



Projet cantonal de développement
paysager (PCDP 2020)
Rapport du Conseil exécutif

Impressum

Edition	Conseil-exécutif du canton de Berne
Groupe de projet	Flurin Baumann (DIJ, OACOT, AmC) Samuel Berger (DIJ, OACOT, AmC) Katharina Dobler (DIJ, OACOT, AmC) Andreas Friedli (DIJ, OACOT, AmC) Bruno Mohr (DIJ, OACOT, Cons) Barbara Ringgenberg (DIJ, OACOT, L+R) Regula Siegenthaler et Frank Weber (DIJ, OACOT, L+R, jusqu'en 2019)
Consultants	Bruno Käufeler, Impuls AG, Thoune Raymond Beutler, Impuls AG, Thoune Felix Leiser, Alnus AG, Anet
Suivi du projet	Fiona Baumgartner (DTT, OTP) Urs Känzig (DEEE, OAN, SPN) Judith Monney (DTT, OED, UE, jusqu'en 2019) Bendicht Moser (DEEE, OAN, INF) Pierre Mosimann (DTT, OPC, AIC III) Wenke Schimmelpfennig (INC, OC, SAB) Adrian Stäheli (INC, OC, SMH) Ueli Stalder (DEEE, OEE, CEDD) Bendicht Urech (DEEE, OFDN, DSR)
Photo de couverture	Vue depuis le Niesen en direction du Plateau et du Jura (OACOT, F. Baumann)
Composition	Alnus AG, Anet
Traduction	Anne-Claire Simonet (DIJ, SG)
Berne	Juin 2020

Table des matières

Avant-propos

1	Introduction	3
1.1	Contexte et problématique	3
1.2	Qu'est-ce que le paysage et quel est son rôle ?	3
1.3	Portée et champ d'application	4
1.4	Buts du PCDP 2020	5
1.5	Démarche	5
2	Développer le paysage: une tâche commune	6
2.1	Une politique paysagère cohérente	6
2.2	Bases légales	6
2.3	Intégration du PCDP aux instruments d'aménagement existants	8
3	Principes régissant l'action des pouvoirs publics	10
4	Champs d'action et principes thématiques	10
4.1	Champ d'action 1 : milieu bâti	11
4.2	Champ d'action 2 : infrastructures	12
4.3	Champ d'action 3 : agriculture	13
4.4	Champ d'action 4 : forêt	14
4.5	Champ d'action 5 : eaux	15
4.6	Champ d'action 6 : patrimoine culturel	16
4.7	Champ d'action 7 : patrimoine naturel	17
4.8	Champ d'action 8 : santé et détente	19
5	Types de paysage cantonaux	20
5.1	Contexte / but	20
5.2	Réflexions méthodologiques	20
5.3	Adaptations spécifiques au canton de Berne	21
5.4	Types de paysage dans le canton de Berne	23
5.5	Description des types de paysage et des objectifs d'effet paysagers	24
6	Objectifs de prestation et mesures (selon le PCAP 1998, complété)	25
6.1	Mise en œuvre des principes du PCDP 2020	25
6.2	Action exemplaire du canton	25
6.3	Mise en œuvre au niveau régional	26
6.4	Promotion de projets concrets	26
7	Mise en œuvre et controlling	27
7.1	Mise en œuvre	27
7.2	Réexamen périodique des effets (sur le modèle du PDC 2030)	27
8	Références	28
8.1	Index des abréviations	28
8.2	Glossaire	29
8.3	Bases légales	31
8.4	Sources	32

Avant-propos

Le paysage bernois : des atouts précieux, un trésor de diversité

« Les paysages du canton de Berne sont d'une extrême diversité... Une Suisse en miniature ! Mais une diversité qui implique aussi des obligations. »

Ce constat dressé par Mario Annoni, alors directeur de la justice, dans la préface du projet cantonal d'aménagement du paysage de 1998 n'a rien perdu de sa pertinence 22 ans plus tard. Le paysage a pourtant considérablement changé en maints endroits, tant il est vrai qu'il évolue constamment sous l'effet de forces et de processus naturels ainsi que de l'action humaine.

Le Conseil-exécutif a arrêté le nouveau projet cantonal de développement paysager (PCDP 2020) dans l'intention de préserver la beauté et la diversité des paysages bernois, deux atouts sur lesquels miser pour renforcer les particularités naturelles et culturelles des régions. D'où l'importance d'une collaboration placée sous le signe du partenariat entre acteurs poursuivant des objectifs communs. Avec le PCDP, le canton de Berne s'est doté d'une base de référence en vue d'un développement durable du paysage, base qui répond, entre autres exigences actuelles, à celles de la Confédération en termes de cohérence des conceptions paysagères comme condition à un soutien financier en faveur des programmes environnementaux.

Mes remerciements les plus chaleureux vont à toutes les personnes qui ont collaboré à l'élaboration du PCDP ou qui auront à cœur de le mettre en œuvre.

Direction de l'intérieur et de la justice
Evi Allemann, conseillère d'Etat

1 Introduction

1.1 Contexte et problématique

Absence de bases actuelles pour une politique paysagère cohérente

Dans le canton de Berne, le paysage est placé sous la responsabilité des communes, des régions, mais aussi de diverses instances cantonales. Une coordination est indispensable afin que les nombreux services spécialisés, implantés dans plusieurs offices et Directions, puissent assumer efficacement leurs tâches de mise en œuvre. Dans le domaine de l'urbanisation et des transports, des objectifs toujours d'actualité ont été définis à l'échelle cantonale et réunis en une stratégie coordonnée. En ce qui concerne le paysage, il existe certes des instruments cantonaux, mais la plupart sont très pointus et, souvent, ils n'ont pas été harmonisés entre eux. Le projet cantonal d'aménagement du paysage (PCAP) [1] fait certes exception, mais il date de 1998 et a en partie perdu de sa pertinence.

Ce constat a amené le Conseil-exécutif à compléter comme suit la fiche de mesure E_08 du plan directeur cantonal: le canton élabore des bases en vue d'encourager une politique cohérente en matière d'aménagement du paysage qui soit capable de s'adapter aux nouvelles exigences de la Confédération et de réagir à ses offres financières additionnelles.

Soutien de la Confédération aux travaux entrepris par les cantons

La Confédération entend développer sa politique paysagère et renforcer sa collaboration avec les cantons. En conséquence, elle actualise la conception «Paysage suisse» et reconduit le programme RTP «paysage» [2] en 2020. Une convention-programme «paysage» réunit désormais les thèmes du paysage, des sites marécageux, des parcs et du site inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO, auxquels s'ajoute celui du paysage dans les agglomérations.

La Confédération soutient l'élaboration, l'actualisation et la concrétisation d'une conception paysagère cantonale dont le but est, sur l'ensemble du territoire, la formulation cohérente d'objectifs régionaux de qualité paysagère, la thématization du paysage ainsi que la coordination avec les stratégies cantonales globales de promotion des espèces, des biotopes et de la mise en réseau – autant d'approches qui doivent en outre s'intégrer harmonieusement aux différentes politiques spatiales.

1.2 Qu'est-ce que le paysage et quel est son rôle ?

Approche globale des thématiques paysagères

Les considérations ci-après se fondent sur le projet d'actualisation de la conception «Paysage suisse» [3].

Le paysage résulte de l'environnement physique et de la façon dont il est perçu et vécu par les populations. Il englobe l'espace dans son entier, à savoir tant les zones rurales que les zones périurbaines et urbaines de Suisse. Cette compréhension globale du paysage se fonde sur la Convention européenne du paysage (CEP), que la Suisse a ratifiée en 2013. Elle sous-tend également le PCDP 2020.

Evolution constante

Le paysage évolue sans cesse, que ce soit en raison de processus naturels, des changements climatiques, d'utilisations et d'interventions humaines ou d'un changement de perception et d'évaluation au sein de la population. Le paysage reflète ainsi les mutations naturelles, historiques et culturelles d'une région. Il comprend la dimension territoriale de la culture du bâti et de la biodiversité, en particulier la diversité et la mise en réseau spatiale des milieux naturels et semi-naturels de grande valeur écologique ainsi que les espèces qui peuplent ces derniers (infrastructure écologique).

Qualité du paysage	La qualité d'un paysage est définie par la spécificité de son caractère – ses particularités, sa diversité et sa beauté – et la façon dont il répond aux besoins de la société. Elle se définit en termes et en valeurs à la fois écologiques, esthétiques, culturels, économiques et émotionnels. Un paysage doit sa qualité à son caractère propre et à ses atouts particuliers, mais aussi à son aptitude à fournir durablement de multiples prestations.
Prestations paysagères	Les prestations paysagères sont une fonction du paysage qui apporte un bénéfice direct aux individus et à la société en matière économique, sociale ou écologique. Souvent qualifiées de biens publics, elles favorisent le plaisir esthétique, l'identification et le sentiment d'appartenance, la détente et la santé ainsi que l'attrait du cadre de vie et de travail. Les paysages constituent en outre la base territoriale de la biodiversité et de la capacité de régénération des ressources naturelles (selon Keller et Backhaus 2017 [4]). C'est dire si les prestations paysagères ont partie liée avec la création de valeur et le bien-être. Seul un paysage de grande qualité peut fournir les prestations que la société et l'économie attendent de lui.

1.3 Portée et champ d'application

Conception selon la LC: force obligatoire pour les autorités	Le présent projet cantonal de développement paysager (PCDP 2020) est une conception cantonale ayant force obligatoire pour les autorités au sens des articles 57 et 99 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (arrêté du Conseil-exécutif du 24 juin 2020). Il entend influencer le développement spatial que connaîtra le canton ces prochaines années à partir d'une compréhension globale du paysage. Par «force obligatoire pour les autorités», on entend le caractère contraignant du PCDP 2020 pour les services cantonaux, les organes des régions d'aménagement et des conférences régionales ainsi que pour ceux des communes.
Fond gris: désignation des contenus obligatoires pour les autorités	Outre les prescriptions que les autorités sont tenues d'observer, le PCDP 2020 contient des explications et divers renvois. Seuls ont force obligatoire – et sont mis en évidence par un fond gris dans les différents chapitres – les principes d'action, les objectifs de prestation et les mesures, tout comme les objectifs d'effet des divers types de paysage.
Portée	La portée de la force obligatoire se limite aux cas où des décisions ayant des répercussions sur le paysage doivent être prises par les organes compétents du canton, des conférences régionales ou des régions d'aménagement, ou encore des communes. Les compétences ordinaires des services et organismes concernés, à quelque niveau que ce soit, ne subissent aucun changement et le PCDP ne saurait préjuger du résultat de la pesée des intérêts.
Compétences inchangées	Le développement du paysage ressortit à la Confédération, au canton, aux régions d'aménagement ou aux conférences régionales ainsi qu'aux communes. Le PCDP 2020 ne modifie en rien la répartition des compétences.
Tâches paysagères	Les communes sont compétentes en matière d'aménagement du paysage communal – et donc concernées par le PCDP – à plus d'un titre: tout d'abord en leur qualité d'autorité d'aménagement, ensuite en tant qu'autorité d'octroi du permis de construire (si la tâche n'est pas assumée par la préfecture en application de l'art. 33 LC) dès lors que les activités de construction, notamment hors de la zone à bâtir, façonnent le paysage et enfin de par leur rôle d'autorité de police des constructions. Les régions d'aménagement ou les conférences régionales définissent quant à elles leur développement territorial, en vertu des articles 53 et 98 LC, et adoptent les plans importants pour le développement territorial régional. Les services spécialisés cantonaux, pour leur part, accomplissent en relation avec le paysage diverses tâches législatives ou de planification et d'aménagement, ou encore d'approbation, de gestion de projets et de coordination.

