



Rapport selon l'article 100 LC

Rapport sur l'aménagement du territoire 2022

Classification : non classifié

Conseil-exécutif du canton de Berne

08/2022



Table des matières

1.	L'essentiel en bref	3
2.	L'instrument du rapport sur l'aménagement du territoire.....	5
3.	En point de mire : concurrence croissante entre les utilisations et complexité accrue	6
3.1	Urbanisation interne : la mise en œuvre avance, mais le parcours reste semé d'embûches	6
3.2	Mobilité : consommation d'espace et saturation des infrastructures	7
3.3	Changements climatiques : défis à relever pour protéger le climat et s'adapter.....	8
3.4	Énergie et aménagement du territoire : conflits d'utilisation croissants	9
3.5	Accroissement de la complexité et pesée des intérêts : importance grandissante de la planification	9
4.	L'aménagement du territoire dans le canton de Berne	11
4.1	Le développement territorial dans le canton de Berne	11
4.2	Six objectifs principaux de nature matérielle.....	14
	Objectif principal A : Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation	14
	Objectif principal B : Faire concorder le développement des transports et communications et l'urbanisation	19
	Objectif principal C : Créer des conditions propices au développement économique	23
	Objectif principal D : Valoriser les lieux d'habitation et les pôles d'activité de manière différenciée	28
	Objectif principal E : Préserver et valoriser la nature et le paysage	31
	Objectif principal F : Promouvoir les espaces fonctionnels et les atouts régionaux	34
4.3	Trois objectifs principaux de nature organisationnelle.....	37
	Objectif principal G : Promouvoir une coopération axée sur la recherche de solutions et l'efficacité.....	37
	Objectif principal H : Harmoniser le programme de législature, le plan intégré mission-financement et le plan directeur	39
	Objectif principal I : Examiner périodiquement les effets au moyen d'un controlling	40
5.	Perspectives : adaptation du plan directeur cantonal.....	41

1. L'essentiel en bref

Les procédures d'aménagement ont gagné en complexité en raison de la raréfaction des espaces à disposition, des conflits d'intérêts croissants et de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire. L'urbanisation interne progresse, mais elle est confrontée à une concurrence entre les utilisations et à de multiples autres défis.

Concurrence croissante entre les utilisations et complexité accrue

La complexité de l'aménagement s'est fortement accrue ces dernières années en raison de la multiplication des conflits d'intérêts. Celle-ci est due à la diversité croissante des thèmes à prendre en compte, d'une part, et à la quantité limitée de surfaces disponibles, d'autre part. Il n'est pas nécessaire d'adapter les instruments de l'aménagement du territoire. Mais cette évolution donne une importance accrue aux processus de pesée des intérêts et à la planification au sein d'espaces fonctionnels.

L'URBi progresse, mais le parcours est semé d'embûches

Il a été possible de freiner l'expansion urbaine dans le canton de Berne ces dernières années. Les communes progressent dans la mise en œuvre de l'urbanisation interne (URBi), mais assez lentement en raison des multiples défis auxquels elles doivent faire face. Il faut créer des incitations supplémentaires. Des mesures doivent être prises dans le domaine de la qualité, en particulier pour valoriser les espaces non construits et les paysages dans le contexte du changement climatique (afin d'éviter les îlots de chaleur).

Construction hors de la zone à bâtir : une pesée soigneuse des intérêts s'impose

Le canton de Berne, où l'on trouve un quart environ de tous les bâtiments sis hors d'une zone à bâtir en Suisse, est particulièrement touché par les consignes nationales en la matière. Annuellement, 20 % des projets de construction présentés dans le canton sont situés hors de la zone à bâtir. Or, il y a aussi les dispositions légales sur la préservation des surfaces d'assolement à respecter. Lorsque l'on applique le droit fédéral, il faut donc veiller à se conformer au principe constitutionnel de la séparation entre zones constructibles et zones non constructibles. Cependant, il est important pour le développement économique des zones rurales d'utiliser la marge de manœuvre offerte par la législation.

Mobilité, énergie, changements climatiques et biodiversité : une forte incidence spatiale

Plusieurs phénomènes ont un impact grandissant sur le territoire : la mobilité, avec une consommation de surfaces croissante pour les différents moyens de transports et, de plus en plus, pour le transport de marchandises ; la production d'énergies renouvelables, avec ses sites et ses installations (des barrages aux installations solaires) ; les exigences de la protection des eaux ; et les changements climatiques, qui se traduisent par des dangers naturels et par de nouvelles utilisations touristiques par exemple. Il est donc d'autant plus important d'exploiter les synergies entre des différents domaines, par exemple en implantant des installations de production d'énergie sur les infrastructures de transport ou en végétalisant les rues. L'infrastructure écologique a elle aussi une forte incidence spatiale : elle apporte une contribution essentielle au maintien de la biodiversité, mais elle n'en constitue pas moins un défi de taille pour le canton de Berne.

Donner une importance accrue aux projets communaux de développement territorial	Si la qualité de l'aménagement local a progressé ces derniers temps, elle reste variable. Ce qui manque dans un certain nombre de communes, c'est une réflexion d'ensemble sur le développement urbain, le paysage, l'énergie et le climat ainsi que sur la coordination avec les transports qui apporte des éléments de décision importants pour l'aménagement local. Une telle démarche permet d'envisager la question de la croissance dans une perspective plus globale et de faire pièce aux réticences que suscitent parfois les projets d'aménagement, même lorsqu'ils sont judicieux.
Partenariat et optimisation des procédures : il faut monter en puissance	En raison de la complexité croissante de l'aménagement du territoire, il est essentiel que le canton et les communes développent leur travail en partenariat. Le dialogue qui a démarré en vue de simplifier et d'accélérer les procédures doit être poursuivi et des mesures doivent être prises dans ce sens. La transformation numérique en cours peut contribuer à la rationalisation des processus. L'utilisation d'outils numériques (eBau ou ePlan) est en bonne voie. Il est important de maintenir le dialogue avec les parties prenantes sur des thèmes controversés comme la construction hors de la zone à bâtir ou l'extraction et les décharges.
Autres sujets	Le rapport sur l'aménagement du territoire de 2022 expose également divers autres défis à surmonter dans ce domaine. On peut citer la gestion des zones d'activités, les pôles de développement économique, d'autres aspects de l'harmonisation entre le développement des transports et l'urbanisation que ceux précités ou encore la protection du paysage.

2. L'instrument du rapport sur l'aménagement du territoire

État de l'aménagement du territoire et aperçu des principales tâches envisagées

Une fois au cours de chaque législature, le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil le rapport sur l'aménagement du territoire (au sens de l'art. 100 de la loi sur les constructions, LC). Ce rapport décrit l'état de l'aménagement du territoire dans le canton et donne un aperçu des principales tâches envisagées pour les quatre années à venir. Élaboré avec la participation de toutes les Directions et des services chargés de tâches d'aménagement, il a pour but d'offrir au Grand Conseil, au grand public et à la Confédération une information périodique sur les évolutions récentes ainsi que sur les travaux d'aménagement importants que les autorités cantonales réalisent ou projettent.

Coordination avec la planification politique et le controlling du plan directeur

Lié à la planification politique et au controlling du plan directeur, le rapport sur l'aménagement du territoire doit avant tout être prospectif. Voilà pourquoi il est soumis au Grand Conseil lors de la première session de novembre de chaque législature. Parallèlement aux délibérations parlementaires qui lui sont consacrées, une procédure de consultation et de participation publique a lieu au sujet des adaptations apportées au plan directeur cantonal lors du controlling périodique (« adaptations du plan directeur en 2022 », cf. www.be.ch/plandirecteur).

Le rapport est porté à la connaissance du Grand Conseil, qui peut (et doit) en débattre. Le parlement cantonal peut prendre connaissance du rapport, assortir sa décision le concernant de déclarations de planification ou renvoyer le rapport au Conseil-exécutif accompagné de charges (art. 52 de la loi sur le Grand Conseil, LGC). Selon l'article 100, alinéa 3 LC, le Conseil-exécutif a tout loisir, en présentant le rapport, de soumettre à l'examen du Grand Conseil des questions de principe touchant à l'aménagement du territoire cantonal. Tel n'est toutefois pas le cas cette fois-ci.

Aperçu des travaux à venir

Dans son rapport, le Conseil-exécutif se focalise sur les éléments essentiels, sans tendre à l'exhaustivité. Il apporte des explications dans les domaines qui ont considérablement évolué au cours des quatre années écoulées ou dans lesquels des interventions s'imposent tout particulièrement.

La période de 2022 à 2026 est une phase de transition : il faut continuer à mettre en œuvre systématiquement l'urbanisation interne prescrite par la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) suite à la première étape de sa révision et en monitorer les effets tandis que la deuxième étape de la révision de la LAT, qui met l'accent notamment sur la construction hors de la zone à bâtir, la protection du paysage et la biodiversité, est toujours en cours. Dans ce contexte, il est prévu de procéder à un remaniement complet du plan directeur cantonal vers 2026 (voir le chap. 5, où sont exposées les perspectives).

3. En point de mire : concurrence croissante entre les utilisations et complexité accrue

3.1 Urbanisation interne : la mise en œuvre avance, mais le parcours reste semé d'embûches

Limitation de l'extension du bâti : bilan positif

La révision approfondie du plan directeur cantonal et de la législation cantonale sur les constructions menée suite à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en 2014 ont freiné efficacement l'extension du tissu bâti. De 2018 à 2020, les classements en zone à bâtir ont fortement reculé par rapport à la période antérieure à la révision partielle de la LAT.

Mise en œuvre sur les surfaces déjà construites : de grands défis à relever

De manière générale, le développement à l'intérieur des zones à bâtir existantes entraîne un accroissement de la concurrence pour les surfaces disponibles entre les utilisations. Selon les configurations, l'urbanisation interne peut mettre en jeu des intérêts variés : protection des monuments historiques, surfaces utilisées pour les transports, installations de production d'énergie, protection du climat (prévention de la formation d'îlots de chaleur), écologie urbaine, structures archéologiques ou encore oppositions du voisinage.

La mise en œuvre concrète de l'urbanisation interne (URBi) se poursuit dans les communes, mais elle avance assez lentement. Dans les villes et les agglomérations, la voie est semée d'embûches en raison de la multiplicité des conflits d'objectifs et d'intérêts. Lorsque plusieurs propriétaires fonciers sont concernés dans un secteur à restructurer et à densifier, la tâche se complique davantage encore. De ce fait, les processus sont souvent complexes et lourds. Il est d'autant plus important que les procédures d'examen préalable et d'autorisation soit menées à bien rapidement pour pouvoir réaliser les secteurs clés. Dans les zones rurales, la valeur ajoutée de l'URBi n'est pas encore reconnue partout. En outre, la perspective de changements dans le voisinage continue de susciter des craintes et des réticences.

