque de données qui totalise 1882 enregistrements (remarques). Elles font chacune l'objet d'un commentaire en annexe au présent rapport.

Procédure de consultation par voie électronique

La procédure de consultation et de participation publique s'est déroulée par voie électronique conformément aux prescriptions du Conseil-exécutif en la matière. Les informations ont été publiées sur Internet aux adresses www.be.ch/consultations et www.be.ch/plandirecteur (page permettant également d'accéder au système d'information du plan directeur, qui concrétise géographiquement sur une carte tous les éléments faisant l'objet de la procédure). Les destinataires, qui ont été avisés par courriel du lancement de la procédure, sont ceux qui figurent sur les listes de la Chancellerie d'Etat et de la JCE, listes spécifiquement complétées par l'OACOT. Les documents n'ont pas été envoyés sur papier.

Les feuilles officielles cantonales et toutes les feuilles officielles d'avis ont attiré l'attention du public sur la procédure de consultation et de participation.

Examen préalable par la Confédération

Pendant la procédure de consultation et de participation publique, les adaptations ont été soumises à la Confédération en vue de leur examen préalable, lequel a eu lieu en deux temps: le rapport d'examen portant sur la partie «milieu bâti» du plan directeur date du 24 février 2015, et celui qui a trait au controlling étendu, du 9 juin 2015. Seuls les éléments des deux rapports d'examen préalable qui ont une incidence sur le traitement des prises de position sont mentionnés ci-après.

3. Principaux points abordés dans les prises de position

Commentaire de toutes les prises de position en annexe

Le présent chapitre traite de manière générale et sans prétendre à l'exhaustivité des principaux points abordés dans les prises de position (questions fréquemment soulevées). Les commentaires détaillés rédigés en réponse aux différentes remarques par les services cantonaux spécialisés dans les domaines concernés figurent en annexe.

Documents trop volumineux et trop complexes

3.1 Généralités

Il n'est pas étonnant que plusieurs prises de position, émanant principalement de petites communes, aient déploré le caractère à la fois trop volumineux et trop complexe des documents. L'une des raisons principales réside dans le fait que la mise en œuvre des nouvelles exigences découlant de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a coïncidé avec le réexamen intégral du plan directeur cantonal. La subdivision en une partie «milieu bâti» et en une partie traitant du controlling étendu de 2014 visait à séparer les thèmes en fonction de leur caractère plutôt politique dans le premier cas et plutôt technique dans le second. L'accent a tout particulièrement été mis sur la lisibilité lors du traitement des résultats de la procédure de participation. C'est ainsi que la mesure A_01 a été reformulée, sans toutefois subir d'importants changements matériels.

3.2 Partie du plan directeur consacrée au milieu bâti

Commentaires détaillés

3.2.1 Généralités

Deux tiers des remarques portaient sur les contenus du plan directeur ayant trait au milieu bâti, avec un aspect récurrent: pratiquement tous les destinataires de la procédure de participation et de consultation se sont déclarés favorables au principe de l'emploi mesuré du sol, tout en soulignant, pour certains, que le canton de Berne l'applique déjà à l'heure actuelle. Les objectifs du développement territorial, les objectifs de croissance ainsi que le principe de l'urbanisation interne emportent pour ainsi dire l'adhésion générale. De même, la subdivision du canton en cinq types d'espace n'est pas remise en question.

Plusieurs participants remercient le canton d'avoir entrepris rapidement de mettre en œuvre les nouvelles exigences de la LAT afin de réduire autant que possible la durée du moratoire sur le classement de terrains en zone à bâtir. Par contre, la grande complexité du projet, s'agissant notamment des règles applicables au calcul des besoins en terrains à bâtir destinés au logement, a souvent été l'objet de critiques.

Orientation fondamentale sujette à controverse

S'agissant du milieu bâti, l'orientation fondamentale (à savoir, en termes très simplifiés: un faible accroissement des dimensions de la zone à bâtir et l'accent mis sur les emplacements centraux) a suscité la controverse, malgré le soutien général apporté aux principes de l'emploi mesuré du sol et de l'urbanisation interne. Les partis et organisations soutenant l'initiative sur les terres cultivables ainsi que les organisations de protection de l'environnement estiment les propositions trop timorées et doutent qu'elles suffisent à freiner efficacement le mitage du territoire. De leur point de vue, il faudrait en particulier désigner concrètement les surfaces affectées à l'urbanisation dans le plan directeur. A l'opposé, les partis bourgeois et les associations économiques sont d'avis que les règles proposées entravent le développement cantonal; selon eux, le canton s'est déjà acquitté de ses obligations en matière d'aménagement du territoire et soutient bien la comparaison, de sorte qu'il n'a pas à s'imposer de restrictions.

Entre les communes, les prises de position divergent également (même si, à cet égard, il n'est pas toujours possible de dégager une tendance univoque). Les communes faisant partie des «centres urbains des agglomérations» approuvent l'orientation retenue,

tout comme la nette majorité de celles qui sont rattachées au type d'espace «ceinture des agglomérations et axes de développement». Les avis sont partagés dans les centres des 3^e et 4^e niveaux. Dans les «espaces ruraux situés à proximité d'un centre urbain», malgré un soutien encore bien présent, les points de vue défavorables sont majoritaires. Quant aux communes des «régions de collines et de montagne», elles font presque toutes part de leur opposition et reprochent au canton de vouloir empêcher les régions périphériques de se développer.

Mise en œuvre concrète du principe de l'urbanisation interne

Le principe de l'urbanisation interne a d'une manière générale reçu un bon accueil, même si de nombreux participants à la procédure – dont beaucoup de communes – doutent qu'il puisse être concrétisé. Parmi les obstacles, ils citent les structures solidement établies et la garantie de la propriété, mais aussi la protection du patrimoine, et en particulier des monuments historiques. Le canton entend mettre des études de base et des outils pratiques à la disposition des communes.

Bon accueil réservé au projet de territoire

3.2.2 Projet de territoire du canton de Berne

Le projet de territoire du canton de Berne reçoit un bon accueil pour ainsi dire unanime. Il a notamment été relevé qu'il expose une stratégie de développement territorial solidement étayée. De même, les cinq types d'espace et le réseau de centres ne sont remis en question dans aucune prise de position.

Les orientations générales du développement cantonal telles qu'elles sont représentées sur le graphique de la page 5 ne suscitent pas de critiques fondamentales. Tout au plus, le manque de visibilité de certains axes, dont celui de l'Emmental (Longeau – Berthoud – Soleure) et ceux du Jura bernois, a-t-il été relevé. Le graphique a été remanié en conséquence. Par contre, il n'a pas été donné suite à la demande tendant à ce que des priorités soient établies et expliquées dans la légende. Il n'est en effet pas question de priorités dans le plan directeur, par la suite, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'en fixer ici.