Pas de nouvelles prescriptions légales	Le PCDP 2020 est un instrument de coordination axé sur le développement du paysage. N'ayant ni le caractère ni l'effet d'une nouvelle loi ou ordonnance, il s'inscrit dans la palette des instruments existants, dont il réunit les consignes. Il entend soutenir les efforts des autorités concernées en renforçant leur prise de conscience des enjeux paysagers et la coordination de leurs interventions, tout en indiquant la direction à suivre lorsque le besoin s'en fait sentir.
Champ d'application	<p>Le PCDP 2020 sert d'étude de base et de ligne directrice aux services spécialisés cantonaux, aux communes et aux autres autorités dans l'accomplissement de leurs tâches ayant un impact sur le paysage. Il fournit un outil d'appréciation des projets susceptibles d'avoir une incidence sur le paysage et intervient dans la pesée des intérêts, sans toutefois préjuger de l'issue de cette dernière. Des principes sont énoncés pour différents champs d'action. Ils s'inscrivent dans une politique paysagère cohérente et leur portée s'étend à l'ensemble du territoire cantonal.</p> <p>Décrivant les différents types de paysage, le PCDP 2020 est une étude de base nuancée, valable à l'échelle cantonale. Les spécificités paysagères qu'il met en évidence, en soulignant leurs atouts et en énonçant les objectifs d'effet à atteindre, servent de base d'appréciation des plans et conceptions d'aménagement ainsi que des projets de construction et d'installation.</p> <p>Le PCDP 2020 constitue l'un des fondements de la coopération avec la Confédération et les cantons voisins ainsi que de la collaboration entre le canton, les régions et les communes.</p>

1.4 Buts du PCDP 2020

Une politique misant sur la qualité pour gérer l'évolution du paysage	Le paysage n'est jamais statique, bien au contraire: il évolue constamment sous l'effet de forces et de processus naturels ainsi que de l'action humaine. Avec l'adoption du PCDP 2020, le Conseil-exécutif entend miser sur la qualité en préservant la beauté et la diversité du paysage bernois tout en renforçant ses particularités naturelles et culturelles qui font la spécificité des régions.
Mise en œuvre avec le concours de tous les partenaires	Le cadre de vie qu'est le paysage ne peut être préservé et développé que si toutes les parties prenantes agissent dans une relation de partenariat. Le PCDP est donc le fruit de la collaboration des services spécialisés cantonaux, des régions d'aménagement et des conférences régionales ainsi que d'autres intervenants. Mais c'est surtout au stade de la mise en œuvre que le partenariat doit se poursuivre, se concrétiser et s'étoffer avec la participation des communes et d'organisations privées.

1.5 Démarche

Interdisciplinarité	<p>Le PCDP 2020 se fonde sur le projet cantonal d'aménagement du paysage (PCAP) arrêté par le Conseil-exécutif en 1998 (ACE 1202 du 27 mai 1998). Il a été élaboré et développé par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), sous la houlette de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ, précédemment appelée Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques [JCE]).</p> <p>Dans un premier temps, l'ébauche de PCDP 2020 a été élaborée en collaboration avec un groupe de suivi composé de représentants et représentantes des offices dont l'activité a trait au paysage. Deux ateliers de ce groupe de suivi ont jalonné les travaux et une consultation interne a permis de prendre en compte les suggestions et les avis des services spécialisés concernés.</p> <p>Le projet mis au net avec les services spécialisés a ensuite été soumis aux régions d'aménagement et aux conférences régionales, à l'Association des communes bernoises (ACB), aux associations économiques et environnementales ainsi qu'aux organes responsables des quatre parcs naturels régionaux (Chasseral, Diemtigtal, Gantrisch et Doubs) ainsi que du site « Alpes suisses Jungfrau-Aletsch » (SAJA) inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO.</p>
---------------------	--

2 Développer le paysage : une tâche commune

2.1 Une politique paysagère cohérente

Tâche commune

La Constitution fédérale attribue aux cantons l'essentiel de la responsabilité de protéger le paysage. Au sein de l'administration cantonale, nombreux sont les services spécialisés, répartis entre plusieurs offices et Directions, à assumer des tâches d'exécution qui ont une incidence sur ce dernier. Les communes jouent elles aussi un rôle clef dès lors que les plans d'affectation touchent à de nombreux domaines ayant un impact paysager. Dans le canton de Berne, les régions d'aménagement et les conférences régionales, enfin, édictent des plans importants pour le développement du territoire à l'échelle régionale.

L'exploitation optimale des synergies implique que tous les acteurs suivent une direction commune. Dès lors, le PCDP 2020 vise à renforcer la cohérence de la politique paysagère du canton, tout en promouvant l'utilisation efficace et efficiente des atouts et des ressources disponibles. Il met en lumière les champs d'action dans différents domaines de cette politique et formule à cet égard des principes applicables aux paysages, quel que soit leur type. Ceux-ci sont complétés par des objectifs d'effet spécifiques et différenciés. Les objectifs de prestation et les mesures, enfin, soulignent concrètement les interdépendances et la nécessité de diverses interventions.

Les mandats légaux ont déjà été formulés et les instruments juridiques sont en place. Le PCDP 2020, pour sa part, réunit et concrétise les prescriptions existantes. Cependant, la préservation et la valorisation du paysage impliquent en outre une approche intégrative, des connaissances approfondies, une meilleure prise de conscience de l'impact paysager des activités, une culture de la collaboration et une efficacité accrue dans la mise en œuvre.

2.2 Bases légales

Convention internationale

En ratifiant la Convention européenne du paysage (CEP) en 2013, la Suisse s'est engagée à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que, notamment, dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique. L'article 6, lettre D CEP impose plus particulièrement la formulation d'objectifs de qualité paysagère, un mandat exigeant une prise de conscience, par les différents acteurs, de leur responsabilité de préserver la qualité du paysage, de même que l'harmonisation des politiques sectorielles ayant un impact paysager et l'utilisation optimale des instruments.

Mandats du droit fédéral

Au niveau fédéral, les dispositions de la Constitution (Cst.) applicables au paysage et à sa protection sont précisées par différentes lois dont les principales sont la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux). Il convient de mentionner également, en particulier, la législation sur l'agriculture (LAgr) et sur les forêts (LFo). L'énumération ci-après n'est pas exhaustive :

LPN

– La LPN appréhende le paysage sous les angles tant naturel que culturel. Elle enjoint aux cantons, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité. La LPN prévoit un instrument de protection du paysage : les inventaires fédéraux qui énumèrent les objets d'importance nationale et les placent sous une protection particulière (IFP, ISOS, IVS). Les sites marécageux ont, à cet égard, un statut à part dès lors qu'eux seuls sont directement protégés par la Constitution fédérale (art. 78 Cst.). En vertu de l'article 13 LPN, la Confédération peut allouer des aides financières en faveur de la conservation des objets dignes de

	protection. Par ailleurs, la désignation de parcs d'importance nationale et le classement par l'UNESCO de sites dans la liste du patrimoine mondial naturel sont des instruments qualifiés de développement de paysages particuliers.
LAT	<ul style="list-style-type: none"> - La LAT comprend une série de dispositions essentielles sur le paysage, dont la protection est déjà mentionnée dans l'article énonçant ses buts. En vertu de son objectif le plus important, la Confédération, les cantons et les communes doivent séparer les parties constructibles et non constructibles du territoire. Il leur incombe en outre, par des mesures d'aménagement, d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et de créer un milieu bâti compact. Les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations doivent s'intégrer dans le paysage, tandis que les bords des lacs et des cours d'eau doivent être maintenus libres, l'accès du public aux rives étant facilité. Il y a par ailleurs lieu de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement ainsi que de permettre à la forêt de remplir ses diverses fonctions. Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques sont à aménager selon les besoins de la population.
LEaux	<ul style="list-style-type: none"> - La LEaux vise notamment à sauvegarder et à valoriser les eaux en tant qu'élément du paysage. L'espace réservé aux eaux, qu'il appartient aux cantons et aux communes de déterminer, joue un rôle central. Les cantons doivent veiller à la renaturation des cours d'eau dégradés, sous l'angle tant de l'écomorphologie que de la dynamique, et compte tenu des bénéfices de ces interventions pour la nature et le paysage ainsi que pour les loisirs de proximité. L'importance des cours d'eau en tant qu'éléments paysagers entre également en considération dans le calcul du débit résiduel des centrales hydroélectriques.
LAgr	<ul style="list-style-type: none"> - La LAgr régleme la production agricole, d'où son rôle crucial pour le paysage. Son ordonnance d'application sur les paiements directs (OPD) crée les conditions et les incitations nécessaires en vue de la prise en compte des aspects qualitatifs et de leur coordination à l'échelle régionale, en particulier avec les prescriptions sur les contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage.
Mandats du droit cantonal	<p>La Constitution cantonale (ConstC) contient plusieurs dispositions ayant trait, explicitement ou implicitement, au paysage et à la nature. Elle énonce ainsi le principe selon lequel les bases naturelles de la vie ne peuvent être mises à contribution que dans la mesure où leur durabilité reste garantie (art. 31). En outre, elle impose au canton et aux communes l'obligation de protéger la faune et la flore tout comme leurs biotopes, de même que de prendre des mesures pour conserver les paysages et sites dignes de protection ainsi que les monuments naturels et les biens culturels (art. 31 et 32). De manière indirecte, ses dispositions sur l'aménagement du territoire et la construction (art. 33) et sur l'agriculture et la sylviculture (art. 51) concernent elles aussi le paysage.</p> <p>Les mandats constitutionnels ayant trait à la nature et au paysage sont concrétisés par les législations applicables aux domaines des constructions, de la protection de la nature, de la protection du patrimoine, des forêts, de l'agriculture ainsi que de la protection et de l'aménagement des eaux.</p>
LC	<ul style="list-style-type: none"> - La loi sur les constructions reprend, à l'article 54, le mandat général d'une gestion circospecte du paysage énoncé par la LPN et la LAT, tout en exigeant des autorités chargées de l'aménagement à tous les niveaux qu'elles protègent spécifiquement certains paysages ou parties de paysage (art. 9a, 54 et 86 LC). Les communes et les régions d'aménagement ou conférences régionales sont tenues, de par la loi, d'édicter des plans paysagers (art. 64 et 98 LC).
Loi sur la protection de la nature	<ul style="list-style-type: none"> - La loi cantonale sur la protection de la nature énonce des exigences dont les autorités du canton et des communes doivent tenir compte dans l'exécution de leurs tâches. Elle règle la mise en œuvre des domaines de la protection des biotopes et des espèces ainsi que la compensation écologique.
LPat	<ul style="list-style-type: none"> - La loi sur la protection du patrimoine régleme le recensement, la conservation et la protection du patrimoine mobilier et immobilier dans le canton de Berne tout en renvoyant à la législation sur les constructions pour ce qui est du patrimoine immobilier.
LFo	<ul style="list-style-type: none"> - La loi cantonale sur les forêts exécute et complète la législation fédérale, dont l'objectif prioritaire est d'assurer la conservation des forêts – donc d'un élément paysager important – dans leur étendue et leur répartition géographique. Les forêts doivent également pouvoir remplir leurs fonctions, notamment protectrice, sociale et économique.
LCAB	<ul style="list-style-type: none"> - La loi cantonale sur l'agriculture a pour but de maintenir ou de promouvoir une production agricole performante, respectueuse de l'environnement et répondant aux besoins du marché. Elle vise en outre à favoriser la coopération avec l'artisanat, le tourisme et la sylviculture afin de maintenir l'occupation décentralisée du territoire et de garantir la préservation des paysages. Complétée par l'ordonnance sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (OPBNP), elle met en œuvre la politique agricole et en définit les instruments comme les contributions à la qualité du paysage (préservation, promotion et développement de paysages cultivés régionaux) et les contributions en faveur des objets de promotion de la biodiversité (instauration, préservation et entretien des réseaux de biotopes).
LPaP	<ul style="list-style-type: none"> - La loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel régleme le soutien que le canton accorde à ces objets. Son but est de mettre en place des conditions favorables à la création et à l'exploitation de parcs ainsi qu'à la reconnaissance et à la protection du patrimoine naturel mondial. <p>Par ailleurs, plusieurs lois régissant des politiques sectorielles, par exemple celles des transports ou de l'énergie, comprennent des dispositions concernant le paysage.</p>

2.3 Intégration du PCDP aux instruments d'aménagement existants

Intégration du PCDP aux instruments existants

Le PCDP s'appuie sur des instruments existants, dont les principaux sont énumérés ou brièvement présentés ci-après. Le graphique 1 met leurs interactions en évidence.