Miser sur la qualité : un aspect crucial de l'urbanisation interne

Les exigences à remplir pour réaliser une urbanisation interne de qualité sont multiples et elles placent souvent les communes devant des défis de taille. Il est donc particulièrement important que celles-ci aient une réflexion conceptuelle sur leur aménagement et une vision globale de leur développement. Il est bon en outre qu'elles impliquent la population le plus tôt possible dans le processus pour gagner son soutien à l'URBi et aux chances qu'elle offre.

L'urbanisation interne doit être envisagée et réalisée de façon à créer des synergies avec les surfaces libres. Les démarches d'assurance de la qualité et les processus participatifs mis en œuvre dans des communes bernoises ont montré que les projets URBi sont mieux acceptés lorsqu'ils sont assortis de la réalisation d'offres nouvelles ou de mesures de valorisation portant sur les

espaces ouverts et le paysage et, de manière générale, lorsque les plans d'aménagement présentés sont conçus avec soin et adaptés à la localité.

Programme URBi^{plus}

De 2014 à 2017, le canton de Berne a mis à la disposition des communes une large palette d'outils comprenant plusieurs guides, des exemples de bonnes pratiques ainsi que des données et des études de base variées. Différentes offres de soutien complémentaires ont en outre été mises sur pied au niveau cantonal et au niveau régional ces quatre dernières années.

Depuis le début de 2021, le programme URBi^{plus} de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) aide les communes à répondre aux problématiques concrètes qu'elles rencontrent dans leur pratique de l'urbanisation interne. Il met ainsi en œuvre la motion « PDE-Logement : garantir la qualité du développement de l'habitat » et le postulat « Organisation d'un concours sur le thème du logement et de l'urbanisation interne » adoptés par le Grand Conseil. Dans le cadre du programme URBi^{plus}, les communes peuvent adresser au Bureau de l'urbanisation interne de l'OACOT des questions conceptuelles, méthodologiques ou concrètes concernant des projets de développement urbain. Le programme repose sur trois piliers :

- une information et des conseils,
- des subventions cantonales en faveur de procédures d'assurance de la qualité,
- des échanges d'expériences.

Les communes font appel à cette offre. Il reste un potentiel à exploiter en particulier en ce qui concerne les aides financières en faveur des procédures d'assurance de la qualité et les après-midi de consultation. La durée du programme est limitée à 2023 pour le moment.

La Conférence régionale de Berne – Mittelland propose depuis 2019 sa propre plateforme de connaissances consacrée à l'urbanisation interne. Elle rencontre un vif succès auprès des communes, des spécialistes, des bureaux d'aménagement et des offices cantonaux.

3.2 Mobilité : consommation d'espace et saturation des infrastructures

Moyens de transport en concurrence pour l'occupation des surfaces

Dans le domaine de la mobilité, on observe des évolutions positives, comme la tendance à la hausse du nombre de cyclistes. Cependant, les contraintes d'espace posent un certain nombre de problèmes : les conflits entre les différents moyens de transports pour l'occupation des surfaces ont augmenté ces dernières années et cette évolution va se poursuivre, en particulier dans l'espace urbain.

Infrastructures engorgées

La croissance de la population et des emplois ainsi que la concentration du développement urbain entraînent une multiplication des goulets d'étranglement dans le système des transports. Mais il devient de plus en plus difficile d'harmoniser l'urbanisation et les transports et plus spécialement de mettre en œuvre de grands projets infrastructurels. Il est donc d'autant plus important de mettre en place des mesures de gestion du trafic sur une large partie du réseau routier pour parvenir à canaliser les flux plus intelligemment.

Aménagement des espaces routiers

Dans le domaine de l'aménagement des espaces routiers, plusieurs enjeux gagnent en importance : il s'agit tout d'abord de rendre les aménagements routiers supportables pour le territoire urbain (réduction de la vitesse), mais aussi d'adapter les projets aux changements climatiques et de prendre en compte divers autres aspects (qualité du séjour dans l'espace public, sécurisation de l'espace autour des écoles, etc.). L'importance accordée à la végétation continuera de croître également, et avec elle le besoin en espaces.

3.3 Changements climatiques : défis à relever pour protéger le climat et s'adapter

Défis différents selon les territoires

Beaucoup de conséquences des changements climatiques ont une incidence spatiale et un impact direct sur l'utilisation du territoire dans le canton de Berne. La protection du climat et l'adaptation aux changements climatiques soulèvent des questions et des problèmes nouveaux, qui se matérialisent de manière diverse dans l'aménagement du territoire. Dans les zones urbaines, il devient de plus en plus important d'assurer les échanges thermiques (pour rafraîchir les villes). Sur le Plateau, on attend une augmentation de la fréquence des étés chauds et secs et des événements climatiques extrêmes, tels que de fortes pluies et des tempêtes. Dans les communes de montagne, les dangers naturels augmentent. Avec moins d'enneigement hivernal, le tourisme d'été gagne en importance. Ces conséquences des changements climatiques sont des défis de taille pour le développement territorial.

Synergies à exploiter

L'imperméabilisation étendue du sol dans les quartiers densément construits renforce les effets des changements climatiques. Il se forme des îlots de chaleur qui ont un impact négatif sur la santé humaine. Mais les changements climatiques offrent aussi des synergies, par exemple avec l'urbanisation interne, synergies qu'il convient d'exploiter : que ce soit pour protéger l'habitat urbain de la chaleur ou pour avoir un développement urbain interne de qualité, il est très important de prévoir des espaces verts ou libres de constructions et de les enrichir écologiquement. Ces espaces constituent en outre des éléments de l'infrastructure écologique dont le plan sectoriel Biodiversité demande la mise en place, en particulier hors des zones urbaines mais aussi à l'intérieur de celles-ci, et qui a donc une incidence territoriale.

Importante nécessité d'agir au niveau des plans d'affectation

Les changements climatiques sont un axe majeur des adaptations apportées au plan directeur en 2022. Déjà présent, ce thème est complété par des objectifs stratégiques et deux nouvelles fiches de mesure. Les problèmes qui se posent concernent surtout la planification des affectations. C'est en effet à ce niveau de l'aménagement du territoire qu'un large éventail d'actions est nécessaire pour faire face aux multiples facettes des changements climatiques. Il est donc important de sensibiliser les communes et les villes à la problématique du climat.

3.4 Énergie et aménagement du territoire : conflits d'utilisation croissants

Gros potentiel dans les énergies renouvelables

Le canton de Berne a un gros potentiel de production d'énergies renouvelables (hydraulique, photovoltaïque, éolien, énergie-bois, biomasse). L'articulation avec l'aménagement du territoire est de plus en plus importante : les espaces requis pour la production des énergies renouvelables doivent lui être affectés compte tenu des intérêts du paysage et de la société. La future sécurité d'approvisionnement (lignes de transport d'énergie p. ex.) et les conflits d'utilisation constituent un défi.

Conflits d'utilisation et longueur des procédures

Des questions se posent concernant l'emplacement des installations éoliennes, hydrauliques, solaires, etc. en zone agricole, mais également concernant les lignes de transport d'énergie, les réseaux locaux de chaleur, l'énergie-bois ainsi que les centrales à gaz et leurs réseaux. Pour éviter les conflits, ce sont souvent des sites situés hors de la zone à bâtir qui sont choisis pour la production d'énergies renouvelables. Mais cela pose souvent des problèmes au stade de la procédure d'autorisation faute de base dans les plans d'aménagement.

La réalisation de projets dans les domaines de l'énergie éolienne et de l'énergie hydraulique demande de longues procédures. Des efforts sont en cours au niveau national pour accélérer les procédures de planification et d'autorisation pour les centrales hydrauliques et éoliennes les plus importantes. De plus, le développement du solaire continuera d'être encouragé par des incitations fiscales et l'extension de la procédure d'annonce.

3.5 Accroissement de la complexité et pesée des intérêts : importance grandissante de la planification

Depuis quelques années, les conflits d'intérêts croissants dus à la plus grande diversité des besoins en concurrence pour occuper l'espace se combinent à une concentration des utilisations sur des surfaces disponibles limitées pour accroître fortement la complexité de l'aménagement, qui doit en outre tenir compte des enjeux de la politique sociale (vieillesse de la société, planification des locaux scolaires, santé, climat, etc.). Cela donne une importance encore plus grande aux processus de pesée des intérêts.

L'aménagement du territoire suscite un intérêt grandissant. En raison du potentiel de conflits croissant, les questions d'aménagement deviennent de plus en plus souvent des sujets politiques. Elles ont d'ailleurs donné lieu à de nombreuses interventions politiques ces dernières années. Le plan directeur cantonal a encore gagné en importance depuis qu'une disposition ajoutée dans la LAT en 2018 prévoit que les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et sur l'environnement doivent y être inscrits (art. 8, al. 2 LAT). Les arrêts du Tribunal fédéral relatifs au dépôt de RBS à Bätterkinden en 2019 et à la surélévation du barrage du Grimsel en 2020 ont rappelé combien il est nécessaire de définir les éléments de l'aménagement du territoire dans la planification directrice cantonale.

On observe depuis quelques années une augmentation du nombre de demandes en vue de la réalisation de procédures prioritaires et de plans de quartier cantonaux. On peut citer en exemple l'extension du site d'extraction de Walperswil à Beichfeld, la place de transit pour gens du voyage étrangers à Wileroltigen ou encore le bâtiment scolaire provisoire de Bernapark. Une question se pose avec une acuité croissante : la gouvernance en place dans certains domaines est-elle à la hauteur des défis à relever pour dépasser les intérêts individuels des communes ? Dans le domaine de l'extraction et des décharges ou dans celui des énergies renouvelables, il incombe au Conseil-exécutif de montrer comment certaines compétences pourraient éventuellement être transférées des régions et des communes vers le canton.