Importance des zones limitrophes

Une critique a porté sur le peu d'importance accordée aux zones limitrophes (p. ex. en Haute-Argovie ou le long de la frontière avec le canton de Neuchâtel). Il aurait été difficile de tenir compte de cette remarque sur le graphique de la page 5, mais le chapitre traitant de l'objectif principal G «Promouvoir une coopération axée sur la recherche de solutions et l'efficacité» précise désormais qu'une attention particulière doit être accordée aux zones limitrophes.

Plusieurs suggestions ont été formulées concernant la carte des objectifs principaux de nature spatiale («représentation dynamique»), dont certaines seulement ont pu être prises en considération. Il convient de relever que cette carte ne se réfère qu'au canton, et pas au contexte plus large dans lequel il s'inscrit, raison pour laquelle les axes de développement et les centres extracantonaux n'y figurent pas.

Une majorité favorable à une croissance dans la moyenne suisse

Les avis des participants sont partagés sur l'objectif de croissance dans la moyenne suisse (10,5 % en 25 ans, sur la base des scénarios de l'évolution démographique établis par l'OFS en 2010). La plupart des prises de position sont positives, tandis que d'autres s'opposent à une croissance aussi prononcée et plaident pour une limitation, compte tenu du peu de ressources disponibles. L'objectif reste inchangé, mais il s'agira d'examiner, lors des prochains controllings, s'il y a lieu de réagir aux nouveaux scénarios (plus forte croissance) de l'OFS, et de quelle manière.

Objectif principal communément admis

3.2.3 Stratégie A1

L'objectif principal (utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation) n'est pour ainsi dire jamais remis en cause, mais sa concrétisation selon les quatre axes mention-

nés suscite des discussions: si les axes «harmoniser davantage l'urbanisation et le développement des transports», «créer un cadre général attrayant pour l'économie» et «préserver et améliorer la qualité du milieu bâti en tenant compte des qualités des sites construits, de la nature et du paysage» sont communément admis, il n'en va pas de même de l'axe «promouvoir l'urbanisation interne et restreindre l'extension du milieu bâti» développé dans les objectifs A13a à A13e.

Maintien de l'axe
«urbanisation interne»

L'UDC, les associations économiques et certaines communes demandent que les objectifs A13a à A13e soient supprimés, au motif que l'objectif prioritaire A11 est suffisant et permet de renoncer au principe de l'urbanisation interne imposé par les instances supérieures. De nombreuses communes émettent des doutes quant à la faisabilité de l'urbanisation interne et invoquent, comme autant d'obstacles, les structures qui se sont établies au fil du temps, la garantie de la propriété, ou encore la protection du patrimoine et en particulier des monuments historiques. Selon certains participants à la procédure, l'application du principe de l'urbanisation interne doit être encouragée financièrement par le canton. Quelques communes et les organisations de défense de l'environnement soutiennent pour leur part expressément les objectifs A13a à A13e et proposent que le principe de l'urbanisation interne soit plus solidement ancré dans la loi sur les constructions.

Soutien cantonal
nouvellement prévu

L'axe «urbanisation interne» est maintenu: il est au cœur de la LAT révisée et du plan directeur 2030. Les difficultés liées à la mise en œuvre sont néanmoins soulignées, et un objectif A13g a été ajouté, selon lequel le canton, par ses conseils, soutient les communes dans la mise en œuvre des principes de l'urbanisation interne.

Qualité du milieu bâti:
importante, mais difficile à
garantir

Plusieurs communes ont relevé que la mise en œuvre des objectifs A14a à A14d de l'axe «préserver et améliorer la qualité du milieu bâti» sera délicate. Certaines propositions portent sur l'instauration de procédures destinées à garantir la qualité. Les objectifs n'ont pas subi de modification.

Harmonisation du
développement des
transports et de
l'urbanisation: pas de
changement

Certaines prises de position émanant des milieux bourgeois et de communes ont demandé, au sujet des objectifs A15, que le trafic individuel motorisé (TIM) soit davantage pris en considération et que l'urbanisation ne soit plus liée à la desserte par les transports publics, afin que l'espace rural se voie offrir de meilleures perspectives de développement. Les objectifs, conformes à la stratégie de mobilité globale du canton de Berne, ne sont pas modifiés. Il convient de relever à cet égard que, dans le projet destiné à la procédure de participation déjà, le critère de la desserte par les transports publics n'était pas applicable aux classements en zone à bâtir et aux changements d'affectation dans les communes des «régions de collines et de montagne», et que les infrastructures destinées au TIM sont elles aussi prises en compte par les règles de zonage.

Complément relatif à
l'évolution de l'emploi

En réponse à la demande formulée par la Confédération dans son rapport d'examen préalable, des considérations relatives à l'évolution de l'emploi ont été ajoutées à la rubrique «Créer un cadre général attrayant pour l'économie», bien qu'il soit malaisé d'émettre des hypothèses dans ce domaine. Par contre, le plan directeur ne prévoit pas, par exemple, d'encourager l'implantation d'entreprises dans des régions structurellement faibles, car une telle démarche relève de la promotion économique.

Dimension et répartition
des surfaces affectées à
l'urbanisation: approche

3.2.4 Stratégie A2

La variante C du complément au guide de la planification directrice a été retenue pour la fixation de la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, prévue à l'article 8a, alinéa 1, lettre a LAT, de même que leur répartition dans le canton. Une

quantitative

limite quantitative a dès lors été fixée pour les 25 prochaines années. Le choix de cette variante a été approuvé par certains, rejeté par d'autres. Les détracteurs estimaient que les variantes A («périmètre strictement délimité du territoire d'urbanisation» sur une carte) ou B («représentation schématique du développement futur de l'urbanisation» sur une carte) seraient à la fois plus adéquates et plus faciles à comprendre.

Le choix s'est notamment arrêté sur la variante C parce qu'elle ne porte pas inutilement atteinte à l'autonomie communale. Les règles régissant le dimensionnement de la zone à bâtir (mesure A_01) sont de nature à empêcher le milieu bâti de s'étendre au «mauvais endroit», de sorte qu'il n'y a pas lieu d'indiquer aux communes les parties de leur territoire qui se prêtent à l'urbanisation. Sans compter qu'une telle démarche impliquerait une charge de travail disproportionnée. Le canton s'en tient par conséquent à la variante C.

Maintien de la limite fixée à l'extension des surfaces d'urbanisation

La limite fixée à l'extension des surfaces d'urbanisation, soit 1400 ha pour les 25 prochaines années, s'est elle aussi heurtée à diverses oppositions. Certains la considèrent comme trop restrictive (selon eux, le canton s'imposerait inutilement un corset trop rigide), tandis que d'autres la trouvent trop généreuse (et insuffisante pour juguler efficacement le mitage du territoire). La fixation d'une telle limite selon des critères d'aménagement cohérent du territoire – vu l'impossibilité de la calculer selon une méthode scientifique – vise à garantir que le développement futur relève pour l'essentiel de l'urbanisation interne. Il n'en reste pas moins qu'un monitoring garantira une observation en continu et permettra d'intervenir au besoin. Il indiquera en particulier si les nouveaux scénarios de l'évolution démographique de l'OFS, qui ne seront publiés qu'en 2015 pour l'ensemble de la Suisse et en 2016 pour les cantons, se révèlent pertinents.