Au niveau fédéral, les documents ayant une portée décisive sont avant tout le Projet de territoire Suisse [5], la conception « Paysage Suisse » actualisée [3] ainsi que la « Stratégie Biodiversité Suisse » [6] et le plan d'action [7] qui la complète. Par ailleurs, la Stratégie énergétique 2050 et la Stratégie touristique ont elles aussi un rôle à jouer.

Le plan directeur cantonal (PDC 2030) [8] sert au Conseil-exécutif d'instrument stratégique de pilotage du développement territorial à l'échelle cantonale. Il permet de déterminer des priorités dans le domaine de l'organisation du territoire ainsi que de mesurer les effets et les prestations à l'aune des objectifs initialement fixés. La thématique du paysage y est abordée à différents endroits :

- L'objectif de la fiche de mesure (FM) E_08 est formulé en ces termes : « Le canton entend préserver les paysages particulièrement beaux ou ayant une grande valeur historique et accorder une importance accrue à une utilisation mesurée des paysages en général. » La protection est déléguée aux communes, qui doivent toutefois tenir compte des plans directeurs régionaux d'aménagement du paysage.
- La FM E_09 traite de la mise en œuvre de l'IFP (et d'autres inventaires cantonaux au sens de l'art. 5 LPN), dont doivent tenir compte les plans et projets qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Elle précise les conditions auxquelles le concours des commissions fédérales prévues à l'article 7 LPN est sollicité.
- La politique des parcs (FM E_06) et la préservation des sites inscrits au patrimoine mondial naturel (FM E_07 et E_12) ont, elles aussi, des composantes paysagères.
- Le but des FM C_20 et C_21 est notamment de minimiser l'éventuel impact négatif du recours aux énergies renouvelables (hydraulique et éolienne) sur la nature et le paysage.
- Les régions d'aménagement ou conférences régionales sont tenues d'adopter les plans importants pour le développement territorial régional dans le domaine du paysage également (art. 98 LC). Elles s'acquittent de ce mandat par l'édiction de plans directeurs ou l'inscription de prescriptions dans les CRTU (FM B_09).
- Le canton entend par ailleurs piloter le développement touristique du point de vue spatial et prévoit dans la FM C_23 l'accomplissement de plusieurs tâches à l'échelle régionale. L'objectif énoncé par la FM C_31 est particulièrement important, dans ce contexte, pour le développement du paysage : « Lorsqu'il existe un potentiel touristique suffisant – et à condition que des mesures de compensation appropriées soient prises – le canton soutient la création de zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente. Les réserves naturelles et les zones de protection ainsi que les unités paysagères peu ou non desservies doivent rester intactes à long terme. »

Le plan sectoriel cantonal sur les sites marécageux [9] met en œuvre l'ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale.

Le canton de Berne entend en particulier, avec le plan sectoriel Biodiversité [10], combler les lacunes constatées au niveau de l'exécution de la législation, par exemple en ce qui concerne les inventaires fédéraux des biotopes ainsi que la protection des espèces et la préservation des corridors migratoires.

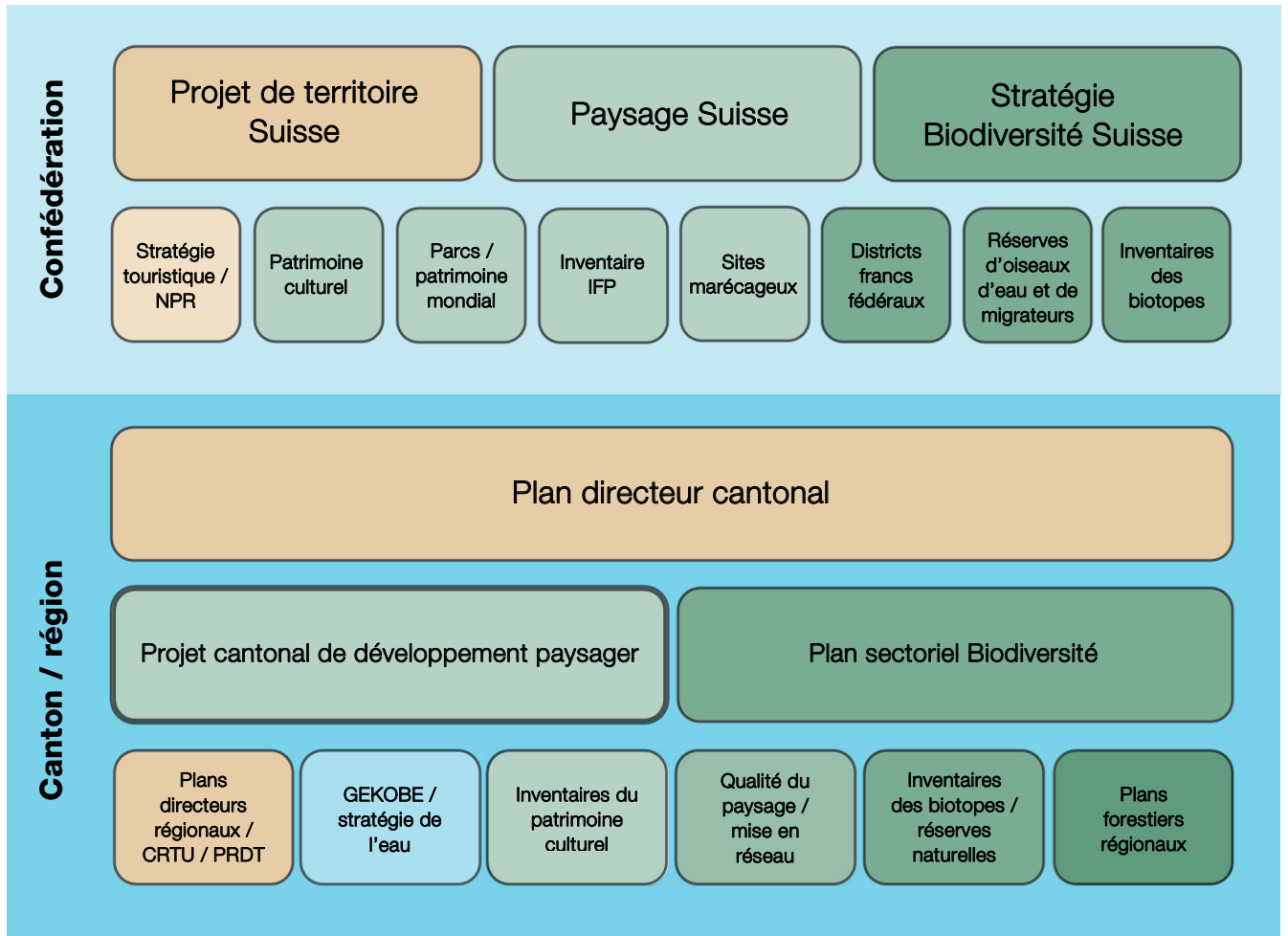


Fig. 1 : La place du PCDP 2020 dans la palette des instruments de la Confédération, du canton et des régions

3 Principes régissant l'action des pouvoirs publics

Orientation commune	Dans le domaine du paysage, l'action des pouvoirs publics ne s'arrête pas à la construction de bâtiments et d'installations, ni à la revitalisation de cours d'eau. Elle s'exerce au contraire surtout de manière indirecte, avec l'octroi d'autorisations et de concessions, l'élaboration ou l'approbation de plans d'aménagement local et de plans paysagers, etc. Le PCDP doit permettre le pilotage des interventions cantonales ayant un impact sur le paysage en vertu d'objectifs de développement prédéfinis, ce qui implique des intentions claires et une stratégie solidement étayée. Les principes exposés ci-après constituent l'ossature d'une stratégie commune. Ils sont subdivisés en « principes régissant l'action des pouvoirs publics » d'une part, et en huit « champs d'action » d'autre part.
Responsabilité	Le canton, les régions d'aménagement ou conférences régionales et les communes portent la responsabilité d'agir selon une approche respectueuse et protectrice du paysage. Il appartient à la fois à la société, aux milieux politiques et à l'administration, dans une démarche concertée, de consolider et de développer les valeurs paysagères tout en préservant les caractéristiques des biens naturels et culturels.
Particularités régionales	L'administration cantonale, les régions d'aménagement ou conférences régionales et les communes agissent dans le respect des propriétés uniques ou caractéristiques du paysage. Elles en promeuvent les particularités régionales.
Mise en œuvre au niveau adéquat	Le PCDP est mis en œuvre au niveau adéquat, conformément au principe de subsidiarité, par les régions, les organes responsables des parcs et les communes, qui coopèrent à cette fin.
Information	Le Conseil-exécutif et l'administration cantonale informent ouvertement et au moment opportun sur les objectifs et les mesures énoncés par le PCDP. Ils font preuve de transparence et veillent à inclure les régions d'aménagement ou conférences régionales, les communes, les organes responsables des parcs et les cantons voisins dans leurs démarches.
OACOT : service spécialisé dans les questions relatives au paysage	L'OACOT, et plus précisément son Service de l'aménagement régional et local (R+L) et son Service de l'aménagement cantonal (AmC), est spécialisé dans les questions relatives au paysage. A ce titre, il assume une fonction de conseil et de transmission à propos du PCDP et de sa mise en œuvre.

4 Champs d'action et principes thématiques

Définition	Les champs d'action sont des thèmes prioritaires ayant un lien avec le paysage dans le canton de Berne.
Huit champs d'action	Les champs d'action ont été identifiés en particulier à partir des instruments d'aménagement et bases juridiques existants, compte tenu des acteurs en présence et des compétences des autorités. Leur nombre et leur classement thématique ont ensuite été définis à l'occasion d'un atelier avec le groupe de suivi. Les aspects paysagers des champs d'action sélectionnés font l'objet d'une description qui débouche sur l'énoncé de principes. Les bases juridiques existantes ainsi que diverses stratégies telles que la conception « Paysage Suisse » [3] ou la stratégie paysagère du canton de Lucerne [11] ont servi de référence. Les principes sont à mettre en œuvre, sans distinction géographique, sur l'ensemble du territoire bernois.

4.1 Champ d'action 1 : milieu bâti

Milieu bâti et paysage	<p>Le paysage constitue le cadre de vie de la population, mais aussi l'habitat de la faune et de la flore. Dans ce contexte, la séparation entre le bâti et les espaces ouverts joue un rôle essentiel. Le mitage du territoire, c'est-à-dire la dispersion des constructions, amoindrit la qualité du paysage. Au contraire, la structuration du milieu bâti en entités clairement distinctes offre de solides points de repère générateurs d'identité.</p> <p>À l'intérieur comme à l'extérieur du tissu bâti, l'agencement des bâtiments, des groupes de constructions et des quartiers ainsi que celui des places et des espaces rue revêt une grande importance, tout particulièrement dans la perspective de l'urbanisation interne (URBi). L'habitat se doit d'être de qualité. De même, les espaces verts et les espaces de rencontre ou dédiés à l'activité physique notamment jouent un rôle clef, renforcé par l'existence de réseaux piétonniers et cyclistes denses. La question de l'agencement sera appréhendée avec d'autant plus de circonspection que l'emplacement est sensible sous l'angle paysager, qu'il est prévu de construire de gros volumes ou que le site est quotidiennement très fréquenté (centres de localité, aires destinées aux services, aux commerces et à l'artisanat ou à l'industrie).</p> <p>Hors du tissu bâti, les constructions et installations ont un fort impact visuel. Pour peu qu'elles présentent des caractéristiques propres à la région (p. ex. habitat dispersé) et qu'elles s'intègrent bien dans leur environnement, elles sont un atout qualitatif pour le paysage. Mais elles peuvent également lui porter atteinte s'il s'agit de constructions de grandes dimensions en des emplacements exposés ou de bâtiments de faible valeur architecturale.</p>
Bases et compétences	<p>L'urbanisation concentrée, l'urbanisation interne de qualité ainsi que la promotion de la requalification urbaine sont des exigences majeures de l'aménagement du territoire, qui ont encore gagné en importance suite à la révision partielle de la législation en la matière intervenue en 2014. Le plan directeur cantonal (PDC 2030) a été remanié en conséquence ; ces travaux ont été suivis de diverses publications de l'OACOT, qui a par ailleurs institué un service dédié à l'urbanisation interne. Les thèmes du champ d'action 1 relèvent en particulier de la compétence de l'OACOT, en tant que service cantonal spécialisé en aménagement du territoire, et de celle des communes. Les principes énoncés ci-après sont destinés à renforcer la collaboration entre les différents acteurs.</p>
P 1.1 : urbanisation	<p>L'urbanisation est concentrée et, dans les villes et les villages, le tissu bâti est davantage exploité et mis en valeur. L'urbanisation est essentiellement interne, de façon à éviter l'étalement des constructions.</p>
P 1.2 : ceintures vertes	<p>Des ceintures vertes soulignent la structure générale des entités urbanisées et encouragent la conservation de paysages ouverts d'un seul tenant. Elles sont destinées à empêcher que des secteurs bâtis voisins ne finissent par n'en former plus qu'un seul. Ainsi, le découpage du territoire (entités urbanisées reconnaissables, séparées les unes des autres par de précieux espaces verts) est maintenu, ce qui a également pour effet de préserver les réseaux de biotopes et les corridors migratoires.</p>
P 1.3 : frange urbaine	<p>Lors de la délimitation des zones et de la formulation des prescriptions qui leur sont applicables, dans le cadre de l'édiction de plans d'affectation, une décision est prise au cas par cas s'agissant de l'agencement ciblé de la frange urbaine et de l'exploitation des potentiels de mise en réseau écologique.</p>
P 1.4 : qualité des aires de verdure et espaces libres	<p>Les aires de verdure et espaces libres contribuent à un climat agréable en ville, à un régime des eaux équilibré et à la diversité des espèces tout en permettant au public de découvrir la nature, de pratiquer des activités physiques et de se détendre. Une urbanisation interne de qualité se traduit notamment par une conception soignée des espaces libres et des aires de verdure, ainsi que par l'attention portée à l'évolution historique du site construit.</p>
P 1.5 : construction hors de la zone à bâtir	<p>Les bâtiments et installations érigés hors de la zone à bâtir respectent l'identité régionale du paysage : bien intégrés à ce dernier, ils sont de précieux témoins de la culture du bâti.</p>