4. L'aménagement du territoire dans le canton de Berne

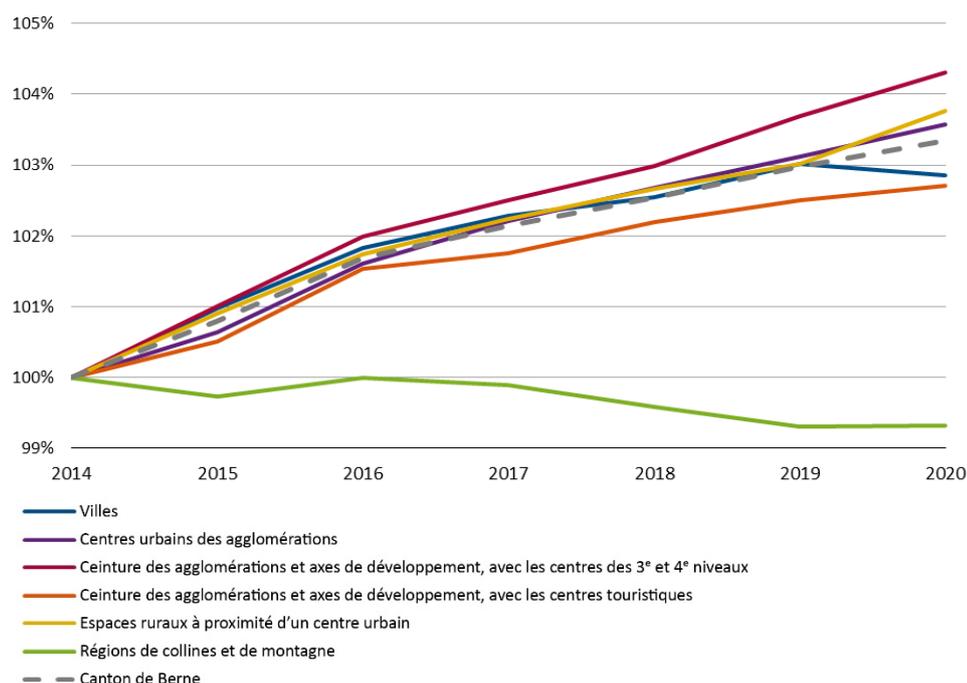
4.1 Le développement territorial dans le canton de Berne

Ceinture des agglomérations et axes de développement, centres des 3^e et 4^e niveaux : croissance supérieure à la moyenne

La population résidente permanente du canton de Berne est passée de 1 009 418 en 2014 à 1 043 132 en 2020. Cela correspond à une croissance de 3,3 % alors que, pendant la même période, la population suisse affiche une progression de 5,3 %. Ce chiffre est aussi légèrement inférieur aux hypothèses faites dans le plan directeur cantonal.

La croissance démographique la plus forte entre 2014 et 2020 a été observée dans le type d'espace « Ceinture des agglomérations et axes de développement, avec les centres des 3^e et 4^e niveaux », à la fois en chiffres absolus (10 400 habitantes et habitants supplémentaires) et en chiffres relatifs (plus de 4 %). Dans les centres urbains des agglomérations et dans les espaces ruraux à proximité des centres urbains, la croissance démographique (près de 4 %) a été très légèrement supérieure à la moyenne cantonale. Les villes de Berne, Bienne et Thoune affichent une progression de leur population dans la moyenne cantonale, malgré un recul pour Bienne et Thoune de 2019 à 2020. La ceinture des agglomérations et les axes de développement sans les centres des 3^e et 4^e niveaux mais avec les centres touristiques ont vu leur population croître de presque 3 % de 2014 à 2020 tandis que les régions de collines et de montagne ont subi une baisse de près de 1 %.

Évolution démographique indexée (2014-2020)

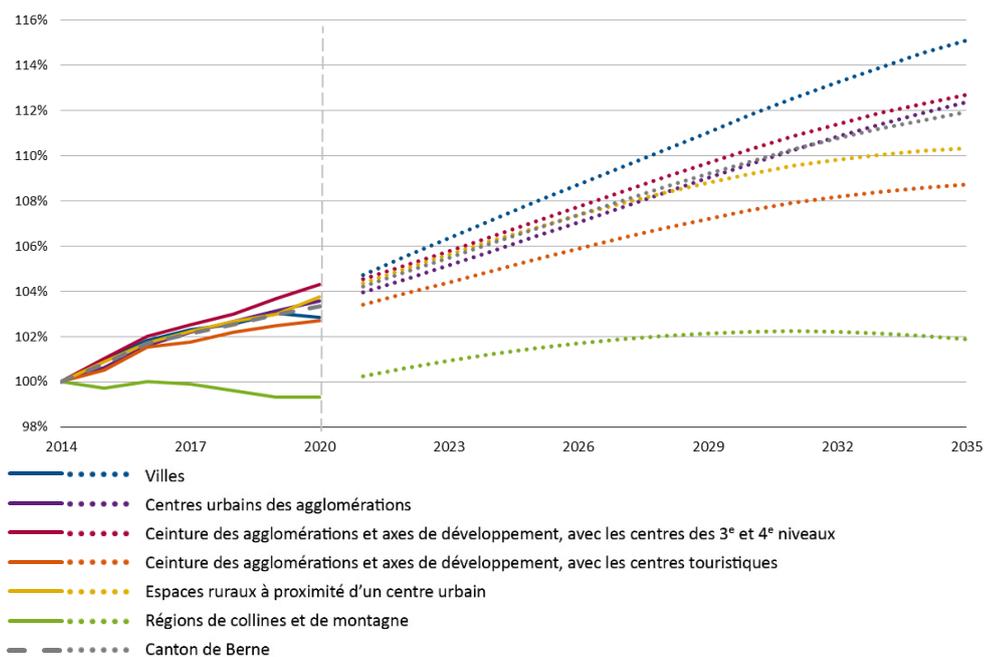


Si l'on considère l'évolution de la population à l'intérieur et à l'extérieur des zones à bâtir, on observe une baisse de 4 % hors des zones à bâtir sur la période 2016 à 2020 (-5900 habitantes et habitants env.).

Diriger la croissance démographique vers les espaces centraux et la surveiller dans les espaces ruraux à proximité d'un centre urbain

Selon les pronostics d'évolution démographique régionalisée du canton de Berne 2020-2050, le scénario moyen (purement statistique) prévoit une croissance de la population cantonale de 12 % jusqu'en 2035. Contrairement à l'évolution observée actuellement, ces pronostics postulent que la croissance démographique la plus forte se produira dans les villes. Compte tenu de l'orientation voulue par le plan directeur, il convient donc de diriger la croissance démographique vers les villes et les centres urbains. A contrario, il faut surveiller la dynamique démographique supérieure à la moyenne actuellement observée dans les espaces ruraux à proximité de centres urbains. De même, la baisse légère de la population dans les régions de collines et de montagne ne correspond pas aux objectifs du plan directeur, qui visent un maintien du nombre d'habitantes et d'habitants dans ces espaces.

Évolution démographique indexée et pronostics (2014-2035), scénario moyen



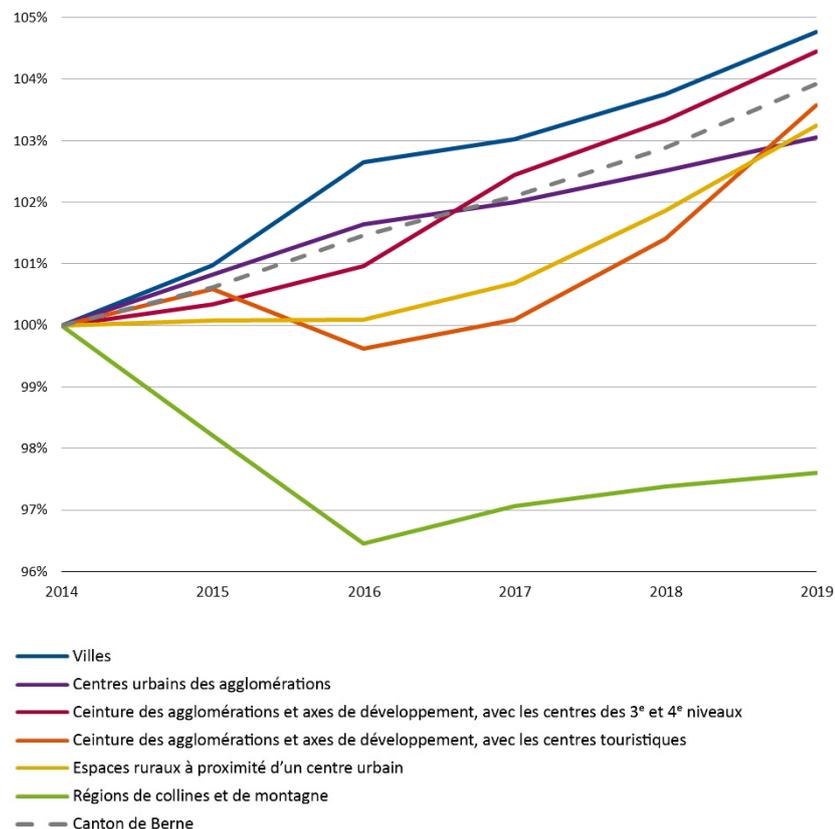
Continuer à favoriser la croissance dans les centres urbains

La population active du canton de Berne a augmenté de 3,9 % de 2014 à 2019, passant de 625 245 à 649 783 personnes. Il s'agit d'une croissance inférieure à la moyenne suisse (5,4 %).

Cette progression a concerné principalement les villes et les centres urbains (+15 600 personnes, +5 % pour les villes et +3 % pour les centres urbains). Comme les villes, la ceinture des agglomérations et les axes de développement avec des centres des 3^e et 4^e niveaux affichent une croissance de leur population active supérieure à la moyenne en valeur relative. Après une baisse au milieu des années 2010, la population active dans les types d'espace « Ceinture des agglomérations et axes de développement, avec les centres touristiques » et « Régions de collines et de montagne » est légèrement reparti à la hausse.

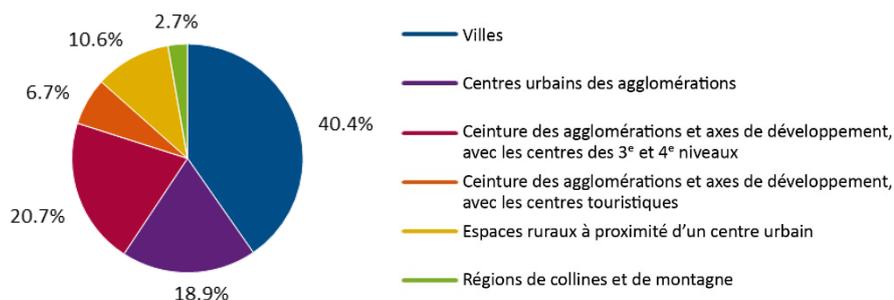
Selon le plan directeur cantonal, il faut renforcer les centres urbains dans leur fonction de moteur économique du canton. Les évolutions actuelles correspondent au fond à cet objectif. Une attention particulière doit être accordée à la croissance inférieure à la moyenne qu'enregistrent les centres urbains hors des villes depuis la moitié des années 2010.