Extension des surfaces d'urbanisation: maintien de la distinction

La distinction prévue par le plan directeur, selon laquelle l'extension des surfaces d'urbanisation doit intervenir à raison de 75 pour cent dans les types d'espace «centres urbains des agglomérations» et «ceinture des agglomérations et axes de développement» et à raison de 25 pour cent dans les autres types d'espace, a été accueillie favorablement par certains participants, et de manière critique par d'autres. Selon ses détracteurs, elle favorise une trop forte centralisation et freine la croissance des régions à caractère plutôt rural. Force est de constater à cet égard que l'urbanisation concentrée est – à l'instar du frein mis à l'extension du tissu bâti – un objectif déclaré de la révision de la LAT, raison pour laquelle la distinction est maintenue.

Dimension et répartition des zones HMC inchangées

3.2.5 Stratégie A3

Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur doit notamment définir, en vertu de l'article 8a, alinéa 1, lettre d LAT, la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15 LAT. La taille des zones à bâtir doit permettre au canton de Berne de suivre le développement visé dans le projet de territoire. Dès lors, le plan directeur prévoit que les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales (HMC) peuvent s'étendre de 525 ha au maximum jusqu'en 2029, cet accroissement devant pour l'essentiel s'inscrire dans les centres urbains des agglomérations, la ceinture des agglomérations et le long des axes de développement, centres compris.

La limite applicable à l'extension des zones HMC au cours des 15 prochaines années, fixée à 525 ha, a suscité toute une palette de réactions, les uns la trouvant trop sévère et les autres, trop laxiste. Certains ont été jusqu'à demander qu'elle soit biffée. S'agissant de la répartition des zones HMC aussi, les avis sont contrastés. La crainte a notamment été émise que l'espace rural et les régions touristiques soient trop freinés dans leur développement. Vu la nécessité de satisfaire aux exigences de la loi sur l'aménagement du territoire et de mieux concentrer l'urbanisation, la dimension en soi

n'est pas modifiée. En revanche, une adaptation de la fiche de mesure A_01 «Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement» étend quelque peu la marge de manœuvre de l'espace rural ainsi que des zones de collines et de montagne (cf. remarques concernant la mesure A_01).

Suivi du taux d'utilisation des zones à bâtir

Quelques participants à la procédure ont demandé un controlling renforcé, destiné à garantir le respect des objectifs de développement. Les exigences énoncées dans le rapport d'examen préalable de la Confédération allant dans le même sens, le canton introduit à son échelle un controlling du taux d'utilisation des zones à bâtir: si ce taux reste pendant un certain temps inférieur à 100 pour cent, le canton prend des mesures pour le relever.

Relevé des réserves de terrains à bâtir

Certaines organisations et régions ont demandé au canton de procéder au relevé des réserves de terrains à bâtir sur son territoire et d'harmoniser les données collectées avec celles des communes. Le Grand Conseil a par ailleurs adopté une déclaration de planification à cet égard en 2014. Le mandat aux instances cantonales compétentes et aux communes est donc complété en ce sens.

3.2.6 Stratégie A4

Construction hors de la zone à bâtir: réglementation fédérale

Cette stratégie a été reprise sans changement du plan directeur en vigueur, ce dont certains participants se sont félicités; d'autres l'ont déploré, regrettant en particulier que le potentiel de changement d'affectation des constructions sises hors de la zone à bâtir n'ait pas été retenu dans le contexte de l'urbanisation interne. Il convient de leur opposer que la marge de manœuvre du canton est très limitée, dès lors que la construction hors de la zone à bâtir est réglée de manière exhaustive par le droit fédéral. De plus, certaines dispositions ont été soumises à la discussion dans le cadre du projet de deuxième révision partielle de la LAT. En conséquence, la stratégie n'a pas été modifiée après la procédure de participation non plus.

3.2.7 Stratégie B

Adaptations généralement bien accueillies

Sur le principe et dans ses orientations générales, la stratégie B est restée inchangée. Les quelques adaptations ponctuelles dont elle a fait l'objet ont été généralement bien accueillies. Certaines considérations de nature stratégique, ou le degré d'importance qui leur a été accordé, ont donné lieu à des propositions de nature politique ou idéologique dont la portée dépasse parfois le cadre du plan directeur. Tel est le cas de la promotion de la mobilité douce ou encore de la réduction de la consommation énergétique des transports.

VTT: pas dans le domaine de compétence du canton

Plusieurs régions ont demandé que le trafic cycliste de loisir (VTT) entre dans le domaine de compétence du canton et soit ancré dans la stratégie. Cette proposition n'a pas été retenue, et il est renvoyé à cet égard au plan sectoriel cantonal pour le trafic cycliste.

Des communes rurales ont relevé la nécessité d'une promotion des transports publics en dehors des centres urbains également. Plusieurs prises de position ont par ailleurs demandé que les centres du 4^e niveau puissent eux aussi accueillir des projets générant une importante fréquentation (PIF). Les adaptations nécessaires ont été apportées à la stratégie et aux fiches de mesure qui en découlent.

3.2.8 Stratégie C

Thème d'actualité: le service public

Diverses prises de position ont abordé le thème du service public en relation avec la stratégie C. Le souhait a notamment été exprimé que le canton s'engage davantage en faveur d'une bonne couverture dans les régions rurales également, ou encore qu'un

réseau à fibres desservent l'ensemble du canton. La stratégie de télécommunication de la Direction de l'économie publique, de janvier 2014, montre cependant que l'offre de prestations en la matière est bonne et qu'il n'y a pour l'instant pas lieu d'intervenir.

3.2.9 Stratégie D

Dispositions concernant les résidences secondaires: pas de changement

Plusieurs prises de position concernant la stratégie D avaient trait à la question des résidences secondaires. Les dispositions du plan directeur en vigueur n'avaient toutefois pas été modifiées, en raison des incertitudes qui régnaient alors s'agissant des instruments de mise en œuvre des dispositions constitutionnelles en la matière. Aucune modification du plan directeur ne s'impose pour l'heure, mais l'évolution est observée de près.

3.2.10 Stratégie E

Organismes exotiques envahissants: pas de mesures concrètes

Les «espèces gagnantes» du changement climatique, soit les organismes exotiques envahissants, ont suscité plusieurs commentaires, et la définition de mesures concrètes dans les objectifs a été demandée. La Confédération prépare une stratégie dans ce domaine, dont il convient d'attendre l'adoption avant de compléter au besoin le plan directeur en conséquence.

3.2.11 Autres stratégies

Il n'y a pas lieu de commenter dans le présent rapport les rares avis exprimés au sujet de certaines autres stratégies.