4.2 Champ d'action 2 : infrastructures

Infrastructures et paysage	Les infrastructures, qu'elles soient destinées au trafic, à l'approvisionnement ou à l'élimination, au tourisme ou encore aux télécommunications (antennes, mâts, etc.), marquent et structurent le paysage. Souvent, elles nécessitent l'érection de petits bâtiments ainsi que la mise en place de panneaux indicateurs, de signaux routiers ou d'armoires de commande. La protection contre les dangers naturels requiert elle aussi des constructions et installations susceptibles de laisser une forte empreinte sur le paysage. L'impact des infrastructures dépend de leur configuration, de leur taille, de leur situation et de leur agencement.
Bases et compétences	Les thèmes du champ d'action 2 relèvent de la compétence de plusieurs services cantonaux spécialisés et de celle des communes. Bon nombre d'entre eux sont abordés dans le PDC 2030. Les principes énoncés ci-après sont destinés à renforcer la prise en compte du paysage aux stades de la projection, de la construction et de l'agencement des infrastructures.
P 2.1 : choix circonspect des sites	Les intérêts relatifs à la protection d'une part et à l'utilisation d'autre part sont soigneusement pondérés lors du choix du site ou du tracé d'installations d'infrastructure. On veille à ce que les secteurs non construits conservent leur caractère ouvert et à éviter autant que possible de morceler le paysage. Les paysages particulièrement sensibles et les zones de protection sont ménagés et les unités paysagères peu ou non desservies restent intactes à long terme.
P 2.2 : qualités esthétiques	Les infrastructures présentent des qualités esthétiques appropriées et s'intègrent bien au paysage.
P 2.3 : regroupement et concentration	Les possibilités de regroupement et de concentration sont examinées avec une attention particulière lors de la projection et de la construction d'installations (choix du site ou du tracé, besoin en surface).
P 2.4 : déconstruction	Les installations désaffectées sont en règle générale déconstruites au moment de leur remplacement ou de l'implantation d'une nouvelle construction.

4.3 Champ d'action 3 : agriculture

Agriculture et paysage	<p>L'agriculture modifie le paysage à différents égards : types de culture, friches, méthodes d'exploitation, logements et ruraux. Les arbres fruitiers haute-tige, les haies, les clôtures, etc. sont par ailleurs autant d'éléments verticaux qui marquent les surfaces cultivées. L'impact de changements apportés à l'intensité de l'exploitation et aux techniques utilisées est considérable. Il existe dans ce domaine toute une série d'instruments destinés à encourager la diversité des exploitations et, partant, celle du paysage.</p> <p>Une agriculture adaptée au site se caractérise par des méthodes d'exploitation tenant compte des spécificités de l'espace naturel, de la sensibilité de l'écosystème et des particularités régionales. À cet égard, les « objectifs environnementaux pour l'agriculture » définis pour le domaine de la biodiversité et du paysage constituent une référence importante [12].</p>
Bases et compétences	<p>Les thèmes du champ d'action 3 relèvent avant tout de la compétence de la Confédération. La marge de manœuvre dont dispose le canton est exploitée par l'OAN, qui se fonde sur sa stratégie 2020. Quant à la construction hors de la zone à bâtir, elle relève de la compétence du canton (OACOT) en vertu de la LAT.</p> <p>Les principes énoncés ci-après sont destinés à renforcer la collaboration entre les différents acteurs.</p>
P 3.1 : renforcement de l'identité régionale du paysage	<p>L'identité régionale du paysage est renforcée par une exploitation agricole adaptée au site et diversifiée.</p> <p>En l'absence d'objectifs écologiques contraires, des mesures sont prises pour contrer l'enfrichement des terres cultivables et des surfaces d'estivage.</p>
P 3.2 : utilisation mesurée du sol	<p>Les projets de construction agricole respectent le principe de l'utilisation mesurée du sol.</p>
P 3.3 : modifications de terrain	<p>En cas de modification de terrain destinée à valoriser le sol, les critères écologiques et d'esthétique du paysage entrent en considération.</p>
P 3.4 : améliorations foncières	<p>Les mesures d'amélioration foncière tiennent compte des valeurs paysagères et naturelles existantes, favorisent le développement respectueux du paysage cultivé et participent à la réalisation de l'infrastructure écologique. Elles contribuent elles aussi au renforcement de l'identité régionale du paysage.</p>
P 3.5 : choix des sites	<p>Les sites devant accueillir de nouveaux bâtiments et installations agricoles ayant un fort impact visuel sont choisis au terme d'une appréciation globale, sous l'angle spatial, des aspects de l'intégration dans le paysage et de la concentration. La meilleure solution du point de vue paysager est retenue dans toute la mesure du possible, par exemple au moyen d'échanges de terrains.</p>
P 3.6 : aménagement des abords	<p>Non seulement les nouvelles constructions doivent respecter les spécificités régionales de par leur architecture et leurs matériaux, mais il importe également que leurs abords soient aménagés d'une manière adaptée au site.</p>

4.4 Champ d'action 4 : forêt

Forêt et paysage	<p>Près d'un tiers du territoire bernois est recouvert de forêt. Ainsi, les aires forestières étendues, mais aussi les zones boisées plus petites qui parsèment les terres agricoles et les espaces urbanisés, contribuent dans une large mesure à façonner le paysage. De dimensions variables et dotées d'une structure propre, qui est déterminée par le peuplement, la composition des essences et le type de gestion, les forêts confèrent au paysage une touche caractéristique. Ce constat vaut surtout pour les lisières, tant il est vrai qu'un haut degré de crénelure présente un attrait particulier. La forêt remplit de nombreuses fonctions dont celle, très prisée, d'espace de détente aisément accessible.</p>
Bases et compétences	<p>Au sein de l'administration cantonale, les thèmes du champ d'action 4 ressortissent avant tout à l'Office des forêts et des dangers naturels (OFDN). L'OAN, l'OACOT, les régions d'aménagement ou les conférences régionales et les communes sont à maints égards d'importants partenaires (s'agissant p. ex. de questions telles que l'envahissement des terres cultivables par la forêt, les pâturages boisés, la planification forestière régionale ou encore les constructions en forêt).</p> <p>Les bases principales pour le champ d'action 4 sont les législations fédérale et cantonale sur les forêts, les prescriptions fédérales en matière de biodiversité, l'inventaire des objets naturels en forêt et la stratégie « Forêt » (2018) de l'OFDN (anciennement l'OFOR). La Stratégie de biodiversité, plan sectoriel compris, énonce elle aussi d'importants principes et objectifs.</p> <p>Sept pour cent de la surface forestière totale, soit quelque 12 500 hectares, sont la propriété du canton de Berne. L'entreprise Forêts domaniales entretient et gère les forêts relevant de sa compétence compte tenu de leur fonction respective, qui peut être économique, protectrice ou écologique. Les principes énoncés ci-après sont destinés à renforcer la collaboration entre les différents acteurs.</p>
P 4.1 : surface et distribution des forêts	<p>L'alternance, avec ses spécificités propres à chaque région, entre forêts et espaces ouverts est préservée. Lors de défrichements et de reboisements compensatoires, une attention particulière est accordée à la crénelure qui en résulte.</p>
P 4.2 : réserves forestières, lisières et sites spécifiques	<p>Les éléments forestiers précieux pour l'écologie, tels que les lisières étagées, les amoncellements de vieux bois et les groupes d'arbres morts, les forêts clairsemées ainsi que les réserves forestières sont préservés ou recréés. Là où forêts et milieux ouverts se rencontrent, les mesures écologiques et paysagères se complètent en synergie.</p>
P 4.3 : formes d'exploitation régionales	<p>Les formes d'exploitation régionales que sont par exemple les pâturages boisés, les taillis sous futaie et les forêts jardinées (forêts étagées) sont préservées et favorisées en tant qu'éléments paysagers présentant une diversité et un attrait particuliers.</p>
P 4.4 : plans de développement de la forêt	<p>Lors du remaniement des plans forestiers régionaux, les synergies avec les instruments d'aménagement, de promotion de la biodiversité (en forêt) et de politique agricole sont exploitées.</p>
P 4.5 : constructions et installations en forêt	<p>Les constructions et installations en forêt n'excèdent pas la mesure requise par les fonctions de la forêt aux plans local et régional.</p>

4.5 Champ d'action 5: eaux

Eaux et paysage	<p>Les eaux figurent parmi les éléments paysagers générateurs d'identité les plus attrayants. Axes vitaux de notre paysage, elles relient les biotopes, sont essentielles à la diversité de la faune et de la flore, et offrent de précieux espaces de détente à la population. Les cours d'eau à ciel ouvert ne représentent qu'une petite fraction du réseau originel et, souvent, ils ne peuvent remplir pleinement leurs fonctions écologiques. La loi fédérale sur la protection des eaux impose le rétablissement de celles-ci dans le respect de la qualité paysagère.</p>
Bases et compétences	<p>La loi cantonale sur l'aménagement des eaux (LAE) a été révisée et adaptée à la législation fédérale sur la protection des eaux. Avec la loi sur la pêche (LPé), la LAE constitue une base solide pour le rétablissement de l'état initial des écosystèmes aquatiques.</p> <p>Dans le canton de Berne, les offices compétents ont réuni et coordonné tous les plans établis à la suite de la révision des dispositions sur la protection des eaux dans le concept de développement des eaux (GEKOB.E.2014) [13]. La stratégie de l'eau (2010) [14] définit quant à elle les catégories d'utilisation des cours d'eau, qui ont été reprises dans la fiche de mesure C_20 du plan directeur cantonal.</p> <p>Les principes énoncés ci-après sont destinés à renforcer la collaboration entre les différents acteurs.</p>
P 5.1 : valeur paysagère des espaces réservés aux eaux, des sources et des zones humides	<p>La diversité naturelle et le bon fonctionnement des eaux et des espaces qui leur sont réservés ainsi que des sources et des zones humides contribuent à l'identité régionale du paysage. Ils doivent être préservés, restaurés et renforcés. En cas d'atteintes inévitables, des mesures de valorisation sont réalisées en temps utile.</p>
P 5.2 : éléments paysagers de mise en réseau	<p>Les plans et projets prennent en considération et promeuvent les qualités esthétiques, les particularités locales et les fonctions écologiques des eaux.</p>
P 5.3 : espaces réservés aux eaux	<p>Avec leurs rives naturelles ou proches de l'état naturel, les lacs et cours d'eau structurent le paysage et contribuent de manière déterminante à l'infrastructure écologique.</p> <p>La délimitation de portée contraignante, dans les plans d'affectation communaux, des espaces réservés qui permettent aux eaux de remplir leurs fonctions bénéficie d'un soutien actif de la part des services cantonaux.</p>
P 5.4 : revitalisations	<p>Les travaux de mise en œuvre des objectifs formulés dans la législation sur la protection des eaux (revitalisation, assainissement des débits résiduels, etc.) sont poursuivis avec constance à l'aide des instruments disponibles.</p>