Évolution indexée de la population active (2014-2019)



En 2019, 87 % de la population active du canton de Berne se concentrait dans les centres et le long des axes de développement, les villes se taillant la part du lion (40 %). Les espaces ruraux à proximité d'un centre urbain ainsi que les régions de collines et de montagne comptaient à eux deux seulement 13 % de la population active.

Répartition de la population active entre les types d'espace, 2019



4.2 Six objectifs principaux de nature matérielle

Objectif principal A : Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation

Un important coup de frein a pu être mis à l'expansion du tissu urbain. L'urbanisation interne progresse et doit répondre à des exigences de qualité croissantes. La construction hors de la zone à bâtir reste un défi important.

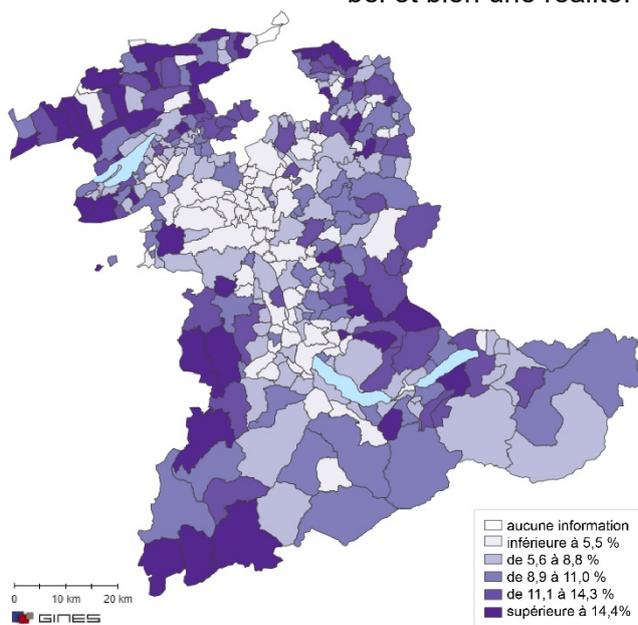
Développement urbain à l'intérieur des zones à bâtir existantes

Zones à bâtir : superficie relativement constante

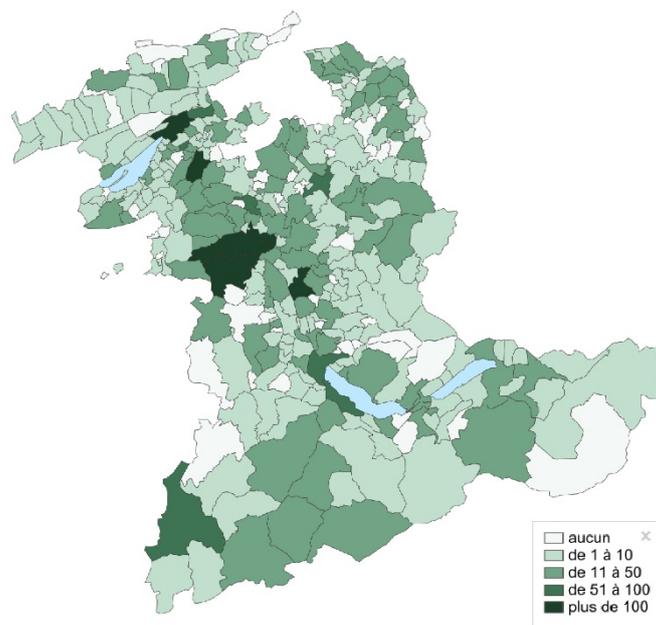
De 2018 à 2021, la superficie des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales ainsi que des zones d'activités est restée relativement constante dans le canton de Berne, autour de 20 500 ha. Les zones centrales ont diminué de 5 % et les zones d'habitation de 2 % au profit des zones mixtes, qui affichent une progression de 9 % pendant la même période. Les variations sont négligeables dans les zones d'activités.

Construction de logements sur des sites centraux et bien desservis

Dans les centres urbains et les agglomérations du canton de Berne, les secteurs non construits occupent une faible part de la superficie totale des zones à bâtir (zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales + zones d'activités). Parallèlement, un grand nombre de logements neufs ont été construits dans ces secteurs centraux et bien desservis. L'urbanisation interne est donc bel et bien une réalité.



Zones non construites en proportion de la superficie totale des zones à bâtir (zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales + zones d'activités), 2020



Nombre moyen de logements neufs construits par an, 2016 à 2019

Densité des utilisateurs du territoire en hausse

La densité des utilisateurs du territoire (DUT) est un indicateur important pour apprécier l'urbanisation interne. Elle ne prend que les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales construites en considération et renseigne sur le nombre de personnes utilisant un hectare de territoire (logement ou activités). De 2015 à 2021, la DUT a augmenté, parfois légèrement, dans tous les types d'espace du canton de Berne.

Types d'espace	Densité des utilisateurs du territoire / ha		
	Médiane 2015	Médiane 2018	Médiane 2021
Centres des 1 ^{er} et 2 ^e niveaux (Berne, Bienne et Thounne)	158 DUT / ha	159 DUT / ha	161 DUT / ha
Centres urbains des agglomérations	85 DUT / ha	86 DUT / ha	86 DUT / ha
Ceinture des agglomérations et axes de développement, avec les centres des 3 ^e et 4 ^e niveaux	57 DUT / ha	58 DUT / ha	59 DUT / ha
Ceinture des agglomérations et axes de développement, avec les centres touristiques	53 DUT / ha	53 DUT / ha	54 DUT / ha
Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain	39 DUT / ha	40 DUT / ha	40 DUT / ha
Régions de collines et de montagne	34 DUT / ha	33 DUT / ha	36 DUT / ha

Potentiel théorique pour plus de 165 000 utilisateurs du territoire dans les réserves d'affectation

Les réserves d'affectation dans les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales indiquent dans quelle mesure il est encore possible de construire à l'intérieur de ces zones pour exploiter totalement leur potentiel. C'est aux communes qu'il appartient de quantifier ces réserves.

Selon la modélisation, le canton compte environ 2850 ha de réserves d'affectation. Cette superficie peut être convertie en nombre d'utilisateurs du territoire (logement et activités) compte tenu de la densité des utilisateurs applicable à chaque type d'espace. En 2021, elle représente 165 000 utilisateurs. Ce chiffre oscille entre 165 000 et 170 000 depuis 2018. Mais il ne s'agit que d'un potentiel théorique, qu'il ne sera pas possible d'exploiter totalement partout.

Taux d'utilisation des zones à bâtir

Les directives techniques sur les zones à bâtir adoptées conjointement par la Confédération et les cantons indiquent quel serait le taux d'utilisation des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales, compte tenu de la densité applicable à chaque commune, si la croissance démographique envisagée dans les scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour les 15 prochaines années se réalisait.

Lors de son approbation, le plan directeur 2030 prévoyait un taux d'utilisation de 100,8 % fondé sur le scénario haut calculé par l'OFS en 2010. L'office fédéral a actualisé ses scénarios en 2015 et 2020. Si l'on se base sur les chiffres de 2020 et les autres données mises à jour, le canton de Berne présente un taux d'utilisation de 104,8 % selon le scénario de référence (contre 101,1 % en 2018) et de 107,6 % selon le scénario haut (contre 104,5 % en 2018). Cette hausse du taux d'utilisation reflète le dynamisme de l'activité de construction ces dernières années.

Le calcul des besoins en terrains à bâtir destinés au logement selon la fiche de mesure A_01 du plan directeur reste donc conforme aux prescriptions de la Confédération et ne nécessite par conséquent pas d'action.

Application timide de la compensation de la plus-value

Suite à des interventions parlementaires, les dispositions régissant la compensation de la plus-value dans la loi bernoise sur les constructions ont été adaptées en 2019 : ce texte de loi ne contient plus que la réglementation exhaustive de la compensation de la plus-value imposée par la législation fédérale en cas de classement de terrains en zone à bâtir ainsi que les dispositions de procédure et de forme nécessaires à la sécurité du droit. Dans cette nouvelle version, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2020, la loi laisse aux communes la plus grande marge de manœuvre possible.

Les communes de grande taille ont compris l'intérêt de compenser les avantages résultant de mesures d'aménagement et elles appliquent de plus en plus souvent une compensation de la plus-value. Les recettes peuvent être utilisées, selon la situation, pour aménager des places ou des parcs publics, ce qui est profitable à la qualité du milieu bâti. Mais de manière générale, il reste un potentiel important à exploiter dans ce domaine. Dans beaucoup de communes, plutôt en zone rurale, la compensation de la plus-value est jugée moins importante que les recettes fiscales supplémentaires apportées par l'accroissement de la population résidente.

Engagement à construire dans les réserves de terrains à bâtir : fortes réticences

Beaucoup de communes du canton de Berne ont de vastes superficies non construites à l'intérieur de leurs zones à bâtir si bien qu'elles n'ont pas le droit de procéder à de nouveaux classements. La LAT impose aux cantons de prendre des mesures pour faire en sorte que les terrains à bâtir existants soient disponibles et construits. Le canton de Berne a rempli ce mandat de légiférer en 2017, avec la révision partielle de la loi sur les constructions et l'ajout de dispositions visant à fluidifier le marché foncier. Les communes sont tenues d'agir si le marché foncier ou la situation dans le domaine de l'aménagement du territoire le nécessitent. Elles sont cependant libres de choisir les mesures appropriées. Pour sensibiliser et aider les communes, l'OACOT a publié, en février 2022, un mémento intitulé « Garantie juridique de la disponibilité de terrains à bâtir ».

Surfaces d'assolement

Respect du contingent de SDA

Dans son plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), la Confédération définit la superficie minimale des SDA et sa répartition entre les cantons. Ainsi, le canton de Berne est tenu de garantir au moins 82 200 ha de SDA. Au 1^{er} avril 2021, il disposait de 82 658 ha de SDA comptabilisables. Il respecte donc son contingent, avec une petite marge. De 2020 à 2021, la superficie des SDA a diminué en raison de classements en zone à bâtir (-15 ha) mais aussi, et surtout, en raison d'autres affectations qui transforment le sol (-101 ha). L'inventaire cantonal des SDA a également enregistré quelques gains par le biais de compensations (+3 ha) et de remises en culture (+3 ha), mais aussi grâce au recul des surfaces de culture fruitière intensive (+6 ha).