3.2.12 A_01 Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement

La fiche de mesure A_01 a suscité de nombreux commentaires et critiques, à la suite desquels elle a été adaptée sur plusieurs points dont les principaux sont exposés ci-après. Pour les détails, il est renvoyé à l'annexe commentant chacune des prises de position.

Questions soulevées

Commentaire / remaniement

Fiche de mesure A_01 en général: la trop grande complexité de la fiche a été déplorée à de nombreuses reprises. Plusieurs communes ont demandé à ce que cette dernière soit remaniée avec la participation de représentants issus de leurs rangs. A l'opposé, on compte à peu près autant d'avis favorables à la mesure, la jugeant aisément compréhensible. La réintroduction de l'ancienne teneur de la fiche a parfois été demandée.

Il ne fait pas de doute que la matière est complexe. Lors du remaniement de la fiche, on a tenté de la simplifier. Par ailleurs, les GAL consacrés à l'urbanisation interne et au rapport au sens de l'article 47 OAT la préciseront. Les principes sont maintenus. Si aucune refonte n'a eu lieu, plusieurs adaptations et précisions ont été apportées sur la base de la procédure de participation. Il n'est pas possible de revenir à l'ancienne fiche, qui n'est pas conforme à la LAT révisée.

Hypothèses concernant l'évolution démographique par type d'espace: le choix de retenir le «scénario haut» de l'OFS (+9 %) n'est pas contesté. Plusieurs communes rurales ainsi que des partis et organisations ont demandé qu'une évolution plus marquée soit admise comme point de départ pour les régions rurales (notamment les régions de collines et de montagne), en invoquant la nécessité de permettre leur développement, la disponibilité des infrastructures, ou encore une certaine lassitude de la population urbaine par rapport à la création de zones à bâtir. Des hypothèses plus modérées pour les centres urbains ainsi que l'indication de fourchettes ont parfois été pro-

Les hypothèses propres à chaque type d'espace sont maintenues. Pour les «centres urbains des agglomérations» (sans Berne, Bienne et Thoune), une évolution démographique déterminante de +11 pour cent (contre +12 % auparavant) est admise. Un autre changement concerne les «régions de collines et de montagne»: +2 pour cent (contre +1 % auparavant). La valeur reste inchangée pour les autres types d'espace. Bien que les scénarios régionaux de l'évolution démographique du canton jusqu'en 2030 prévoient un recul par endroits, l'hypothèse d'une évolution déterminante positive dans toutes les communes est maintenue. Par rapport à

Questions soulevées	Commentaire / remaniement
posées.	l'ancienne teneur de la fiche A_01, on table sur une croissance identique ou plus importante dans le cas de près de 300 communes bernoises. L'idée d'une fourchette est par ailleurs rejetée en raison de sa faible praticabilité. Il convient de relever enfin que l'évolution démographique déterminante par type d'espace selon la fiche A_01 ne se réfère qu'à la définition des besoins en terrains à bâtir pour le logement. Les communes ont donc tout loisir de se fonder sur des valeurs plus élevées dans leurs procédures d'aménagement local et par exemple de mobiliser des potentiels d'affectation.
Utilisateurs du territoire: la définition a souvent été critiquée comme étant trop compliquée. La prise en compte des personnes habitant hors de la zone à bâtir ainsi que de celles qui travaillent dans les zones d'habitation a été demandée à plusieurs reprises.	La définition des utilisateurs du territoire a été simplifiée en ce sens qu'elle tient également compte des personnes travaillant dans les zones d'habitation. Ainsi, cette définition englobe désormais toutes les personnes qui résident ou travaillent dans les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales. Dès lors, les chiffres augmentent dans tous les types d'espace, y compris s'agissant des valeurs de référence de la densité des utilisateurs du territoire. Par ailleurs, les personnes habitant hors de la zone à bâtir sont également prises en considération pour la détermination des besoins théoriques en terrains à bâtir destinés au logement, ce qui correspond aussi aux directives techniques sur les zones à bâtir de la Confédération. En conséquence, les communes rurales (et en particulier celles dont une importante partie de la population vit hors de la zone à bâtir) peuvent se prévaloir de besoins théoriques accrus. Il n'en reste pas moins que la population doit augmenter à l'intérieur de la zone à bâtir, conformément à l'interprétation qui est faite des exceptions prévues par les directives techniques fédérales précitées.
Densité des utilisateurs du territoire: la valeur de référence définie pour chaque type d'espace a été remise en cause. A cet égard, l'extrême largeur de la fourchette des valeurs actuelles dans la catégorie «centres urbains des agglomérations» a souvent été relevée.	La valeur de référence de la densité des utilisateurs du territoire reste applicable au calcul des besoins occasionnés par les utilisateurs supplémentaires. Il s'agit de la médiane de la densité de toutes les communes d'un même type d'espace. Vu les adaptations précitées, apportées à la définition des utilisateurs du territoire, la valeur de référence augmente légèrement partout. Dans les «centres urbains des agglomérations», Berne, Bienne et Thoune sont distinguées des autres communes.
Les réserves de terrains à bâtir ne doivent être prises en compte que si elles sont disponibles. Certains participants à la procédure ont demandé que le canton inscrive de manière contraignante pour les autorités le mandat de recenser ces réserves dans le plan directeur.	Les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales non construites sont comme jusqu'ici déduites du résultat du calcul des besoins théoriques en terrains à bâtir destinés au logement, même si certaines d'entre elles ne sont pas disponibles. Il n'en va pas de même, comme le précise désormais expressément la fiche de mesure, des classements de parcelles (ou parties de parcelle) cons-