4.6 Champ d'action 6: patrimoine culturel

Patrimoine culturel et paysage	Même si sa présence passe souvent inaperçue ou semble aller de soi, le patrimoine culturel façonne l'identité de tout un chacun et offre des repères à la société dans son ensemble. En reconnaître, décrire et communiquer la valeur est une tâche commune et il est du devoir de la collectivité de veiller à le préserver durablement. Du point de vue paysager, le patrimoine culturel comprend en particulier les objets inscrits dans les inventaires fédéraux des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et des voies de communication historiques de Suisse (IVS), l'inventaire du patrimoine mondial de l'UNESCO et les inventaires cantonaux. Bien que relevant du champ d'action « patrimoine naturel », les sites marécageux, les objets IFP et les parcs d'importance nationale participent également de l'héritage culturel. L'impact général des biens du patrimoine sur le paysage découle tout autant de l'agencement des environs que de la préservation des objets en tant que tels. La prise de conscience, par les autorités communales et la population, de l'existence et de la valeur du patrimoine culturel passe par des mesures de sensibilisation.
Bases et compétences	Les thèmes du champ d'action 6 relèvent avant tout de la compétence de l'Office de la culture, de l'Office des ponts et chaussées (IVS) et des communes. Ils sont abordés pour certains par le PDC 2030 (p. ex. dans les fiches de mesure D_01 et D_10). Les inventaires fédéraux des sites construits à protéger et des voies de communication historiques mentionnent des objets d'importance régionale ou locale, en plus de ceux d'importance nationale. Le recensement architectural du canton de Berne, pour sa part, répertorie, décrit et évalue les monuments historiques dignes de protection ou de conservation. Quant aux lieux de découvertes, ils figurent dans le recensement archéologique. Les principes énoncés ci-après sont destinés à renforcer la collaboration entre les différents acteurs.
P 6.1 : inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS)	Du point de vue paysager, les plans et projets prennent en considération les objectifs de protection de l'ISOS, notamment pour les périmètres environnants et les échappées dans l'environnement [15] .
P 6.2 : recensement architectural	Les plans et projets tiennent en particulier compte de l'impact historico-culturel et urbanistique des ensembles bâtis et objets inventoriés.
P 6.3 : culture du bâti	Les qualités paysagères et culturelles typiques d'une région sont préservées à long terme mais aussi mises en valeur en raison de leur potentiel touristique. Les constructions et installations nouvelles ou rénovées respectent l'aspect caractéristique des localités, les structures urbanisées, les typologies architecturales ainsi que les valeurs historiques, culturelles, paysagères et naturelles.
P 6.4 : inventaire des voies de communication historiques de Suisse (IVS)	Les voies de communication historiques impriment souvent leur marque sur le paysage et constituent des biens culturels précieux. Le canton soutient par conséquent la préservation et la mise en valeur des objets recensés dans l'IVS.
P 6.5 : patrimoine culturel mondial de l'UNESCO	Les activités ayant un impact sur le territoire sont compatibles avec la protection des objets possédant une valeur universelle exceptionnelle qui font partie du patrimoine culturel mondial de l'UNESCO.
P 6.6 : patrimoine archéologique	Les lieux de découvertes et les zones protégées constituent un patrimoine historique et culturel important de notre société qui doit être préservé et traité avec ménagement.
P 6.7 : patrimoine culturel immatériel	Le patrimoine culturel immatériel imprimant sa marque sur le paysage est perpétué, de sorte qu'il renseigne sur l'histoire de ce dernier tout en contribuant à son aménagement. Dans ce contexte, des formes d'exploitation telles que les prairies irriguées, les pâturages boisés, etc. revêtent une importance particulière.

4.7 Champ d'action 7 : patrimoine naturel

Patrimoine naturel et paysage	<p>Les paysages de qualité ont en règle générale conservé une part importante de leur héritage naturel. La plupart d'entre eux sont peu construits, faiblement morcelés, et se distinguent par la diversité de leurs biotopes et la présence de réseaux intacts.</p> <p>Les paysages remarquables du canton de Berne figurent dans deux inventaires fédéraux : celui des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale ainsi que celui des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). De vastes réserves naturelles contribuent dans certains cas à leur préservation. L'inscription du site « Alpes suisses Jungfrau-Aletsch » (SAJA) au patrimoine naturel mondial de l'UNESCO, tout comme la création des parcs naturels régionaux du Chasseral, du Gantrisch, du Diemtigtal et du Doubs, sont le fait d'initiatives locales ou régionales. La perméabilité biologique du paysage est nécessaire à la flore et à la faune. Le maintien à long terme d'une majorité d'espèces en dépend. L'interconnexion des biotopes garantit non seulement la diversité des espèces, mais aussi celle des paysages en ce qu'elle préserve et promeut une mosaïque d'espaces vitaux. La mise en réseau joue aussi un rôle fondamental dans le tissu bâti : les corridors et espaces verts, en invitant à la détente, y accroissent la qualité de vie.</p>
Bases et compétences	<p>Les thèmes du champ d'action 7 relèvent avant tout de la compétence de l'OACOT, du Service de la promotion de la nature (SPN), de l'Inspection de la chasse (ICh) et de l'Inspection de la pêche (IP), toutes deux rattachées à l'OAN, de l'OFDN ainsi que des communes.</p> <p>Bon nombre de thèmes sont traités dans le PDC 2030. Il existe par ailleurs d'importants recoupements avec la « Stratégie Biodiversité Suisse » et son plan d'action ainsi qu'avec la Stratégie de biodiversité du canton de Berne (parties I et II) [16] et le plan sectoriel Biodiversité [10]. Enfin, un inventaire indicatif cantonal recense les géotopes [17].</p> <p>Les principes énoncés ci-après sont destinés à renforcer la collaboration entre les différents acteurs.</p>
P 7.1 : Objets IFP	<p>En présence de plans et de projets ayant des effets sur l'organisation du territoire, ainsi que lors de la réalisation de ceux-ci, le canton et les communes tiennent compte, dans la pesée des intérêts, des objectifs de protection énoncés en particulier par l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. Dans leurs plans d'aménagement local, les communes mettent en œuvre les mesures de protection obligatoires pour les propriétaires fonciers, le cas échéant de manière différenciée par l'édiction de périmètres et prescriptions de protection.</p>
P 7.2 : sites marécageux	<p>Le canton et les communes poursuivent la mise en œuvre des mesures de préservation et de valorisation prévues dans le plan sectoriel sur les sites marécageux.</p>
P 7.3 : patrimoine naturel mondial de l'UNESCO	<p>Les activités ayant un impact sur le territoire sont compatibles avec la protection des objets possédant une valeur universelle exceptionnelle qui font partie du patrimoine naturel mondial de l'UNESCO.</p>
P 7.4 : parcs naturels régionaux	<p>Le canton encourage notamment la conservation et la mise en valeur de la qualité de la nature et du paysage dans les parcs naturels régionaux. Les autorités communales et cantonales tiennent compte des buts poursuivis par les parcs régionaux dans leurs plans et stratégies.</p>
P 7.5 : géotopes	<p>Les objets protégés au niveau cantonal ainsi que les géotopes dignes de protection selon les inventaires indicatifs national et cantonal sont pris en compte dans les plans et projets. Il s'agit tout particulièrement de veiller à ce que les géotopes puissent conserver et déployer pleinement leurs effets sur le paysage.</p>
P 7.6 : biotopes et espèces	<p>Les biotopes et les espèces d'importance nationale ou régionale sont préservés et favorisés conformément au plan sectoriel cantonal Biodiversité et pris en compte dans les plans et projets. Les communes assument leur responsabilité de protéger et de valoriser les biotopes importants à l'échelle locale.</p>

P 7.7 : infrastructure écologique	L'infrastructure écologique, en raison de sa forte composante paysagère, est également mise en œuvre au moyen d'instruments d'aménagement.
P 7.8 : état «sauvage» et processus naturels	Les processus naturels subsistants (p. ex. dans les marges proglaciaires et les zones alluviales) sont intégralement préservés. Les biotopes proches de l'état naturel et dynamiques sont conservés tandis que le potentiel de reconstitution de tels milieux est exploité dans toute la mesure du possible au moyen de réserves forestières et de mesures de valorisation des eaux.

4.8 Champ d'action 8 : santé et détente

Santé, détente et paysage	<p>Un paysage de qualité incite aux activités de détente, notamment sportives, et promeut ainsi la santé tant physique que psychique. On lui attribue depuis longtemps un tel impact sur le bien-être, que des études scientifiques récentes sont venues confirmer. Les qualités paysagères sont perceptibles par tous les sens, et pas seulement par la vue. Avec le changement climatique, mais aussi en raison de l'urbanisation interne, les aires de fraîcheur et les biotopes proches de l'état naturel gagnent en importance. C'est ainsi que les forêts et les eaux à ciel ouvert sont bénéfiques pour la santé. La tranquillité est également une qualité prépondérante. Afin que le bien-être de l'ensemble de la population s'en trouve favorisé, le paysage doit répondre à différents besoins : espaces de détente à proximité (immédiate) de l'habitat et endroits incitant à un plus long séjour en fin de semaine ou pendant les vacances. Le patrimoine culturel (p. ex. tours, châteaux, vieilles villes) est lui aussi très prisé comme but d'excursion. L'accessibilité doit être aisée pour tous les groupes de la population. La présence d'espaces de détente attrayants près des lieux d'habitation et d'activités contribue à réduire le volume du trafic de loisir.</p> <p>Le tourisme peut se révéler une branche économique dominante à fort impact sur le paysage. Les lieux qui enregistrent de nombreuses nuitées sont ceux qui disposent d'une riche palette d'infrastructures touristiques et d'équipements d'approvisionnement ; dans l'espace alpin, ils jouent en outre fréquemment un rôle de centre pour les environs.</p>
Bases et compétences	<p>Les thèmes du champ d'action 8 relèvent à la fois de la compétence de plusieurs offices cantonaux (OACOT, SPN, OEE, OEC, OSSM, OFDN, OPC, offices de la DSS), des régions ainsi que des communes. Il n'existe toutefois pas, à ce jour, de stratégie transversale sur le paysage comme espace de détente et son impact sur la santé, mais uniquement des instruments ponctuels (p. ex. Stratégie sportive du canton de Berne, programmes régionaux de développement touristique [PRDT], stratégie pour la récréation en forêt, etc.).</p> <p>Les principes énoncés ci-après sont destinés à renforcer la collaboration entre les différents acteurs.</p>
P 8.1 : Espaces de détente proches	<p>La population dispose d'espaces de détente accueillants à l'intérieur même des agglomérations et des centres régionaux, ou à proximité immédiate. L'accent est mis, en termes d'aménagement, sur les eaux de surface et les aires de verdure. Ces espaces sont dans toute la mesure du possible rendus très facilement accessibles par les transports publics et la mobilité douce.</p>
P 8.2 : utilisation à des fins touristiques ou de détente	<p>Les activités de détente et de loisir tiennent compte des objectifs qualitatifs formulés à propos du paysage ainsi que de la présence d'espèces et de biotopes sensibles aux nuisances. Elles respectent le patrimoine culturel.</p> <p>L'infrastructure touristique ainsi que les utilisations touristiques intensives et leurs extensions sont concentrées sur des sites adéquats et les nuisances sont limitées au minimum.</p>
P 8.3 : pollution sonore, tranquillité	<p>De vastes zones de tranquillité sont préservées ou créées, à titre de compensation pour les secteurs soumis à la pollution sonore, et sont rendues facilement accessibles par la mobilité douce.</p> <p>Il est tenu compte du besoin de silence nocturne éprouvé par la population et la faune.</p>
P 8.4 : qualité de l'air, climat urbain	<p>Le microclimat urbain est amélioré par la création d'espaces verts, de surfaces aquatiques et de corridors de ventilation, par la plantation d'arbres et d'allées ainsi que par la végétalisation des bâtiments. Des mesures sont prises pour réduire l'impact des îlots de chaleur urbains, qui tend sinon à s'accroître du fait du réchauffement climatique.</p>
P 8.5 : émissions lumineuses	<p>Il est tenu compte du besoin d'obscurité nocturne éprouvé par la population et la faune (sommeil, protection, visibilité de la voûte céleste). Les émissions lumineuses sont limitées dans toute la mesure du possible, sous réserve des aspects liés à la sécurité.</p>