Nouvelles sources de conflit avec les SDA

De nouvelles problématiques voire sources de conflit avec les SDA apparaissent, par exemple en lien avec l'infrastructure écologique (comme dans le Seeland). Des pertes de SDA sont également à signaler en relation avec le

développement des infrastructures pour le tourisme estival visant à faire face aux changements climatiques (ch. 3.3) ou encore avec le changement structurel dans l'agriculture (cf. objectif principal C).

Défi croissant pour la planification des affectations

Les SDA restent un défi de taille pour toutes les parties prenantes au niveau de la planification des affectations et plus spécialement en lien avec la délimitation de zones à bâtir. Des questions variées se posent, concernant par exemple le droit à des surfaces de compensation ou encore le financement et l'implication des acteurs concernés. Il est essentiel de prendre en compte et d'analyser ces thématiques dès le stade de la conception (p. ex. lors de l'élaboration du projet communal de développement territorial).

Envisager une cartographie des sols

Les connaissances sur les sols en Suisse sont encore très lacunaires. Lorsqu'il a adopté le plan sectoriel des surfaces d'assolement, le Conseil fédéral a donc chargé les offices concernés d'élaborer un concept de cartographie des sols couvrant l'ensemble du territoire. Un projet de coordination nationale de la cartographie des sols prévoyant une participation financière de la Confédération a été présenté en octobre 2021. Le canton de Berne ne possède pas de carte des sols couvrant l'ensemble de son territoire. Comme il est essentiel de disposer d'informations pédologiques fiables en particulier dans le contexte des surfaces d'assolement, le lancement d'une cartographie cantonale anticipée est actuellement à l'étude sur mandat du Conseil-exécutif.

Construire hors de la zone à bâtir

Obtenir davantage de marge de manœuvre au niveau fédéral...

Le canton de Berne, qui compte environ un quart des bâtiments construits hors de la zone à bâtir recensés en Suisse, est particulièrement touché par les prescriptions nationales dans ce domaine. Dans l'exécution du droit fédéral, le Conseil-exécutif œuvre pour que le principe constitutionnel de la séparation entre zones constructibles et zones non constructibles soit respecté. Mais il est important aussi pour le développement économique des zones rurales que la marge de manœuvre existante puisse être mise à profit là où ce principe n'est pas remis en cause. C'est pourquoi le Conseil-exécutif milite en faveur de l'« approche en matière de planification et de compensation » dans le cadre du processus de révision partielle de la LAT qui a débuté il y a plusieurs années et plus spécialement dans le cadre de sa deuxième étape (LAT 2) car cette méthode apporterait au canton davantage de flexibilité. Le canton s'est également mobilisé en faveur d'un assouplissement de l'article 24c LAT, qui régit les modifications apportées aux constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir.

... pour ne pas avoir à réduire l'activité de construction

Dans le canton de Berne, environ 22 % des projets de construction présentés chaque année concernent une zone non constructible. De plus, l'activité de construction ne ralentit pas : cela fait des années que le nombre de dossiers est stable à un niveau élevé, autour de 4500 dossiers par an en moyenne. Sur les 4517 dossiers traités en 2021 par l'OACOT en sa qualité d'autorité cantonale compétente, 959 étaient des demandes préalables, 2820 des demandes de permis de construire et 230 des demandes de conseil. Sur les 2820 demandes de permis de construire, 37 % portaient sur des projets conformes à l'affectation de la zone et 63 % sur des projets requérant une dérogation. Tous les permis ont été accordés, hormis pour 17 projets conformes à l'affectation de la zone et pour 61 projets requérant une dérogation (soit 3 %

du total). L'instance supérieure a confirmé toutes les décisions sauf une sur les 49 ayant fait l'objet d'un recours.

Améliorer le monitoring

La Confédération réalise un monitoring des constructions hors de la zone à bâtir. Mais au niveau cantonal, les données présentent un degré de détail très hétérogène. Certains aspects en sont absents (logements potentiellement vacants, évolution de la situation dans l'agriculture, etc.). Or, un monitoring coordonné au niveau intercantonal est indispensable pour pouvoir identifier les évolutions indésirables et prendre des mesures. C'est pourquoi le canton de Berne, qui compte le plus grand nombre de constructions hors de la zone à bâtir et qui possède une typologie paysagère variée, participe à la conception d'un tel outil dans le cadre du projet « Interkantonal koordiniertes Monitoring Bauen ausserhalb der Bauzonen ». Dirigé par l'École polytechnique fédérale de Zurich, ce projet dure de la mi-2021 à la mi-2024 et le canton de Berne est l'une des trois régions étudiées.

Renforcer les processus de dialogue

La construction hors de la zone à bâtir est un sujet particulièrement controversé, en particulier dans l'Oberland bernois, avec son tissu bâti aux structures spécifiques et ses complexités sur le plan de la topographie comme de la politique régionale. C'est pourquoi la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) a lancé un processus de dialogue dans l'Oberland bernois en 2021. Le but de ce processus est d'optimiser la collaboration entre le canton, les régions, les communes et les maîtres d'ouvrage privés. Pareils processus peuvent contribuer à apaiser les tensions ailleurs dans le canton.

Bilan et perspectives

- La mise en œuvre de l'urbanisation interne se poursuit, mais assez lentement en raison des multiples défis auxquels elle fait face. Il est d'autant plus important de maintenir les offres de soutien existantes (p. ex. conseil) et de mettre en place d'autres incitations (p. ex. accélération des procédures d'examen préalable et d'octroi du permis de construire).
- Les surfaces d'assolement sont une préoccupation. Une attention particulière est accordée aux évolutions hors de la zone à bâtir.
- Dans le cadre de l'exécution de la législation fédérale hors de la zone à bâtir, le Conseil-exécutif veille au respect du principe de la séparation entre zones constructibles et zones non constructibles. Tant que ce principe est respecté, il est possible, dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la LAT, de simplifier les dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir et de permettre une meilleure prise en compte de la variété des conditions spatiales qui prévalent sur le territoire cantonal.
- Le Conseil-exécutif veille à ce que le canton participe activement aux travaux sur le monitoring intercantonal afin que l'on dispose de meilleures bases dans ce domaine à l'avenir.
- Il est prévu de poursuivre le processus de dialogue entamé avec l'Oberland bernois et de l'étendre à d'autres régions.

Objectif principal B : Faire concorder le développement des transports et communications et l'urbanisation

Dans sa version actualisée, la Stratégie de mobilité globale du canton de Berne met l'accent sur l'interconnectivité. La mise en œuvre de la nouvelle stratégie sur le transport de marchandises et la logistique et du plan sectoriel des itinéraires de randonnée sont deux défis pour l'avenir.

Stratégie de mobilité globale actualisée : accent sur l'interconnectivité

La Stratégie de mobilité globale du canton de Berne, qui datait de 2008, a été mise à jour. Elle sert de base au remaniement du domaine de la mobilité dans le plan directeur cantonal. À l'origine, elle se composait de trois stratégies partielles : « Éviter », « Transférer » et « Gérer harmonieusement ». Elle en compte désormais une quatrième, « Mettre en réseau », qui porte à la fois sur l'interconnectivité physique (multimodalité et interfaces de transport) et sur l'interconnectivité numérique (p. ex. plateformes de partage).

Concordance entre urbanisation et transports : la desserte par les transports publics est un levier important

Les efforts pour améliorer la concordance entre l'urbanisation et le développement des transports et des communications ont été poursuivis ces dernières années à différents niveaux de l'aménagement du territoire. Dans le domaine de la planification, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) de la troisième génération ont vu le jour (cf. objectif principal F) tandis que les examens d'opportunité à l'échelle de certains périmètres ont été développés (p.ex. desserte du site de l'Île par les transports publics). Dans le domaine de l'exécution, diverses mesures inscrites dans les projets d'agglomération ont été réalisées. Une importance plus grande a en outre été accordée à l'harmonisation entre urbanisation et transports à l'intérieur du territoire cantonal dans les différents instruments et projets d'aménagement.

Coupler l'urbanisation à la qualité de la desserte par les transports publics est un important levier de concordance, qu'il faut utiliser systématiquement à l'avenir. Or, la divergence entre les intérêts de l'économie, des transports et de l'aménagement du territoire, en particulier en ce qui concerne l'extension des zones d'activités, s'est accentuée ces dernières années. Il faut donc envisager de définir des critères de desserte qui soient plus différenciés selon les utilisations visées dans les zones d'activités, d'une part, et selon les modes de transport, d'autre part.

Prise de conscience de la problématique du transport de marchandises et de la logistique

Le transport de marchandises est un aspect important de la mobilité. L'efficacité de son déroulement sur le rail et sur la route est cruciale pour la population et pour l'économie. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a adopté en 2021 une stratégie cantonale sur le transport de marchandises et la logistique. L'élaboration de la stratégie a été mise à profit pour renforcer le dialogue avec le secteur et la Confédération ainsi que la prise de conscience de cette problématique.

Cette stratégie intermodale est un instrument de pilotage pour le canton et un cadre d'orientation pour les tiers. Elle contient des mesures concernant l'aménagement du territoire, les transports, l'environnement et l'encouragement de l'innovation qui seront mises en œuvre au cours des années à venir. Dans le

domaine de l'aménagement du territoire, il ne sera pas aisé de garantir les surfaces nécessaires aux installations de chargement et aux utilisations logistiques ni de minimiser la consommation de surfaces.

Promotion du vélo : le défi des itinéraires prioritaires pour cyclistes

Dans le cadre de sa Stratégie de mobilité globale, le canton de Berne vise une augmentation de la part du trafic cycliste. Il poursuit le développement de l'offre destinée à ce mode de transport dans le but de mettre en place une infrastructure cycliste sûre et attrayante sur l'ensemble du territoire cantonal. Le Grand Conseil et le Conseil-exécutif ont confirmé cette volonté forte dans plusieurs arrêtés fondamentaux.

Il est crucial que les cyclistes disposent de voies continues et sûres pour leurs déplacements quotidiens. La création d'itinéraires prioritaires soutiendra la tendance à la hausse du nombre d'usagers de vélos et de vélos électriques. La difficulté réside dans la mise en œuvre, c'est-à-dire dans les surfaces à mobiliser : dans les agglomérations, l'espace est souvent déjà surexploité tandis qu'en dehors des zones urbaines la réalisation des mesures peut affecter des espaces aquatiques ou des terres cultivées. De ce fait, la planification est complexe et longue. Le financement des itinéraires cyclistes prioritaires et l'aménagement pour leur assurer la priorité constituent également des défis.