Questions soulevées	Commentaire / remaniement
<p>Calcul et imputation des réserves d'affectation à l'intérieur des zones à bâtir construites (1/3) dans les communes n'atteignant pas la valeur de référence de densité des utilisateurs du territoire: les communes, les partis bourgeois et les associations économiques demandent que l'on renonce à l'imputation, tandis que les villes et les partis de gauche estiment la proportion d'un tiers insuffisante. Bon nombre de participants relèvent la nécessité d'une appréciation différenciée des réserves d'affectation. Enfin, le manque de clarté du calcul est déploré et le soutien du canton est demandé.</p>	<p>truites ainsi que des augmentations du degré d'affectation auxquelles procède la commune lors d'une adaptation de sa réglementation fondamentale. Quant au mandat de recenser les réserves de terrains à bâtir, il figure désormais dans la stratégie A3.</p> <p>Les modalités de calcul des réserves d'affectation seront concrétisées dans le GAL consacré à l'urbanisation interne. Elles se fondent désormais sur une approche de type ascendant, et non plus sur la valeur de référence en matière de densité des utilisateurs. L'adjonction de la précision selon laquelle «les zones HMC pour lesquelles un objectif de protection a été défini font l'objet d'un traitement différencié» tient compte des besoins spécifiques des communes (touristiques) qui comportent des zones de maintien de l'habitat rural, des zones de maisons de vacances, des sites à protéger, des espaces verts, ou encore un centre protégé. Elle permet d'ignorer les secteurs ne se prêtant pas à une densification lors de la détermination des réserves d'affectation.</p>
<p>Critère de la desserte par les transports publics (TP): l'assouplissement de ce critère dans les zones rurales ainsi que la prise en considération accrue du trafic individuel motorisé ont été demandés par quelques participants. A l'opposé, le PS et certaines communes ont déploré les exceptions accordées aux régions de collines et de montagne.</p>	<p>Le principe de la desserte par les TP, qui a fait ses preuves, est maintenu sans assouplissement. Il continue toutefois à ne pas s'appliquer aux classements en zone à bâtir et aux changements d'affectation dans les communes relevant du type d'espace «régions de collines et de montagne».</p>
<p>Besoins du tourisme: plusieurs communes touristiques demandent une meilleure prise en considération de leurs besoins spécifiques.</p>	<p>Il est davantage tenu compte des besoins du tourisme. C'est ainsi que, désormais, les personnes habitant hors de la zone à bâtir sont également prises en considération pour la détermination des besoins théoriques en terrains à bâtir destinés au logement, ce qui favorise en particulier les communes des «régions de collines et de montagne» dont une importante partie de la population n'habite pas la zone à bâtir. A cela s'ajoute que, pour les communes de ce type d'espace, les hypothèses en matière d'évolution démographique ont été revues à la hausse. Les modalités de calcul des réserves d'affectation et leur imputation à raison d'un tiers se fondent désormais sur une approche de type ascendant tenant explicitement compte des besoins des communes et des centres touristiques (les zones de maisons de vacances et les zones de maintien du site bâti en sont exclues). Il convient enfin de relever que le principe de la desserte par les TP ne s'applique pas aux classements en zone à bâtir et aux changements d'affectation dans les communes relevant du type d'espace «régions de collines et de montagne».</p>

Questions soulevées	Commentaire / remaniement
---------------------	---------------------------

Fixation d'un indice brut d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds) par type d'espace: plusieurs prises de position se plaignent du manque de clarté de cette notion ou estiment qu'elle ne se prête pas au calcul des besoins en terrains à bâtir. Les villes, les partis verts et de gauche ainsi que les organisations de protection de l'environnement proposent d'une manière générale un IBUSds plus élevé afin que le mitage du territoire puisse être enrayeré. A l'inverse, plusieurs communes, partis et associations économiques demandent que le critère de l'indice minimal soit supprimé, ou alors que cet indice soit abaissé.

L'application de l'indice brut d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds) découle d'un mandat légal puisque cet indice est prévu par l'ordonnance sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC). Il remplace l'indice d'utilisation. En tant qu'unité de mesure du degré d'affectation en cas de classement en zone à bâtir ou de changement d'affectation, il n'a aucune incidence sur le calcul des besoins en terrains à bâtir destinés au logement. L'IBUSds des villes de Berne, Bienne et Thounne passe de 0,9 à 1,10, tandis que celui des autres «centres urbains des agglomérations» est abaissé à 0,8 (contre 0,9 auparavant). Des dérogations devant permettre de préserver la qualité de l'espace aux alentours de monuments historiques, dans des zones de protection des sites ou encore dans des périmètres de conservation des structures sont prévues. Il en va de même en cas de changement d'affectation relevant de l'urbanisation interne, lorsque d'autres motifs d'aménagement importants le justifient. De telles dérogations, destinées à renforcer la portée de la pesée des intérêts dans le cadre de l'aménagement du territoire, doivent être motivées par la commune dans son rapport au sens de l'article 47 OAT.

3.2.13 A_05 Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités

Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur doit notamment définir, en vertu de l'article 8a, alinéa 1, lettre d LAT, la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15 LAT. Contrairement à ce qu'il a fait pour les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales (fiche de mesure A_01), le canton a renoncé, s'agissant des besoins en terrains à bâtir pour les activités, à imposer un dimensionnement concret des zones à bâtir, ce dont pratiquement tous les participants à la procédure se félicitent. La distinction entre les besoins cantonaux (PDE), régionaux (CRTU) et locaux n'est pas remise en question.

Introduction d'un SGSA sur la base des instruments existants

Le système de gestion des zones d'activités (SGZA) a reçu un accueil mitigé. Certaines communes, les associations économiques et l'UDC proposent d'y renoncer, au motif qu'il existe déjà suffisamment de règles dans le canton avec les pôles régionaux d'activités prévus par les CRTU et les pôles cantonaux de développement économique. Ce n'est toutefois pas possible, dès lors que les directives techniques sur les zones à bâtir de la Confédération prévoient expressément, en application de l'article 30a, alinéa 2 OAT, que «les classements en zone à bâtir seront à l'avenir conditionnés à l'existence dans le canton d'une gestion des zones d'activités économiques qui puisse justifier les besoins définis». Il n'en reste pas moins que, dans la mise en œuvre, le SGZA s'appuiera sur les pôles régionaux d'activités selon les CRTU et les pôles cantonaux de développement économique. Les communes rurales ont pour leur part émis la crainte que le nouveau système ne les entrave dans leur développement. Il convient de relever à cet égard que la fiche de mesure A_05 prévoit expressément la prise en compte des besoins locaux et en particulier ceux des entreprises d'ores et déjà présentes sur place.

Concrétisation du SGZA dans le cadre d'un projet

Différentes régions et associations ont demandé la concrétisation du SGZA. Celle-ci interviendra dans les prochaines étapes de développement du système.

Il n'a pas été donné suite à la demande de plusieurs participants souhaitant que l'on renonce à la preuve de l'utilisation mesurée du sol lors du classement en zone à bâtir, ni à celle des milieux environnementaux portant sur l'introduction d'un indice brut d'utilisation du sol minimal pour les zones d'activités. En effet, les besoins des différentes branches divergent trop fortement, tout comme les affectations, pour qu'une règle uniforme puisse être fixée. Le principe de l'utilisation mesurée du sol n'en a pas moins une portée générale.

Protection des terres cultivables: nécessité incontestée

3.2.14 A_06 Préserver les surfaces d'assolement

Les terres cultivables et les surfaces d'assolement sont au cœur des débats politiques, et ont suscité plus de 60 prises de position (fiche de mesure A_06). Il en ressort sans ambiguïté que la protection des terres cultivables, et en particulier des surfaces d'assolement, est considérée comme nécessaire. Les avis divergent par contre sur le degré de protection requis et les mesures concrètes à prendre.

Extension de la protection à l'ensemble des terres cultivables...

Plusieurs organisations et partis demandent que les mesures de protection prévues pour les surfaces d'assolement soient étendues à l'ensemble de la surface agricole utile. Les débats politiques devront avoir lieu dans le cadre du traitement de l'initiative sur les terres cultivables et de la révision de la loi sur les constructions. La fiche de mesure A_06, pour sa part, ne fixe que les règles nécessaires à une utilisation circonspecte des surfaces d'assolement qui aille dans le sens des perspectives de développement retenues pour l'ensemble du canton.