5 Types de paysage cantonaux

5.1 Contexte / but

La typologie des paysages de la Confédération comme point de départ

La typologie des paysages de la Confédération [18] constitue un bon point de départ car elle est disponible pour l'ensemble du territoire suisse et décrit les types de paysage selon des critères uniformes. Il a dès lors été renoncé à l'établissement d'une typologie propre au canton de Berne. Cette approche a déjà été retenue par d'autres projets cantonaux relatifs à l'ordonnance sur les paiements directs (OPD) : qualité du paysage (dès 2014) et mise en réseau (2016).
https://www.vol.be.ch/vol/fr/index/natur/naturfoerderung/formulare_merkblaetter.html

5.2 Réflexions méthodologiques

38 types de paysage définis en fonction de l'espace naturel et de facteurs culturels

La Confédération a présenté en 2011 une typologie des paysages suisses qui, tout comme le PCDP 2020, se fonde sur une compréhension globale du paysage. Elle ne se limite pas à une approche basée sur l'interprétation et la description de données de base statistiques et de caractéristiques paysagères. En effet, la perception du paysage par les êtres humains englobe également des aspects culturels et émotionnels. Pour une approche aussi complète que possible, la typologie des paysages suisses prévoit, outre la saisie des données naturelles et territoriales, le relevé d'éléments culturels tels que le type d'utilisation du sol, le style des constructions, les monuments, les objets du patrimoine et d'autres témoins de notre civilisation qui contribuent à façonner le caractère de nombreux paysages de Suisse. Les exigences retenues pour la typologie des paysages suisses sont les suivantes :

- Niveau de référence : ensemble du territoire national
- Contenu : prise en compte de facteurs relatifs à l'espace naturel et d'ordre culturel
- Délimitation : selon des critères naturels et géographiques et non pas en fonction de limites politico-administratives
- Base de données : uniquement des données couvrant l'ensemble du territoire qui peuvent être géoréférencées

La typologie des paysages suisses décrit 38 types de paysage définis en fonction de l'espace naturel et de facteurs culturels. Pour le canton de Berne, 20 types de paysage sont pertinents.

3 grands espaces de référence : Jura, Plateau, Alpes

Le Jura, le Plateau et les Alpes, qui se distinguent par leur géologie, leur tectonique, leur géomorphologie et leur climat, constituent trois grands espaces de référence. Tous les types de paysage qui ne sont pas marqués par une utilisation ou un élément paysager dominants y sont rattachés.

6 unités topographiques de base

La topologie est également un critère essentiel d'identification et de délimitation des types de paysage. Elle joue un rôle clef pour la spécification des caractéristiques paysagères, mais aussi pour la détermination des unités paysagères. Si l'on s'en tient à la référence à l'échelle nationale, il n'est pas possible de classer chaque vallée, chaque colline ou chaque montagne dans une catégorie de paysage donnée. De même, on ne peut définir des types de paysage uniquement sur la base de mesures d'altitude parce que la perception humaine du paysage est marquée par les notions d'espace géographique ou d'espace vécu. Le projet de typologie des paysages suisses utilise par conséquent six unités topographiques de base : plaines, plateaux, vallées et bassins, collines, montagne et haute montagne.

Autres différenciations	<p>Dans le Jura, les critères essentiels de différenciation supplémentaire sont liés à la tectonique (Jura plissé / Jura tabulaire) et au pourcentage de forêts.</p> <p>Pour le Plateau, les critères essentiels de différenciation supplémentaire sont liés aux unités topographiques de base (plaines, plateaux, collines) et sont notamment</p> <ul style="list-style-type: none"> – le taux d’urbanisation des plaines, – les formes du relief et l’aptitude aux grandes cultures des paysages de collines. <p>Dans l’espace alpin, les principaux critères de différenciation supplémentaire au sein des unités topographiques de base (paysages de vallées, de collines et de montagne) sont</p> <ul style="list-style-type: none"> – la pente moyenne (< 60% / > 60%), – la géologie et – la présence de glace / névés.
Types de paysage non spécifiques aux grands espaces	<p>Des paysages caractérisés par une utilisation du sol dominante ou par des aspects naturels déterminés peuvent être présents dans l’ensemble du territoire ou dans quelques grands espaces. La Confédération distingue les types de paysage suivants: paysage urbain, paysage périurbain, paysage fluvial, paysage viticole, paysage de steppes rocheuses et paysage marqué par les marais.</p>

5.3 Adaptations spécifiques au canton de Berne

20 types de paysage pour le canton de Berne	<p>La structure de base établie par la Confédération a été adaptée aux besoins du canton lors des travaux relatifs au projet de qualité du paysage. Ces adaptations ont été reprises et développées pour le PCDP 2020 et parfois assorties d’une rectification des limites entre les types de paysage. Les principales modifications sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Réunion des paysages montagnards et des paysages de haute montagne des Alpes, et définition d’un nouveau type, à savoir celui des paysages de vallées des Alpes. Il semble en effet plus important de marquer la différence d’utilisation entre le fond des vallées et les versants que de distinguer les périmètres de part et d’autre de la limite de la forêt (n° 42). – Réunion des paysages urbain et périurbain (n° 34). – Renonciation à la délimitation de paysages fluviaux au profit du nouveau type de paysage lacustre (n° 43).
Limites floues	<p>La carte ci-après offre une vue d’ensemble des types de paysage (TP) du canton de Berne. Il existe par ailleurs une carte cantonale distincte, à l’échelle 1 : 200 000, sur laquelle figurent tous les types de paysage. Ces derniers ont été délimités à l’échelle 1 : 25 000. Il n’en reste pas moins que les limites, loin d’être tracées à la parcelle près, sont floues ; les TP se superposent, en particulier dans les espaces de transition. Cet aspect revêt de l’importance en ce sens que l’impact d’un paysage ou la perception que l’on en a ne s’arrête pas à ses limites. Un paysage peut au contraire se caractériser justement par la marque que lui impriment les autres paysages qui empiètent sur lui ou, de près ou de loin, le complètent ou le concurrencent.</p>

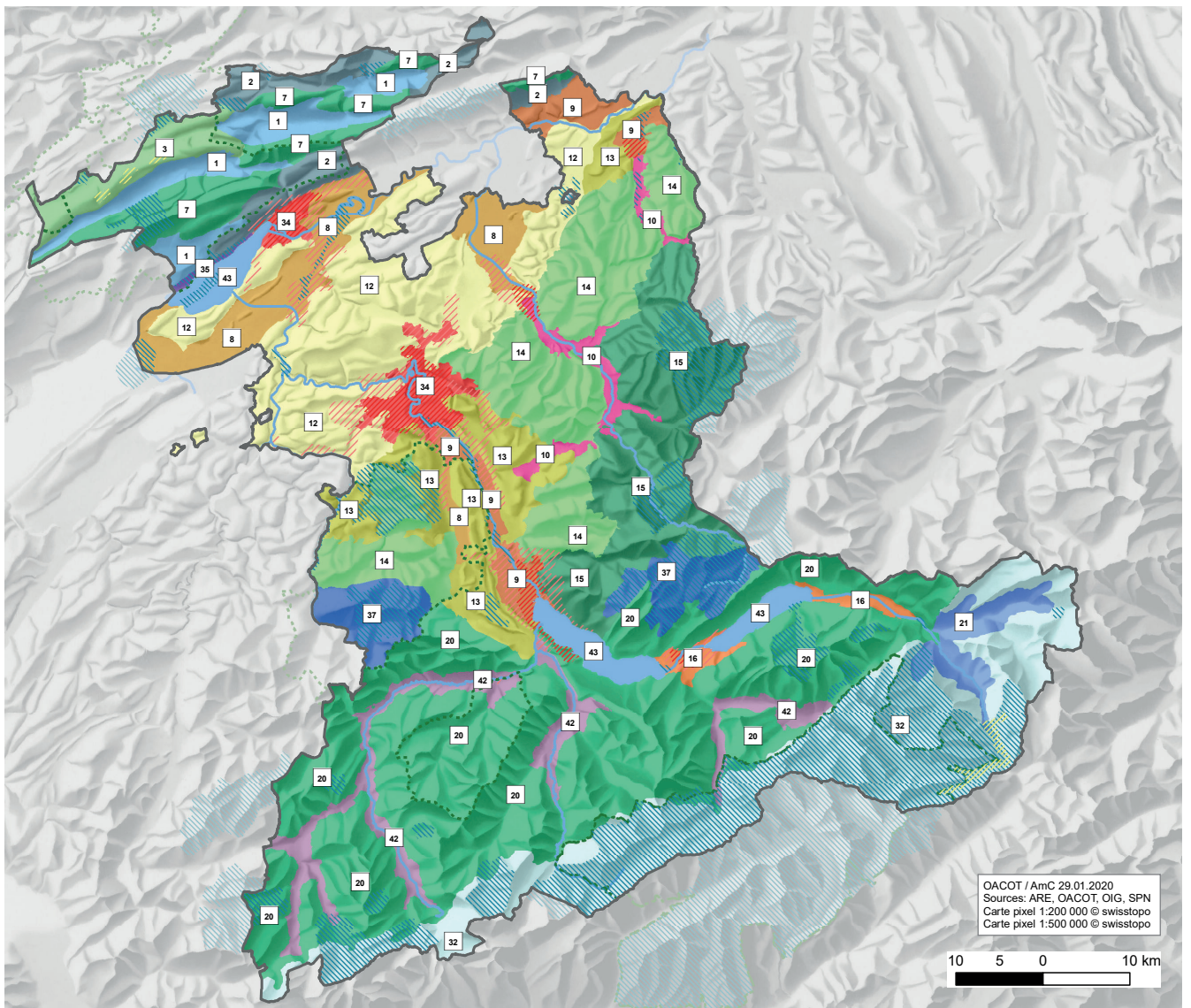


Fig. 2: Carte synoptique des types de paysage du canton de Berne

Légende

Types de paysage

- 1 Paysage de vallées et bassins du Jura plissé
- 2 Paysage de collines du Jura plissé
- 3 Paysage de plateau du Jura plissé
- 7 Paysage montagnard du Jura plissé
- 8 Paysage de plaines du Plateau suisse marqué par l'agriculture
- 9 Paysage de plaines du Plateau suisse marqué par l'urbanisation
- 10 Paysage de vallées du Plateau suisse
- 12 Paysage de collines du Plateau suisse marqué par les grandes cultures
- 13 Paysage de collines du Plateau suisse marqué par les cultures fourragères
- 14 Paysage de collines du Plateau suisse au relief prononcé
- 15 Paysage montagnard du Plateau suisse
- 16 Paysage de vallées des Alpes septentrionales
- 42 Paysage de hautes vallées des Alpes septentrionales
- 20 Paysage montagnard des Alpes septentrionales
- 21 Paysage montagnard abrupt des Alpes septentrionales
- 31 Paysage de haute montagne des Alpes
- 34 Paysage urbain et périurbain
- 35 Paysage viticole
- 37 Paysage marqué par les marais
- 43 Paysage lacustre

Types de paysage superposés

- Centres urbains des agglomérations
- Ceinture des agglomérations
- Paysage à utilisation touristique intensive
- Paysage énergétique
- Paysage d'importance nationale (IFP / SM)

Informations complémentaires

- Parc naturel régional
- Patrimoine naturel mondial de l'UNESCO
- Grandes rivières

5.4 Types de paysage dans le canton de Berne

Types de paysage présents dans le canton de Berne

Les types de paysage suivants sont présents dans le canton de Berne (selon la numérotation de la typologie fédérale, qui va de 1 à 37 ; les n° 42 et 43 correspondent à des désignations spécifiques au canton de Berne) :

- 1 Paysage de vallées et bassins du Jura plissé
- 2 Paysage de collines du Jura plissé
- 3 Paysage de plateau du Jura plissé
- 7 Paysage montagnard du Jura plissé
- 8 Paysage de plaines du Plateau suisse marqué par l'agriculture
- 9 Paysage de plaines du Plateau suisse marqué par l'urbanisation
- 10 Paysage de vallées du Plateau suisse
- 12 Paysage de collines du Plateau suisse marqué par les grandes cultures
- 13 Paysage de collines du Plateau suisse marqué par les cultures fourragères
- 14 Paysage de collines du Plateau suisse au relief prononcé
- 15 Paysage montagnard du Plateau suisse
- 16 Paysage de vallées des Alpes septentrionales
- 20 Paysage montagnard des Alpes septentrionales
- 21 Paysage montagnard abrupt des Alpes septentrionales
- 32 Paysage de haute montagne des Alpes
- 34 Paysage périurbain
- 35 Paysage viticole
- 37 Paysage marqué par les marais
- 42 Paysage de hautes vallées des Alpes septentrionales
- 43 Paysage lacustre

Types de paysage superposés

Différents types de paysage superposés ont en outre été définis, comme dans le projet de territoire du canton de Berne (PDC 2030).