Grands projets en cours de réalisation ou de planification

Le canton de Berne table sur de grands projets ciblés pour éliminer les goulets d'étranglement dans le système de transport afin de pouvoir faire face à la demande future de mobilité. La coordination entre les modes de transport et les différents acteurs est un aspect clé de ces projets. De plus en plus, des voix s'élèvent pour demander que les grands projets soient réalisés de manière supportable.

Le projet Avenir de la gare de Berne, d'importance nationale, est en cours de réalisation, avec la construction d'une nouvelle gare pour le RBS et l'agrandissement des installations des CFF accessibles au public. Les travaux pour relier Berne à Ostermundigen par le tram et pour prolonger la ligne 9 du tram jusqu'à Kleinwabern devraient démarrer respectivement en 2024 et 2025. Les études en vue de l'assainissement du trafic à Aarwangen et sur le tronçon Berthoud-Oberburg sont très avancées.

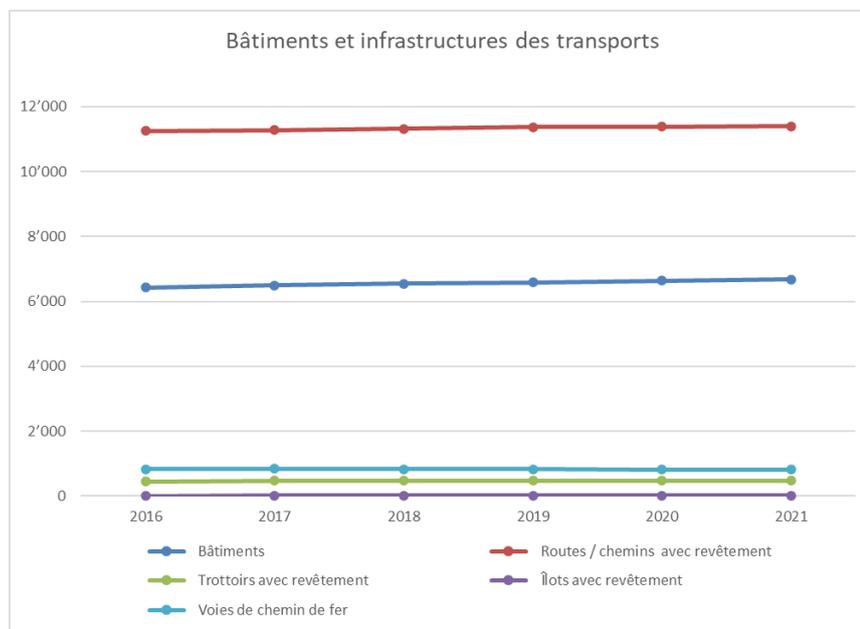
Nouveaux instruments financiers de la Confédération

Le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018, ont introduit de nouveaux instruments pour le financement des transports au niveau fédéral. En principe, la coordination matérielle entre les infrastructures de transport et le développement du tissu urbain ainsi que la coordination des procédures entre la Confédération et les cantons sont bien assurées par le biais des projets d'agglomération et de leur examen au niveau fédéral. Par contre, les procédures prévues par les programmes de développement stratégique (PRODES) pour les projets relatifs au rail et aux routes nationales laissent à désirer sur le plan de la coordination. Il faudrait que le plan sectoriel des transports de la Confédération et les plans directeurs cantonaux entrent davantage en compte dans l'évaluation des projets.

Consommation de surfaces pour les infrastructures de transport

Dans une déclaration de planification relative au rapport sur l'aménagement du territoire de 2018, le Grand Conseil demande que « le Conseil-exécutif

examine dans quelle mesure il est possible d'effectuer un monitoring des surfaces utilisées pour les infrastructures de transport en vue du prochain rapport sur l'aménagement du territoire ». Les données de la mensuration officielle permettent de retracer l'évolution de ces surfaces dans le canton de Berne au cours des cinq années écoulées environ.



Il apparaît que l'infrastructure routière utilisée par le trafic individuel motorisé, par les transports publics et par le trafic cycliste occupe la surface respectable de 11 400 ha. Celle-ci a augmenté de 1 % depuis 2016, ce qui est peu par comparaison avec la superficie occupée par les bâtiments, laquelle a crû de 4 % pendant la même période. En outre, l'augmentation de la surface affectée aux transports est nettement inférieure à la croissance du trafic. C'est pourquoi le taux de charge des infrastructures de transport est en hausse, ce que les statistiques corroborent. Cette évolution vers un système de transports plus durable et plus généralement la préservation des ressources naturelles (sols, énergie, etc.) sont d'ailleurs un objectif important de la Stratégie cantonale de mobilité globale.

Projets générant une importante fréquentation : la thématique reste complexe

Le changement de système concernant les projets générant une importante fréquentation (PIF) est achevé : les contingents de trajets sont remplacés par l'harmonisation des emplacements destinés aux PIF au moyen d'instruments d'aménagement. La problématique reste très complexe et cette complexité ira croissant avec la concurrence grandissante entre les utilisations. Certaines questions doivent encore être tranchées (p. ex. faut-il réglementer les installations séparément ou les emplacements ? quel rapport entre les PIF et la question du transport de marchandises ?). Cet exemple illustre le fait que la concordance entre l'urbanisation et les transports reste un défi.

Bilan et perspectives

- Les objectifs ayant une incidence spatiale qui figurent dans la Stratégie de mobilité globale actualisée et dans le nouveau concept cantonal sur le transport de marchandises et la logistique sont transposés dans le plan directeur. Les mesures correspondantes doivent être réalisées.

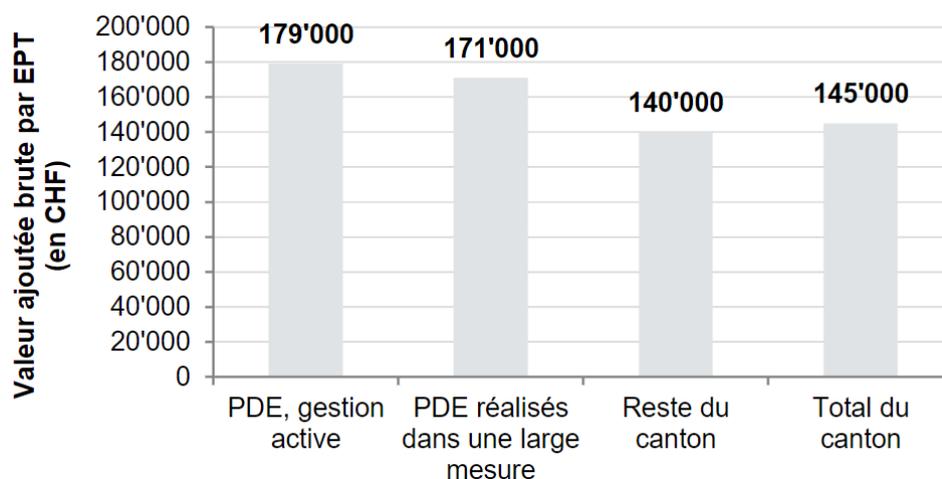
- La réalisation des mesures en faveur du trafic cycliste, notamment les itinéraires prioritaires, se poursuit. Des solutions sont systématiquement recherchées pour résoudre les différents conflits et défis rencontrés. Pour que l'aménagement dans le domaine du trafic cycliste réponde à la demande, il faut des études de base plus précises (p. ex. données de comptage, modèle de trafic cycliste dans le modèle global des transports du canton).
- La consommation de surfaces par les infrastructures de transport doit être limitée au strict minimum. Il faut éviter dans toute la mesure du possible les nouvelles infrastructures et, si elles sont absolument nécessaires, il faut veiller à ce qu'elles soient supportables pour l'environnement et pour la société.

Objectif principal C : Créer des conditions propices au développement économique

L'aménagement du territoire n'a pas la capacité d'influer directement sur le développement économique, mais il peut créer des conditions qui lui sont favorables. Il lui faut pour cela relever un certain nombre de défis.

Forte création de valeur par personne active dans les PDE

Le canton de Berne a mis en place son programme de pôles de développement économique (PDE) il y a plus de 30 ans, et c'est toujours un atout majeur pour son développement économique. En effet, la croissance de l'emploi et de la valeur ajoutée brute est plus forte en valeur relative dans les PDE que dans le reste du canton. En 2017, on dénombrait dans les 38 PDE environ 80 000 employés et employés pour un total de quelque 64 000 équivalents-plein temps (EPT). Cela représente à peu près 13 % des EPT du canton (contre 11 % en 2011) alors que les PDE créent 16 % de la valeur ajoutée brute dans le canton.



Vent en poupe pour le label « site PDE de premier plan »

Le label « site PDE de premier plan » a été créé en 2012. Les sites de premier plan sont des pôles qui exigent certes une coordination particulièrement importante mais qui, à long terme, présentent un intérêt élevé pour le canton tout en demandant un engagement important de la part des communes qui les accueillent. Il existe actuellement quatre PDE de premier plan : Berne Wankdorf, Berne Ausserholligen, Thoun Nord et Bienne Champs-de-Boujean. La planification et la réalisation de ces PDE a connu une accélération ces dernières années. Par exemple, le plan directeur a été remanié en ce qui concerne le PDE Berne Ausserholligen. Ce PDE devrait bénéficier de deux milliards de francs d'investissements dans des projets de construction et d'urbanisation ces prochaines années. Dans le PDE Thoun Nord, l'arrêt de RER prévu dans l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES Rail) dynamisera la croissance. Un aménagement pilote a été réalisé et des mesures visant l'environnement immédiat ont été présentées dans le projet d'agglomération de Thoun de la quatrième génération.

Défis variables selon les PDE

De manière générale, les PDE sont confrontés à des difficultés dues au décalage entre l'horizon à long terme des procédures d'aménagement et les souhaits d'implantation à court terme des acteurs économiques. Ils ont en outre des défis qui leur sont propres à relever. En 2014, des dispositions relatives au logement dans les PDE ont été ajoutées dans le plan directeur cantonal : sur les sites particulièrement centraux, très bien desservis et très attractifs du point de vue économique, il est possible d'envisager d'affecter une portion mineure de la zone à un usage d'habitation dense et de qualité. La procédure mise en place à cet effet a démontré son efficacité. Il faut donc poursuivre ce travail sur la base de critères bien définis. Mais l'usage d'habitation crée une forte pression financière. La mixité des affectations soulève de plus en plus de questions également dans des PDE en grande partie réalisés qui ont déjà atteint les objectifs cantonaux. Dans les PDE axés sur l'artisanat et l'industrie, en revanche, ce sont les questions concernant la qualité de l'aménagement de la zone qui prennent une ampleur croissante.