... ou approche restrictive pour ne pas freiner le développement?

Bon nombre de communes, estimant leurs possibilités de développement menacées par les conditions plus restrictives régissant l'utilisation des surfaces d'assolement, ont demandé une diminution du niveau de protection. Il convient toutefois de relever que les exigences accrues en matière de classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir découlent des dispositions de la loi et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire entrées en vigueur en 2014. Dans son rapport d'examen préalable, l'Office fédéral du développement territorial relève que le classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir, conformément à l'article 30 OAT, n'est admis que lorsqu'un objectif que le canton estime lui aussi important ne peut pas être atteint judicieusement sans le recours à de telles surfaces, et qu'une compensation ne saurait le justifier à elle seule. La fiche de mesure a dû être adaptée sur ce point.

Marge de manœuvre grâce aux surfaces d'assolement supplémentaires

Le canton est en mesure de se ménager une marge de manœuvre, en matière de développement, en complétant l'inventaire des surfaces d'assolement par des surfaces supplémentaires. Avec cette démarche, il respecte la taille minimale des surfaces d'assolement imposée par le plan sectoriel fédéral en la matière et crée des réserves permettent à des projets importants ainsi qu'à des projets conformes à l'affectation de la zone agricole de voir le jour sans obligation de compensation.

Urbanisation interne: essentielle à la réalisation des objectifs de développement

3.2.15 A_07 Promouvoir l'urbanisation interne

La fiche de mesure relative à l'urbanisation interne a le plus souvent reçu un bon accueil et le soutien des participants, bien que l'UDC et des associations économiques en demandent la suppression. Cette mesure étant essentielle à la réalisation des objectifs de développement du canton, elle est maintenue.

Défi de la compatibilité avec la protection du patrimoine et des sites

De l'avis de nombreuses communes et associations, le défi essentiel consiste à concilier le principe de l'urbanisation interne avec les exigences de la protection du patrimoine et des sites. Certaines prises de position suggèrent que le premier prenne le pas sur les secondes. En tout état de cause, l'urbanisation interne doit certes jouer un rôle important dans la pesée des intérêts, mais ne saurait l'emporter sur les objectifs de protection. Les conflits existants ont été davantage mis en évidence dans la stratégie A1. De plus, il est prévu de mieux sensibiliser les différents services cantonaux spécialisés aux questions de l'urbanisation interne et de la protection du patrimoine et des sites.

Qualité du milieu bâti, espaces non construits et espace public: importance accrue

Plusieurs communes, régions et associations ont demandé qu'une importance accrue soit accordée aux aspects qualitatifs s'agissant de l'urbanisation interne, de la «planification des espaces à maintenir non construits» et de l'«espace public». La stratégie et la fiche de mesure ont été adaptées en conséquence, mais sans qu'une planification des espaces non construits, par exemple, soit exigée des communes qui révisent leurs plans d'aménagement local.

3.2.16 A_08 Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement

La mesure est incontestée, et bien accueillie par toutes les communes concernées. Une inégalité de traitement entre les régions a parfois été déplorée (p. ex. par la Haute-Argovie). La région de Thoun – Oberland occidental a demandé que les critères de désignation des pôles d'urbanisation soient définis et clairement communiqués.

Nouveaux pôles: selon la synthèse des CRTU en 2016.

Divers compléments ont été suggérés. L'inscription de nouveaux pôles d'urbanisation consacrés au logement aura lieu lors de la synthèse cantonale des CRTU de la 2^e génération au cours du premier semestre de 2016. Il appartient aux communes et aux régions, dans la CRTU, de proposer au canton les pôles qu'elles considèrent comme prioritaires, sur la base des critères que ce dernier aura fixés. Si leur importance cantonale est confirmée dans la synthèse, les sites concernés seront automatiquement inscrits dans le plan directeur à l'occasion du prochain controlling.

Viererfeld

Plusieurs particuliers ainsi que des organisations et des partis ont demandé que le Viererfeld à Berne soit retiré de la fiche de mesure A_08. Il n'a pas été donné suite à cette requête, dès lors que le Viererfeld est un secteur prioritaire pour l'extension du milieu bâti (habitat).

Adaptation de l'état de la coordination

Au niveau fédéral, plusieurs services ou entreprises semi-publiques ont demandé que certains sites prévus pour d'autres affectations soient biffés, ou alors que l'état de la coordination soit adapté. Une rétrogradation a donc eu lieu dans le cas des sites AMP à Berthoud et Rosenau-Scherzligen à Thoun. Aucun site n'a toutefois été biffé.

3.2.17 B_01 Projets générant une importante fréquentation: harmoniser les transports, l'urbanisme et l'environnement

Formulation plus claire de la mesure

L'abandon du système de pondération des trajets en faveur d'une réglementation des projets générant une importante fréquentation (PIF) n'a pas été contesté. Par contre, les principes et leur formulation ont été considérés comme trop compliqués, peu clairs et, de ce fait, difficilement applicables. La fiche a par conséquent été reformulée, restructurée et complétée. Elle tient désormais compte de bon nombre des avis exprimés sans subir pour autant de grands changements sur le fond.

Les compléments importants sont la reprise du critère de désignation des PIF régionaux (plus de 2000 trajets [TJM]) énoncé dans l'ordonnance sur les constructions, la nette distinction entre les compétences cantonales d'une part et régionales d'autre part, et enfin la plus grande concision dans l'énoncé des critères au verso.

Propositions retenues

La fiche de mesure remaniée tient en outre compte des points suivants, relevés par les participants à la procédure:

- Exception prévue pour le développement d'installations existantes dans des centres régionaux du 4^e niveau et dans des centres touristiques (à l'exclusion de nouveaux PIF).
- Mention, au verso de la fiche, des sites d'importance cantonale sur lesquels sont déjà implantés des PIF au bénéfice d'une autorisation portant sur le nombre de trajets.
- Possibilité de calculer la distance depuis l'arrêt d'une ligne de transports publics par rapport à n'importe quelle entrée principale.
- Prise en compte, au besoin, des PIF générant moins de 2000 TJM.

3.2.18 C_01 Réseau de centres et C_02 Classification des communes selon les types d'espace décrits dans le projet de territoire du canton de Berne

Réseau de centres: principe incontesté

Sur le fond, le réseau de centres tel que prévu dans le plan directeur cantonal ainsi que son élargissement aux centres régionaux du 4^e niveau et aux centres touristiques désignés dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) ne sont pas contestés. Diverses propositions de classement dans une catégorie supérieure, émanant de communes ou de régions, ont été examinées. Plusieurs requêtes précisément motivées concernant la désignation de nouveaux centres du 4^e niveau ont notamment été déposées. Il convient toutefois de relever que de tels centres doivent d'abord être inscrits dans la CRTU. S'ils répondent aux critères, ils sont intégrés à la fiche de mesure lors du controlling du plan directeur qui suit l'approbation de la CRTU par le canton.