- Centres urbains des agglomérations
- Ceinture des agglomérations
- Paysage à utilisation touristique intensive
- Paysage énergétique
- Paysage d'importance nationale (IFP / SM)

Les délimitations et les contenus correspondent dans leur grande majorité au projet de territoire [\[8\]](#) et ne sont donc pas développés plus avant. Les descriptions des types de paysage s'y réfèrent toutefois.

Un nouveau type de paysage superposé a été défini, le «paysage énergétique». Il comprend les installations hydroélectriques du Grimsel, le parc éolien de Mont-Crosin ainsi que les installations de Mont-Soleil.

5.5 Description des types de paysage et objectifs d'effet paysagers

Modèle de description uniforme

Les types de paysage sont décrits dans des documents distincts, à partir d'un canevas identique. La description à proprement parler suit un modèle uniforme qui se fonde sur les champs d'action du chapitre 4. Elle sous-tend, avec les connaissances disponibles sur le type de paysage en question, la définition des objectifs d'effet formulés en tant qu'état à atteindre, sans horizon temporel précis. La description a été reprise du rapport de la Confédération, mais avec des adaptations tenant compte des spécificités locales, sur la base d'autres sources et de connaissances du terrain. Les principales sources sont énumérées à la fin de chaque chapitre, suivies de diverses illustrations emblématiques du TP considéré.

Il est possible de consulter depuis le [géoportail du canton de Berne](#) une carte à l'échelle 1 : 200 000 ainsi que la description de chacun des types de paysage (au format PDF).

Objectifs d'effet dans le domaine paysager

Selon la fiche d'information de l'OFEV [19], les objectifs de qualité paysagère (OQP) sont un terme générique désignant à la fois les objectifs de conservation et les objectifs d'évolution du paysage. Le PCDP 2020 renonce toutefois à une telle distinction car la formulation d'OQP sous forme d'objectifs d'effet (état vers lequel il convient de tendre) comporte aussi bien l'aspect de la préservation que celui du développement. A cela s'ajoute que les objectifs qualitatifs élevés qui sont énoncés en faveur de la nature et du paysage impliquent, dans un contexte dynamique, qu'une importance considérable soit accordée à un développement et à un aménagement de qualité en sus des aspects relevant de la préservation.

Objectifs contraignants pour les autorités sur fond gris

Les descriptions des types de paysage n'ont pas force obligatoire pour les autorités, au contraire des objectifs d'effet relatifs au paysage (cf. chap. 1.3), qui sont mis en évidence par un fond gris.

Renonciation à une différenciation plus poussée

Lors des travaux relatifs aux projets cantonaux de qualité du paysage selon l'OPD et de mise en réseau (cf. chap. 5.1), les types de paysage ont été subdivisés en différentes unités paysagères. Tel n'est pas le cas dans le PCDP 2020, pour plusieurs raisons. Le canton entend en particulier éviter d'imposer aux conceptions paysagères régionales ou (supra-)communales des consignes spatiales plus précises et de concurrencer des typologies d'ores et déjà existantes le cas échéant.

6 Objectifs de prestation et mesures (selon le PCAP 1998, complété)

Introduction

La mise en œuvre du PCDP repose sur divers objectifs de prestation et mesures définis ci-après. La sélection a été opérée en fonction de l'urgence d'une intervention, mais aussi de la pertinence du problème selon le PCDP 2020. Les objectifs de prestation suivants complètent ou précisent les objectifs que le canton s'est fixés aux chapitres 2 et 4.

6.1 Mise en œuvre des principes du PCDP 2020

Objectif de prestation 1 : mise en œuvre des principes du PCDP

Les autorités du canton, des régions et des communes dont l'action a un impact sur le paysage s'engagent, dans leur domaine de responsabilité, en faveur d'un développement paysager de qualité dans le respect des principes et des objectifs d'effet du PCDP 2020.

Mesure 1.1 : garantie des compétences spécifiques

L'OACOT et le SPN veillent à ce que les autres services cantonaux disposent des connaissances spécialisées et études de base leur permettant de déceler et de prendre en compte les besoins du paysage et de la nature dans leurs activités.
(Tâche permanente / responsabilité : OACOT)

Mesure 1.2 : conseils aux communes et aux régions

L'OACOT conseille les communes et les régions au sujet du développement paysager. Il collabore étroitement avec le SPN afin d'exploiter les synergies existantes en matière de conseil sur la protection de la nature.
(Tâche permanente / responsabilité : OACOT)

6.2 Action exemplaire du canton

Objectif de prestation 2 : action exemplaire

Le canton met en œuvre les principes et les objectifs du PCDP 2020 lors de l'utilisation de biens-fonds dont il est propriétaire, de même que lors de la réalisation de constructions et d'installations.

Mesure 2.1 : garantie des intérêts écologiques sur les parcelles cantonales

Le canton n'aliène des parcelles ayant une valeur écologique d'importance nationale ou cantonale qu'à titre exceptionnel et si la préservation de cette valeur est garantie de manière appropriée par les acquéreurs.
(Tâche permanente / responsabilité : Office des immeubles et des constructions [OIC])

Mesure 2.2 : terrains cantonaux pour des réseaux de biotopes

Le canton réserve des terrains en vue de compensations en nature lors de la réalisation de mesures de protection de la nature et du paysage d'importance nationale ou cantonale.
(Tâche permanente / responsabilité : OIC)

6.3 Mise en œuvre au niveau régional

Objectif de prestation 3: mise en œuvre au niveau régional Le canton soutient les régions d'aménagement et les conférences régionales dans leurs démarches de concrétisation des objectifs d'effet en matière paysagère.

Mesure 3.1 : conventions de mise en œuvre passées avec les partenaires régionaux L'OACOT et les régions d'aménagement ou conférences régionales discutent périodiquement des programmes spécifiques de mise en œuvre assortis de mesures cantonales de soutien. (Tâche périodique / responsabilité : OACOT)

6.4 Promotion de projets concrets

Objectif de prestation 4: promotion de projets concrets Le canton subventionne les projets concrets de préservation et de valorisation des paysages dignes de protection selon la convention-programme conclue avec la Confédération dans le domaine du paysage en vertu de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Mesure 4.1 : garantie du financement La DIJ sollicite auprès du Grand Conseil les ressources financières nécessaires au versement de subventions en faveur des projets paysagers selon la RPT au moyen du crédit-cadre périodique relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire. (Tâche périodique / responsabilité : OACOT)

Mesure 4.2 : définition des exigences L'OACOT définit les exigences applicables aux projets de préservation et de valorisation en collaboration avec d'autres services spécialisés et experts. (Dès 2020 / responsabilité : OACOT)

Mesure 4.3 : information L'OACOT informe les communes, les régions d'aménagement et conférences régionales ainsi que les organes responsables des parcs naturels régionaux et des sites du patrimoine mondial naturel de la possibilité qui leur est offerte de déposer des propositions de projet concrètes en application des exigences prédéfinies. (Tâche périodique dès 2020 / responsabilité : OACOT)

7 Mise en œuvre et controlling

7.1 Mise en œuvre

Responsabilité des services spécialisés compétents

Les services spécialisés compétents sont responsables de la mise en œuvre des objectifs (de prestation) et de la réalisation des mesures. Ils s'organisent eux-mêmes compte tenu de leurs ressources humaines et possibilités financières.

7.2 Réexamen périodique des effets (sur le modèle du PDC 2030)

Objectifs d'effet et objectifs de prestation

Une distinction est opérée, dans le PCDP 2020, entre les objectifs d'effet (objectifs de qualité paysagère, chap. 5) et les objectifs de prestation (chap. 6). Par objectifs de prestation, on entend les objectifs quantifiables devant être atteints par l'administration. Ils sont déterminés en fonction des mesures opérationnelles énoncées au chapitre 6 qui permettent un contrôle des aspects qualitatifs, quantitatifs et temporels. Par objectifs d'effet, on entend des objectifs (politiques) déterminés au niveau des types de paysage qui concernent une situation ou un changement, en termes de qualité paysagère, que l'on souhaite voir se concrétiser dans la société ou encore au plan économique ou environnemental.

Controlling des prestations : vérifier la mise en œuvre des mesures

Le controlling des objectifs de prestation porte sur la réalisation des mesures et met en évidence, le cas échéant, les éléments requérant une actualisation. Dans le cas du PCDP, un rythme quadriennal est considéré comme approprié. Ainsi, tous les quatre ans, les responsables des différentes mesures dressent un bilan de la mise en œuvre et, au besoin, indiquent en quoi une actualisation s'impose. Cette démarche s'inscrit dans la reddition de rapports (cf. infra).

Controlling des effets : saisir les changements à long terme

Le controlling des objectifs d'effet porte sur l'atteinte des buts définis pour les différents types de paysage. Sur le plan méthodologique, il est très difficile de relever des effets sur le paysage, le plus souvent, de relations de causalité simples. Il est toutefois prévu de recourir à deux programmes de monitoring existants, l'un cantonal et l'autre fédéral :

- L'observation du territoire cantonal consiste en une saisie ciblée de données ayant trait à l'espace, puis en une analyse et en une appréciation de ces données (PDC 2030, stratégie I1, objectif I12) [8].
- Le programme « Observation du paysage suisse » (OPS) évalue l'état du paysage en Suisse depuis 2007 [20].

L'opportunité d'étoffer le projet cantonal de suivi photographique, qui propose des images des différents types de paysage, de façon à permettre une évaluation en rapport avec le PCDP est à l'étude : https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/raumplanung/raumplanung/kantonale_raumplanung/raumbewachung/fotomonitoring.html

Un controlling des effets tous les huit ans est envisagé, de façon à ce que la charge de travail reste dans des limites raisonnables. Pour qu'une synchronisation avec le plan directeur cantonal soit garantie, le premier rapport ne devrait pas intervenir avant 2030.