Favoriser la mise en œuvre des ZSA

Les zones stratégiques d'activités (ZSA) sont des périmètres d'un seul tenant, relativement étendus et situés dans un lieu bien desservi qui doivent être mis à disposition pour un projet de grande envergure. Ces dernières années, la liste des ZSA a été remaniée et une priorisation a été établie. Les ZSA doivent répondre à des exigences élevées et la demande évolue, raison pour laquelle il est très difficile de réserver des sites appropriés au moyen d'instruments d'aménagement. La mise en œuvre des ZSA comporte des difficultés importantes. Les procédures sont fastidieuses.

L'issue négative de la votation communale concernant la ZSA de Zbangmatte à Anet a mis un coup d'arrêt à l'élaboration d'un plan de quartier cantonal. Il faut donc revoir et faire évoluer la stratégie dans le domaine des ZSA.

Disponibilité des terrains en zone d'activités : un défi crucial

Le canton de Berne compte un grand nombre de zones d'activités qui ne sont pas construites. Le problème crucial dans ce domaine réside dans la disponibilité des terrains : beaucoup sont réservés pour l'agrandissement éventuel d'entreprises déjà implantées ou bien leurs propriétaires ne sont pas disposés à vendre.

Suite à l'introduction du système de gestion des zones d'activités (SGZA) en 2016 en vertu de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, le canton dispose d'une carte synoptique de ces zones qui est actualisée tous les deux ans. Depuis, ce dispositif de gestion a pu être mis en œuvre avec succès pour s'assurer que les zones existantes soient utilisées avant de procéder à de nouveaux classements, en particulier en vue de l'agrandissement d'entreprises. Le SGZA a en outre permis d'économiser davantage d'espace dans les zones lors de la réalisation de projets. Des mesures s'imposent cependant en particulier pour compléter les données relatives aux ZSA par des données utiles aux investisseurs.

De manière générale, l'amélioration de la disponibilité de terrains constructibles appropriés pour l'économie de production sera un enjeu important dans les années à venir pour maintenir l'attractivité du site économique bernois.

Extraction de matériaux, décharges et

Les activités de construction, par exemple de logements ou de routes, consomment des matières premières et produisent des déchets. Le besoin

transports : gros besoin de coordination

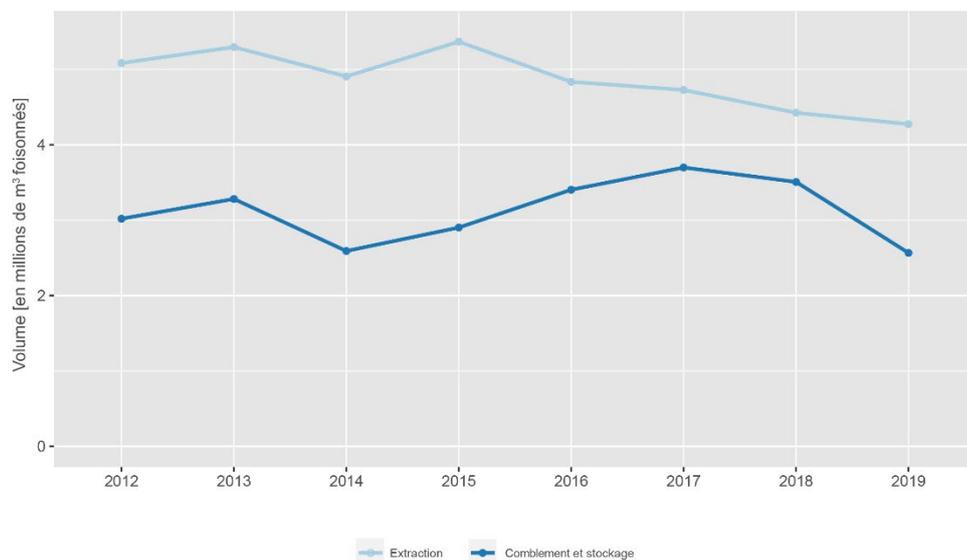
moyen de gravier s'élève à 3 à 4 m³ par personne et par an. Le canton de Berne dispose de suffisamment de gisements pour faire face aux besoins futurs. Mais d'autres intérêts s'opposent souvent à leur exploitation, par exemple la protection des eaux, la préservation de la forêt, la protection du paysage ou l'usage d'habitation. De plus, les gravières et les décharges génèrent des transports par camion.

Les travaux entamés en 2018 pour mettre en œuvre les déclarations de planification du Conseil relatives aux rapports de controlling de 2017 et 2020 dans le secteur EDT se poursuivent. Ils se concentrent sur des mesures visant à résoudre le problème de l'engorgement des décharges pour matériaux terreux excavés non pollués, sur l'analyse des nouvelles compétences en matière d'édiction des plans d'affectation dans le secteur EDT, sur d'autres optimisations dans la collaboration entre les services administratifs ainsi que sur des mesures permettant de mieux recenser et piloter les transports dans le secteur EDT.

L'Office des eaux et des déchets, l'OACOT et l'Association cantonale des gravières et du béton ont institué en 2019 un groupe d'accompagnement EDT chargé d'émettre des recommandations et des propositions de solution dans ce secteur.

Recyclage des matériaux de construction : niveau constant

À l'échelon cantonal, la part des matériaux de construction recyclés est relativement constante, aux alentours de 20 %. Il est important que les appels d'offres et les soumissions mettent encore plus systématiquement en avant les matériaux recyclés, surtout lorsqu'il s'agit de projets des pouvoirs publics. Grâce à la promotion des matériaux de construction secondaires, la demande de matériaux de construction primaires baisse continuellement dans le canton de Berne et les volumes d'extraction ont reculé ces dernières années jusqu'à se situer, en 2019, à un peu plus de 4 millions de m³. Les volumes de matériaux de comblement et de stockage ont tendance à diminuer eux aussi en raison des prescriptions applicables à la valorisation des matériaux d'excavation et des déblais.



Les défis de l'exploitation des énergies renouvelables

Le canton de Berne a un gros potentiel de production d'énergies renouvelables, par exemple dans l'hydraulique, l'éolien, le solaire et le bois. Mais l'exploitation de ce potentiel a un impact sur le territoire qui est variable selon les types d'énergie et les sites. C'est l'énergie hydraulique qui présente le plus gros potentiel pour un approvisionnement électrique climatiquement neutre dans le canton de Berne. La Stratégie de l'eau 2010 du canton de Berne prescrit une augmentation de la production d'énergie hydraulique de 300 gigawattheures par an au moins de 2010 à 2035 en mettant l'accent sur les grandes centrales. Les projets de centrale à accumulation au glacier de Trift et de rehaussement du barrage du Grimsel sont le deuxième et le troisième projets par ordre de grandeur dans ce domaine à l'échelle de la Suisse. Pour qu'ils puissent voir le jour, ils font l'objet d'une adaptation séparée du plan directeur, qui doit les classer comme éléments de coordination réglée. Cette adaptation est mise à profit pour ajouter dans le plan directeur, avec le statut d'information préalable, le rehaussement du barrage de l'Oberaar.

Dans le domaine de l'énergie éolienne, les nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'énergie demandent que les plans directeurs cantonaux incluent une planification positive des secteurs envisageables pour la production d'énergie éolienne. La fiche de mesures C_21 « Promouvoir les installations de production d'énergie éolienne » se conforme à cette démarche et indique à l'heure actuelle 15 périmètres propices à l'implantation d'éoliennes, dont dix ont le statut de coordination réglée. Des périmètres propices ont également été identifiés et inscrits dans la planification de plusieurs régions. Ces zones ne font cependant actuellement l'objet d'aucun développement, que ce soit par manque d'intérêt ou parce que les projets ont été arrêtés ou rejetés. Les plans directeurs de la région Seeland-Biel/Bienne, de l'espace de développement de Thoun, de la région Haut-Simmental et du Pays de Gessenay ainsi que du Kandertal sont attendus pour la fin de 2022. Pour atteindre les objectifs fixés par le Conseil fédéral dans le domaine de l'approvisionnement en énergies renouvelables, la Suisse a besoin de 600 à 800 grosses installations éoliennes en tout. La Conception énergie éolienne adoptée par la Confédération en 2020 attribue au canton de Berne un potentiel de 570 à 1170 gigawattheures par an, ce qui correspond à 150 à 300 grosses installations. Atteindre l'objectif fixé par la Confédération représente un défi de taille.

Dans le domaine du solaire, les conflits dans les espaces paysagers et dans les espaces construits, en particulier s'ils ont une valeur culturelle, constituent une pierre d'achoppement. Les zones d'activités présentent un potentiel pour le photovoltaïque, mais il est encore en jachère.

Tourisme : un secteur en pleine mutation

Le tourisme dans le canton de Berne est en pleine mutation. Les changements climatiques entraînent un report sur le tourisme estival. Il est en outre difficile d'apprécier les conséquences à long terme de la pandémie de coronavirus, qui amène une focalisation plus forte sur la clientèle suisse. L'économie touristique a le souhait légitime de répondre aux demandes nouvelles de sa clientèle et, pour cela, d'élargir son offre en proposant des pistes de VTT, des tyroliennes ou des plateformes panoramiques par exemple. La situation est complexe en particulier lorsque des projets sont planifiés hors de la zone à bâtir, là où les conditions sont régies par le droit de rang supérieur. Ces projets soulèvent régulièrement des questions tout à fait fondamentales portant sur l'admissibilité du projet à l'emplacement prévu et sur la procédure à suivre

pour l'octroi du permis. C'est pourquoi l'OACOT a publié en 2020 un guide intitulé « Activités touristiques dans les plans d'affectation », où il détaille les obligations légales et décrit les démarches à suivre.

Résidences secondaires : la problématique reste d'actualité

Les résidences secondaires restent un défi, surtout pour les communes touristiques de l'Oberland bernois. La demande a encore augmenté en raison de la pandémie et les prix sont en hausse. Cela devient de plus en plus problématique pour la population locale. Ces dernières années, des communes qui avaient une proportion de résidences secondaires inférieure à 20 % ont adopté leurs propres règles pour piloter les résidences secondaires voire introduit un quota de résidences principales (p. ex. Interlaken, Unterseen).