Classification des communes selon les types d'espace: principe incontesté

La fiche de mesure C_02 classe les communes selon différents types d'espace, conformément au nouveau projet de territoire. Les critères garantissant la transparence qui ont été établis à cette fin n'ont pas été fondamentalement remis en question.

Propositions de changement concernant la classification et les critères

Sur 86 avis (principalement de communes et de régions), 31 sont favorables, tandis que 43 autres proposent des changements: 28 communes estiment relever de la catégorie supérieure, 4 de la catégorie inférieure, et 11 autres souhaitent un traitement nuancé de leur territoire (lequel devrait selon elles appartenir à plusieurs types d'espace). Les raisons évoquées sont multiples, mais rarement fondées sur des critères objectifs. Les communes qui souhaitent passer à la catégorie supérieure en attendent la possibilité de classer davantage de terrains en zone à bâtir, un scénario démographique plus élevé, ou une égalité de traitement par rapport à une commune voisine.

L'existence de critères d'attribution n'est en soi pas remise en question, mais certains participants trouvent la classification incompréhensible ou injustifiée sur le plan scientifique, s'agissant notamment de l'application des critères «topographie» et «qualité de la desserte par les transports publics». A cet égard, dix communes contestent la méthode de détermination de la qualité de la desserte, qui retient les deux niveaux de qualité prépondérants sur le territoire de chaque commune.

Vue d'ensemble des adaptations

Après examen de la méthode appliquée et des différents critères d'attribution, les adaptations suivantes ont été effectuées:

- Les six critères et l'état des données au moment du lancement de la procédure de participation, en septembre 2014, sont maintenus. Deux des critères qui président à la classification des communes sont toutefois précisés («topographie» et «qualité de la desserte par les transports publics»).
- S'agissant du critère «topographie» (très marquée / peu marquée), il est relevé que seul est déterminant le périmètre bâti de manière relativement dense, et non l'ensemble du territoire communal. Il en résulte que les communes de Belprahon, Blumenstein, Eschert, Schattenhalb et Rümligen relèvent désormais des «espaces ruraux à proximité d'un centre urbain». Les communes dans ce cas sont au nombre de 188, tandis que 60 autres sont situées dans les «régions de collines et de montagne».
- Les centres régionaux du 4^e niveau et les centres touristiques sont désignés dans les CRTU. C'est dans ce cadre également qu'ont lieu les modifications et les adaptations relatives au périmètre: si elles répondent aux critères, elles sont intégrées à la fiche de mesure C_02 lors du controlling du plan directeur qui suit l'approbation de la CRTU par le canton.
- Les adaptations apportées à la fiche de mesure A_01 (doublement de l'évolution démographique déterminante dans le type d'espace «régions de collines et de montagne», prise en compte de la population résidant hors de la zone à bâtir dans le calcul des besoins théoriques en terrains à bâtir, approche de type ascendant pour la détermination des réserves d'affectation, introduction d'une distinction à l'intérieur du type d'espace «centres urbains des agglomérations» s'agissant de la valeur de référence en matière de densité des utilisateurs, etc.) relativisent, voire privent de fondement bon nombre d'arguments invoqués par les communes à l'appui d'une demande de reclassification. Dès lors, il n'a pas été donné suite aux requêtes des communes de Bolligen, Kandersteg, Muri bei Bern et Port, qui souhaitaient reculer d'une catégorie.
- En ce qui concerne l'approche différenciée du territoire communal (lors du classement de communes dans les types d'espace «centres urbains des agglomérations» et «ceinture des agglomérations et axes de développement»), des précisions ont été apportées en réponse aux requêtes de Köniz, Wohlen bei Bern et Zweisimmen.

3.3 Controlling étendu du plan directeur en 2014

Dans ce chapitre également, seuls sont exposés les aspects principaux des prises de position, et toutes les fiches de mesure ne sont pas traitées individuellement. Les évaluations détaillées font l'objet de l'annexe.

3.3.1 B_12 Itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal (plan sectoriel pour le trafic cycliste)

Itinéraires mentionnés dans le plan sectoriel pour le trafic cycliste uniquement

La fiche de mesure n'a pas été remise en question, même si plusieurs communes et régions ont souhaité des compléments ou des corrections. Il n'a été qu'en partie possible d'en tenir compte, car la fiche énumère les itinéraires cyclables et les objets qui figurent dans le plan sectoriel pour le trafic cycliste et pour lesquels il pourrait exister un besoin de coordination avec la Confédération (routes nationales et lignes de chemin de fer). Les itinéraires doivent donc être mentionnés dans le plan sectoriel. Par ailleurs, l'inscription dans le plan directeur n'a aucune répercussion sur la détermination des priorités en matière de renforcement du réseau.

Le plan sectoriel et, partant, le plan directeur ne mentionnent pas les itinéraires de VTT, qui n'ont pas de base légale dans la législation sur la circulation routière.

3.3.2 C_04: Réaliser des pôles de développement cantonaux (PDE)

Plusieurs communes et régions ont proposé de nouveaux PDE ou un élargissement du périmètre de PDE existants. Or, les règles régissant la désignation d'un PDE et, à un stade ultérieur, son inscription dans le plan directeur, sont claires: il appartient à la commune concernée d'adresser une demande au directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

Nouvelle mesure
pratiquement incontestée

3.3.3 C_27: Garantir le traitement public des eaux usées

La nouvelle fiche de mesure n'a été rejetée que par un participant à la procédure. Il n'en reste pas moins que plusieurs remarques et propositions de correction ont été formulées au sujet de divers sites d'implantation de STEP. Après examen, le service spécialisé compétent les a retenues ou alors, écartées, motifs à l'appui.

3.3.4 D_09 Empêcher la croissance de la surface forestière

La réglementation selon laquelle seules les communes des divisions forestières des Préalpes et du Plateau peuvent faire réaliser des constatations de la nature forestière puis inscrire les limites forestières de manière contraignante dans les plans d'aménagement a été critiquée à plusieurs reprises. Elle est cependant maintenue pour les raisons suivantes:

Bien-fondé de la limitation
à deux divisions
forestières

- Les limites forestières statiques n'ont pas pour but, hors de la zone à bâtir, de freiner «l'avancée de la forêt». Elles visent plutôt à mieux protéger le paysage structuré et les terres cultivables d'un envahissement par la forêt.
- La croissance naturelle de la surface forestière, lorsqu'elle est indésirable, ne peut être empêchée dans les divisions forestières des Préalpes et du Plateau qu'au moyen de constatations de la nature forestière débouchant sur le traçage de limites forestières statiques contraignantes.
- Dans les Alpes (délimitation forêt-pâturage) et le Jura bernois (pâturages boisés), la démarche doit être différente. Il s'agit en outre de chercher à contrer un envahissement par la forêt au moyen d'instruments relevant de l'agriculture et de la protection du paysage.
- Dans les Préalpes et sur le Plateau, le contrôle de l'évolution est plus aisé car la forêt ne croît pas, ou pour ainsi dire pas, de manière naturelle au détriment des terres agricoles.
- Dans ces régions, en outre, la pression sur la forêt est nettement plus marquée (défrichements, utilisation plus intensive, sollicitation accrue pour les activités de loisirs, infrastructures en forêt) et la compensation du défrichement est plus difficile. Des limites forestières statiques offrent une meilleure transparence et une plus grande sécurité juridique.
- Enfin, la constatation de la nature forestière implique que le territoire soit intégralement mesuré, ce qui est le cas dans les communes des Préalpes et du Plateau.