8 Références

8.1 Index des abréviations

AmC	Service de l'aménagement cantonal (OACOT)
CP	Convention-programme (entre la Confédération et les cantons)
CPS	Conception Paysage Suisse
CR	Conférence régionale
CRTU	Conception régionale des transports et de l'urbanisation
DEEE	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (précédemment : ECO)
DIJ	Direction de l'intérieur et de la justice (précédemment : JCE)
DSSI	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (précédemment : SAP)
DTT	Direction des travaux publics et des transports (précédemment : TTE)
FM	Fiche de mesure (du plan directeur cantonal)
GEKOB.E.2014	Concept de développement des eaux du canton de Berne
GT Danat	Groupe de travail « dangers naturels »
ICH	Inspection de la chasse
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
IP	Inspection de la pêche
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse
IVS	Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse
L+R	Service de l'aménagement local et régional (OACOT)
NPR	Nouvelle politique régionale de la Confédération
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OAN	Office de l'agriculture et de la nature
OC	Office de la culture
OEC	Office de l'économie (précédemment : beco)
OED	Office des eaux et des déchets
OEE	Office de l'environnement et de l'énergie
OFDN	Office des forêts et des dangers naturels
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OIC	Office des immeubles et des constructions
OPC	Office des ponts et chaussées
OSSM	Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires
PCAP	Projet cantonal d'aménagement du paysage (1998)
PCDP	Projet cantonal de développement paysager (2020)
PDC	Plan directeur cantonal
PRDT	Programme régional de développement touristique
PS BD	Plan sectoriel Biodiversité
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SAB	Service archéologique du canton de Berne
SBS	Stratégie Biodiversité Suisse
SDA	Surfaces d'assolement
SM	Site marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale
SPB	Surfaces de promotion de la biodiversité
SPN	Service de la promotion de la nature (OAN)
TP	Type de paysage
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
URBi	Urbanisation interne

8.2 Glossaire

Beauté du paysage	Expression de la qualité perçue d'un paysage. Les préférences à cet égard peuvent varier d'une personne à l'autre, surtout lorsqu'il s'agit de petits espaces ; néanmoins, elles sont largement concordantes, et l'on peut admettre l'existence de principes esthétiques universels. Les paysages à structure diversifiée, avec des alternances d'espaces tantôt ouverts, tantôt boisés, sont considérés comme bien « lisibles » et généralement qualifiés de beaux.
Biodiversité	Diversité des espèces d'animaux, de plantes, de champignons et de microorganismes, diversité génétique au sein des espèces, diversité des milieux naturels et interactions au sein de ces différents niveaux et entre ceux-ci.
Culture du bâti	Élément constitutif de l'identité et de la diversité culturelles englobant toutes les activités humaines qui transforment l'environnement construit. Cette notion appréhende le tissu bâti dans sa dimension tant patrimoniale que contemporaine, les infrastructures, l'espace public et les paysages ; elle décrit aussi les processus de planification à tous les échelons. Le terme « culture du bâti » n'exprime pas, à lui seul, la qualité de l'environnement construit. Un aménagement concerté et de qualité de tous les témoins de notre environnement construit est l'idéal auquel tend la culture du bâti.
Diversité des paysages	Fréquence et disposition dans l'espace des éléments et des structures du paysage tels que le relief, le sol, les eaux, la faune et la flore, les utilisations, les bâtiments et les installations. Les contrastes augmentent la diversité perceptible et, de fait, la valeur esthétique.
Echappée dans l'environnement (ISOS)	Aire ne présentant pas de limites clairement définies, mais jouant un rôle important dans le rapport entre espaces construits et paysage, par exemple premier plan / arrière-plan, terrains agricoles attenants, versant de colline, rives, espace fluvial, nouveaux quartiers.
Écomorphologie des cours d'eau	La notion d'écomorphologie recouvre l'ensemble des réalités structurelles dans un cours d'eau et aux abords de celui-ci. Elle englobe de ce fait entre autres l'aménagement du cours d'eau lui-même et l'état de ses abords immédiats (constructions, utilisation du terrain, végétation). Ces aspects sont relevés sur place à partir de caractéristiques spécifiques qui servent à la détermination du degré de proximité du tronçon par rapport à l'état naturel.
Environnement (ISOS)	Aires construites ou non, indispensables à la cohésion des périmètres et des ensembles et qui, de ce fait, font partie intégrante du site construit.
Espace ouvert	Ce terme désigne tous les espaces non construits, dont les espaces verts. On entend par espaces verts les jardins, jardinets sur rue, vergers, allmends, rives, parcs, cimetières ou encore les installations sportives. Les autres espaces ouverts sont par exemple les cours ainsi que les places de quartier, de village ou de ville.
Frange urbaine	Une frange urbaine est un espace de transition comportant des éléments à la fois du tissu bâti et du paysage non construit.
Identité du paysage	Expression du paysage qui traduit sa particularité régionale, sa beauté et sa diversité. Elle comprend aussi des aspects sensoriels tels que le calme, les couleurs, les odeurs, la lumière, etc.
Infrastructure écologique	En tant que réseau de milieux naturels, l'infrastructure écologique contribue de manière déterminante à la garantie des principales prestations des écosystèmes pour la société et l'économie suisses. Elle se compose d'aires centrales et d'aires de mise en réseau de qualité suffisante, présentes en quantité suffisante, réparties de façon appropriée sur le territoire et connectées entre elles et avec les surfaces de grande qualité des pays limitrophes. Elle répond, également dans des conditions en constante évolution (p. ex. changements climatiques), aux exigences des espèces en matière de développement et de mobilité dans leur aire de répartition. Elle assure la capacité de tous les milieux naturels à fonctionner et à se régénérer à long terme. Associée à une utilisation respectueuse des ressources naturelles sur l'ensemble du territoire national, elle forme la base d'une biodiversité riche et résiliente aux changements. Selon la mesure A8 du plan sectoriel cantonal Biodiversité, le SPN élabore le réseau de base cantonal pour l'infrastructure écologique en collaboration avec les services spécialisés impliqués.

Objectif d'évolution du paysage	Définition de l'évolution souhaitable d'un paysage qui a pour but d'en renforcer le caractère spécifique ainsi que les valeurs particulières et potentielles. En général, les objectifs d'évolution du paysage sont atteints au moyen de mesures d'aménagement actif qui développent ou revalorisent les aspects caractéristiques du paysage.
Objectif de conservation du paysage	Définition des propriétés et des utilisations du sol caractéristiques qu'il est important de conserver et de favoriser dans un paysage afin d'assurer son développement durable. Dans les aires protégées, les objectifs de protection du paysage ont la fonction d'objectifs de conservation du paysage. Ces derniers sont généralement atteints au moyen de mesures visant à protéger, à maintenir et à développer les aspects caractéristiques, rares, typiques ou marquants du paysage.
Objectif de qualité paysagère	Au sens de la Convention européenne du paysage, un objectif de qualité paysagère « désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». De tels objectifs mettent en évidence à la fois les qualités existantes et les potentiels qui doivent être développés compte tenu des besoins et des souhaits de la population en termes de qualité et de prestations paysagères. Ils visent le développement du paysage dans le respect de son identité, tout comme la garantie et le renforcement durable de ses prestations multifonctionnelles.
Paysage	Le « paysage », aux termes de la Convention européenne du paysage, désigne une « partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et / ou humains et de leurs interrelations ».
Particularité du paysage	Caractère typique et particulièrement marquant d'un paysage. La particularité d'un paysage s'est lentement cristallisée au cours de l'histoire naturelle et culturelle et transparait dans les structures et les éléments naturels, construits ou liés à l'utilisation. Cette notion est applicable à tous les paysages, qu'ils soient proches de l'état naturel ou portent la marque de l'homme.
Paysages d'importance nationale	Sites marécageux (SM) et objets répertoriés dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP).
Périmètre environnant (ISOS)	Aire limitée dans son extension, en général en rapport étroit avec les constructions à protéger; espaces verts, p. ex. verger, pré ou surface herbeuse, coteau viticole, parc, terrain rattaché à un bâtiment public.
Prestation paysagère	Fonction du paysage qui apporte un bénéfice direct aux individus et à la société en matière économique, sociale ou écologique. Il s'agit de contributions matérielles telles que la création de valeur et la production de denrées alimentaires ainsi que d'effets régulateurs comme la pollinisation et la purification de l'eau. En outre, les paysages génèrent des prestations non matérielles : ils suscitent des sentiments d'appartenance, contribuant ainsi à l'identité territoriale. Ils offrent un plaisir esthétique et favorisent la détente, l'activité physique et la santé. Les paysages ne peuvent fournir leurs multiples prestations à la société et à l'économie que s'ils sont de grande qualité. Seules une biodiversité durablement fonctionnelle et la capacité de régénération des ressources naturelles permettent d'assurer une telle qualité.
Qualité du paysage	Expression de la richesse des éléments qui confèrent son caractère particulier à un paysage et de la capacité de celui-ci à répondre aux exigences multiples de la population et de l'environnement.
Valeur universelle exceptionnelle	La valeur universelle exceptionnelle signifie une importance culturelle et / ou naturelle tellement exceptionnelle qu'elle transcende les frontières nationales et qu'elle présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'ensemble de l'humanité. A ce titre, la protection permanente de ce patrimoine est de la plus haute importance pour la communauté internationale tout entière. (Chiffre 49 des orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial). Les critères déterminant la valeur universelle des objets sont inscrits dans les chartes.

8.3 Bases légales

	Ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (RS 451.35)
	Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (RS 0.451.41)
CEP	Convention européenne du paysage (RS 0.451.3)
ConstC	Constitution du canton de Berne (RSB 101.1)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)
LACE	Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100)
LAE	Loi sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux (RSB 751.11)
LAg	Loi fédérale sur l'agriculture (RS 910.1)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LC	Loi sur les constructions (RSB 721.0)
LCAB	Loi cantonale sur l'agriculture (RSB 910.1)
LEne	Loi sur l'énergie (RS 730.0)
LCFo	Loi cantonale sur les forêts (RSB 921.11)
LOPE	Loi cantonale sur la protection des eaux (RSB 821.0)
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux (RS 814.20)
LFo	Loi fédérale sur les forêts (RS 921.0)
LFSP	Loi fédérale sur la pêche (RS 923.0)
LPaP	Loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel (RSB 426.51)
LPat	Loi sur la protection du patrimoine (RSB 426.41)
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
LPN	Loi cantonale sur la protection de la nature (RSB 426.11)
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OIFP	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (RS 451.11)
OISOS	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (RS 451.12)
OIVS	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (RS 451.13)
OPBNP	Ordonnance sur la préservation des bases naturelles de la vie et des paysages (RSB 910.112)
OPD	Ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (RS 910.13)
OPN	Ordonnance sur la protection de la nature (RSB 426.111)

8.4 Sources

- [1] Conseil-exécutif du canton de Berne (1998) : projet cantonal d'aménagement du paysage (PCAP).
- [2] RPT : réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les subventions globales de la Confédération ainsi que les modalités concrètes de collaboration dans les différents domaines sont fixées dans des conventions-programmes entre la Confédération et le canton.
- [3] OFEV (2019) : Conception « Paysage suisse ». État : conciliation (art. 20 OAT), janvier 2020.
- [4] Keller R., Backhaus N. (2017) : Landschaft zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung – wie sich zentrale Landschaftsleistungen stärker in Politik und Praxis verankern lassen, Université de Zurich.
- [5] Conseil fédéral (2012a) : Projet de territoire suisse. Version remaniée, Berne.
- [6] Conseil fédéral (2012b) : Stratégie Biodiversité Suisse, Berne.
- [7] Conseil fédéral (2017) : plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse, Berne.
- [8] Conseil-exécutif du canton de Berne (2019) : plan directeur cantonal (PDC 2030). ACE 1246/2019 du 20 novembre 2019.
- [9] Conseil-exécutif du canton de Berne (2000) : plan sectoriel cantonal sur les sites marécageux (PS SM).
- [10] Conseil-exécutif du canton de Berne (2019) : Plan sectoriel cantonal Biodiversité.
- [11] BUWD (2018) : Strategie Landschaft Kanton Luzern, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Lucerne.
- [12] OFEV et OFAG (2008) : Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes, Berne.
- [13] Canton de Berne – TTE, JCE, ECO (2014) : GEKOB.E.2014, Concept d'évolution des eaux du canton de Berne, planification stratégique 2011 – 2014.
- [14] Conseil-exécutif du canton de Berne (2010) : Stratégie de l'eau.
- [15] Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (2011) : Explications relatives à l'ISOS.
- [16] Direction de l'économie publique du canton de Berne (2015) : Stratégie de biodiversité du canton de Berne. Première partie (Mandat, but, champs d'action) / Direction de l'économie publique du canton de Berne (2016) : Deuxième partie (Objectifs et mesures).
- [17] BLUM, C. et al. (2013) : Geotope im Kanton Bern – « Bodenschätze für die Öffentlichkeit », in : rapport d'activité 2012 du service de la promotion de la nature, 181 – 193.
- [18] ARE, OFEV, OFS (éd. 2011) : Typologie des paysages de Suisse, 2 parties.
- [19] OFEV (2015) : fiche d'information « Conception Paysage cantonale et cohérence des objectifs de qualité paysagère ».
- [20] OFEV, WSL (éd. 2017) : Mutation du paysage – Résultats du programme de monitoring Observation du paysage suisse (OPS).