Les communes situées dans les périmètres des nouvelles divisions forestières des Alpes et du Jura bernois peuvent elles aussi, à certaines conditions précisées dans la fiche, demander au canton l'autorisation de fixer des limites forestières en dehors de la zone à bâtir.

3.3.5 E_08: Préserver et valoriser les paysages

Plans d'aménagement du
paysage: facultatifs

Le souhait a été émis à diverses reprises que le canton oblige les communes ou les régions (régions d'aménagement ou conférences régionales) à élaborer des plans directeurs partiels ayant trait à la nature et au paysage, et à les mettre en œuvre de manière contraignante pour les propriétaires fonciers dans les plans d'aménagement local. Il manque toutefois une base légale à cet égard. La fiche de mesure n'en précise pas moins, au verso, qu'un plan d'aménagement du paysage est un instrument judicieux.

Respect du mandat de la LAT

Plusieurs participants ont émis la crainte que le canton ne respecte pas le mandat énoncé à l'article 6, alinéa 2, lettre *b* LAT au sujet des paysages se distinguant par leur beauté suite à l'adoption de la motion Jost et à la suspension des travaux relatifs à l'Inventaire cantonal des paysages. Il ressort toutefois du rapport d'examen préalable de la Confédération que, même sans un tel inventaire, le canton satisfait aux exigences fédérales.

Mesure d'ores et déjà adoptée

3.3.6 R_07: «Téléphérique en V dans la région de la Jungfrau»

Les avis positifs provenaient de la région elle-même. Quant aux réactions négatives, elles évoquaient notamment l'absence d'étude d'impact sur l'environnement, à ce stade, pour contester l'inscription du projet dans le plan directeur. Or, l'étude d'impact intervient ultérieurement, lors de la procédure d'autorisation. En raison de son urgence, la mesure a d'ores et déjà été adoptée par le Conseil-exécutif le 1^{er} juillet 2015. Elle est encore soumise à l'approbation de la Confédération.

La région Hasliberg-Titlis a demandé l'inscription, dans le plan directeur cantonal, de l'extension du domaine skiable Hasliberg – Melchsee-Frutt – Titlis. Cet objet ne relève toutefois pas de la présente révision du plan directeur.

3.3.7 Autres mesures

Plusieurs prises de position concernaient d'autres mesures, ou en suggéraient de nouvelles. Il n'a pas été possible d'en tenir compte puisque les mesures en question n'ont pas fait l'objet de la procédure de participation. Si cela est opportun, ces propositions seront traitées lors d'un prochain controlling du plan directeur.

Annexe: commentaire des différentes prises de position

Les 1882 remarques et suggestions contenues dans les 295 prises de position reçues ont été résumées et commentées dans l'annexe (publiée uniquement sur Internet, à l'adresse www.be.ch/plandirecteur). Le commentaire apparaît sous forme de symbole (lettre), complété au besoin par une précision. Les symboles utilisés sont les suivants:

Symbole	Indication en bas de page	Précision
A	Prise de connaissance	Il a été pris connaissance de la remarque.
B	Prise en considération	La proposition a été prise en considération. La rubrique «remarque» indique à quel endroit.
C	Pas de prise en considération	La proposition n'a pas pu être prise en considération. La rubrique «remarque» en indique brièvement les raisons.
D	Élément ne faisant pas l'objet des adaptations	La question soulevée ne fait pas l'objet des adaptations du plan directeur de 2014.
E	Indication pour la mise en œuvre	La suggestion doit, le cas échéant, être prise en considération lors de la mise en œuvre.

Soutien d'autres prises de position

Au total, 85 participants se réfèrent à une autre prise de position, soit en indiquant qu'ils la soutiennent, soit en la reprenant textuellement, en partie ou intégralement.

La prise de position de...	... est soutenue par
Région de montagne du Haut-Simmental et du Pays de Gessenay	Communes de Boltigen, Gsteig, Kandergrund et Lauenen, région d'aménagement du Kandertal
Espace de développement de Thoune	Communes de Seftigen, Stocken-Höfen et Wattenwil
Région du Gantrisch	Communes de Burgistein, Gondiswil, Gurzelen, Kaufdorf, Mühlethurnen, Rüeggisberg et Wald
Région du Kiesental	Communes de Linden et d'Oberhünigen
Région de la Haute-Argovie	Communes de Rohrbach et de Rüttschelen
Conférence régionale de Berne-Mittelland	Communes de Gerzensee, Moosseedorf et Worb
Conférence régionale de l'Emmental	Communes de Heimiswil, Kernenried, Koppigen, Langnau, Lützelflüh, Lyssach, Röthenbach i.E., Rüderswil, Signau, Sumiswald (conseil communal) et Trubschachen
Conférence régionale de l'Oberland oriental	Communes de Habkern, Interlaken et Unterseen

La prise de position de...	... est soutenue par
Régions de l'Oberland (toutes)	Association «Volkswirtschaft Berner Oberland»
Frienisberg Süd	Communes de Bremgarten b. Bern, Kirchlindach, Meikrich et Wohlen
Commune de Buchholterberg	Commune d'Oberlangenegg
Commune de Gessenay	Région de montagne du Haut-Simmental et du Pays de Gessenay, communes d'Aeschi, de Buchholterberg, Diemtigen, Gsteig, Guttannen, Hasliberg, Homberg, Teuffenthal, Lauenen, Oberwil i.S., Ringgenberg, Rütshelen et Teuffenthal
Commune d'Uebeschi	Commune de Zwieselberg
Commune de Wangen a.A.	Commune de Walliswil b.N.
Commune de Zäziwil	Communes de Freimettigen, Mirchel et Niederhünigen
PME bernoises	Communes de Kallnach et d'Oberhünigen
Conférence des maires du Jura bernois (CMJB)	Communes municipales de La Neuveville, de Perrefitte, de Renan, de Saicourt, de Villeret et d'Eschert, communes mixtes de Corcelles, de Belprahon, de Crémines et de Plateau de Diesse
Les Verts	WWF Berne
Pro Natura	WWF Berne
Fondation pour la protection et l'aménagement du paysage	WWF Berne
Association des communes bernoises	Communes d'Arch, d'Ersigen, de Gurzelen, de Lyssach et de Rütshelen
ATE Berne	WWF Berne
espace.mobilité	IKEA SA
Titlis Bergbahnen	Bergbahnen Meiringen-Hasliberg AG, corporation Kerns - Sportbahnen Melchsee-Frutt