Agriculture : toujours en restructuration

La restructuration dans l'agriculture se poursuit. La politique agricole 2018-2021 n'a pas apporté de changements fondamentaux, que ce soit sur le plan de la politique financière ou en ce qui concerne les instruments. Le débat sur la politique agricole à partir de 2022 (PA 22+) a été suspendu, au Conseil des États comme au Conseil national. Il reprendra au plus tôt au printemps 2023.

Bilan et perspectives

- Il faut continuer à tenir compte de l'équilibre entre les aspirations de l'économie et les buts de l'aménagement du territoire, qui peuvent diverger. La gestion des zones d'activités est un outil adapté, mais son utilisation se heurte encore à des difficultés pratiques. Il est important d'accroître la disponibilité de bons emplacements, y compris pour l'industrie de production.
- Les PDE doivent être développés de manière ciblée, en fonction de leurs caractéristiques.
- Il convient de réexaminer et de faire évoluer la stratégie relative aux zones stratégiques d'activités, en concertation avec les services cantonaux et les communes d'implantation.
- Il faut piloter activement le secteur EDT. Le Conseil-exécutif étudie en outre un report de compétences des régions et des communes vers le canton.
- Le développement des énergies renouvelables (hydraulique, éolien et solaire) accroît la concurrence pour l'utilisation du territoire. Les procédures d'aménagement et d'autorisation doivent être adaptées en fonction des changements en cours dans la législation fédérale et accélérées dans toute la mesure du possible. Dans le domaine de l'éolien, il convient de réexaminer les territoires potentiels pour l'implantation d'éoliennes en tenant compte de la faisabilité.
- La politique touristique doit être revue de fond en comble étant donné la profonde transformation que subit ce secteur, notamment pour faire face au réchauffement climatique. Il faut continuer d'accorder toute son importance à la recherche d'un équilibre entre les attentes grandissantes de la société et la protection de la nature et du paysage, compte tenu des intérêts de l'économie et de l'environnement.

Objectif principal D : Valoriser les lieux d'habitation et les pôles d'activité de manière différenciée

On observe une amélioration générale de la qualité des plans d'aménagement local, mais celle-ci reste variable. La pratique d'une réflexion conceptuelle globale ne s'est pas encore généralisée.

Plans d'aménagement local : une qualité toujours variable

La professionnalisation croissante des différents acteurs a entraîné une amélioration de la qualité des plans d'aménagement local ces derniers temps. Cependant, celle-ci reste variable. Ce qui fait défaut, en particulier, c'est une réflexion conceptuelle globale sur le développement du tissu urbain, le paysage, l'énergie et le climat ainsi que sur la concordance avec les transports qui apporte des éléments de décision importants pour planifier l'aménagement local, en particulier dans les petites communes.

Étant donné le degré de détail des analyses requises au niveau de l'aménagement local, il y a un risque que la réflexion se fasse de plus en plus à l'échelle des parcelles et dans une vision sectorielle. Pour avoir une vision d'ensemble et du recul, il faut une réflexion conceptuelle préalable, qui peut se traduire par un projet communal de développement territorial par exemple. Or, cette pratique fait souvent défaut.

Importance de l'aspect des sites construits pour la qualité du tissu urbain

Un site construit organisé avec cohérence est porteur d'identité. C'est également un atout pour le développement économique. L'aspect du site construit est un élément clé de la qualité du milieu bâti. Le canton a donc publié un guide pour l'aménagement local sur ce thème en 2018 puis, en 2019, il a ajouté dans le plan directeur cantonal la fiche de mesures « Préserver, valoriser et développer le site construit ».

Dans la pratique, on observe que les processus d'aménagement accordent une attention parfois insuffisante au site construit. Les connaissances techniques requises et le soutien nécessaire de la part des bureaux d'aménagement ne sont pas toujours acquis aux communes. Là encore, il est important d'avoir des bases conceptuelles de qualité afin de pouvoir appréhender le site construit dans sa globalité, avec ses éléments à protéger (p. ex. ISOS).

Mieux coordonner urbanisation et protection contre le bruit

Au niveau national, les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) relatives à la protection contre le bruit sont en cours de révision dans le but d'améliorer les possibilités offertes par l'urbanisation interne tout en protégeant la population contre le bruit. La LPE révisée énonce des critères pour l'octroi de permis de construire dans les zones affectées par le bruit, critères appelés à remplacer la pesée des intérêts prévue par la législation en vigueur. De plus, la révision vise à mieux coordonner la préservation de la tranquillité et l'urbanisation interne. Il conviendra ainsi de prévoir des espaces ouverts servant à la détente lorsque l'on planifie une augmentation de l'espace habitable dans une zone affectée par le bruit. Cette partie de la révision de la LPE met en œuvre une motion du Parlement fédéral. Toutefois, la consultation menée en 2021 a fait ressortir l'existence d'intérêts parfois très divergents entre la protection contre le bruit et l'urbanisation.

Dangers naturels : tendance à la hausse	En raison des changements climatiques, la fréquence des événements liés aux dangers naturels continuera d'augmenter. L'ampleur moyenne des dommages annuels à attendre dans le canton de Berne est élevée. En règle générale, ces événements touchent plus fréquemment les communes sises dans les régions de montagne ou au bord des cours d'eau. Dans les régions de montagne, la fonte du pergélisol accroît le risque de chutes de pierres et de formation de lacs périglaciaires qui se vidangent régulièrement, comme à la Plaine Morte. Dans des régions telles que le Seeland et l'Emmental, la multiplication à venir des crues requerra des mesures préventives.
Délimitation des espaces réservés aux eaux : un défi	La loi fédérale sur la protection des eaux révisée en 2014 demande que les cantons délimitent des espaces réservés pour toutes les eaux superficielles. Dans le canton de Berne, cela est du ressort des communes. C'est à elles qu'il incombe de mettre en œuvre ces prescriptions dans l'aménagement local sous une forme contraignante pour les propriétaires fonciers. La Confédération avait fixé pour cela un délai courant jusqu'à la fin de 2018. Plusieurs communes ont dépassé ce délai et dans certaines le projet de délimitation a essuyé un refus.
Aires de stationnement pour les gens du voyage suisses et de transit pour les gens du voyage étrangers	En 2016, le Grand Conseil a renvoyé la demande de crédit pour l'aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers à Montmènil. Après avoir étudié des sites de rechange, l'Office fédéral des routes a mis à disposition un terrain situé à proximité de l'aire de repos de Wileroltigen. L'investissement pour l'aménagement du site est à la charge du canton. Les fonds nécessaires ont été approuvés par le Grand Conseil en mars 2019 puis par le corps électoral bernois en février 2020. Le site pourra accueillir 36 unités d'habitation. Le plan de quartier cantonal (PQC) afférent sera mis à l'enquête publique à la fin de 2022. Il est prévu que l'aire de transit entre en service en 2024. Les gens du voyage suisses ont eux aussi besoin de davantage d'espace. Les bases d'aménagement cantonales à Cerlier, Herzogenbuchsee et Muri b. Bern sont élaborées en étroite concertation avec les communes d'implantation, qui sont compétentes pour la réalisation et la gestion ultérieures des aires. Le PQC Lochmatte, relatif à l'aire de Cerlier, a été arrêté en mars 2021 par la DIJ. L'aire devrait ouvrir à la fin de 2022.
Création d'un service de coordination pour les gens du voyage	Les questions ayant trait aux gens du voyage resteront d'actualité. Il est donc très important d'assurer la coordination et la collaboration entre les Directions concernées, les organisations de gens du voyage, les communes et l'Association bernoise des polices locales. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a donné son feu vert, en mars 2022, à la création d'un service de coordination pour les gens du voyage, dont le mandat est temporairement limité à 2025. Ce service, qui intégrera le groupe de travail inter-Directions déjà chargé de ces questions, conseillera les communes et les propriétaires fonciers notamment en rapport avec les haltes inopinées et accomplira un travail proactif pour mettre au point des solutions.

Bilan et perspectives

- Comme aux niveaux cantonal et régional, il faut que les communes aient un objectif général en ligne de mire pour leur développement et que cet objectif soit déterminant. Il peut être défini dans le projet communal de développement territorial, sur lequel reposent toutes les procédures d'aménagement du territoire qui suivent. Il faut réaliser des progrès importants dans la sensibilisation à cette question.
- Les dangers naturels augmentent en raison du réchauffement climatique. Cela touche particulièrement le canton de Berne. Il est important de renforcer les mesures en vue de l'adaptation aux changements climatiques, que ce soit dans le domaine de l'environnement ou dans celui du tourisme.
- La mise en œuvre de la loi sur la protection des eaux révisée concernant la délimitation de zones réservées aux eaux superficielles a pris du retard. Ce sont avant tout les communes qui sont appelées à agir dans ce domaine.
- La création d'un service de coordination pour les gens du voyage améliorera la coordination à l'intérieur du canton et permettra d'apporter un soutien et des conseils efficaces aux communes, aux propriétaires fonciers, aux gens du voyage et aux autres parties prenantes.

Objectif principal E : Préserver et valoriser la nature et le paysage

La concurrence entre les affectations dans les domaines de la nature et du paysage grandit en intensité et en variété. Des stratégies nouvelles ont pour but de renforcer ces deux domaines.

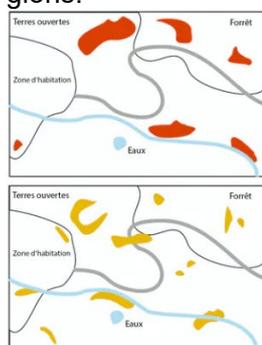
Stratégie de biodiversité : achèvement des travaux

Le Conseil-exécutif a adopté la stratégie de biodiversité du canton de Berne afin d'apporter sa contribution à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de la Confédération dans ce domaine. Les deux premiers volets de la stratégie, intitulés « Mandat, but, principes d'action » et « Objectifs et mesures », ont été approuvés respectivement en 2015 et 2016. Dernier volet de la stratégie, le plan sectoriel Biodiversité a été approuvé par le Conseil-exécutif en 2019. Il indique sur quels territoires le canton de Berne doit agir en priorité pour promouvoir la biodiversité et comment les lacunes peuvent être comblées. Il a été harmonisé avec le plan directeur cantonal. Les principaux défis résident dans la sécurisation de surfaces pour les biotopes à l'échelon des propriétaires fonciers et dans la délimitation de zones-tampons en application du droit fédéral en vigueur.

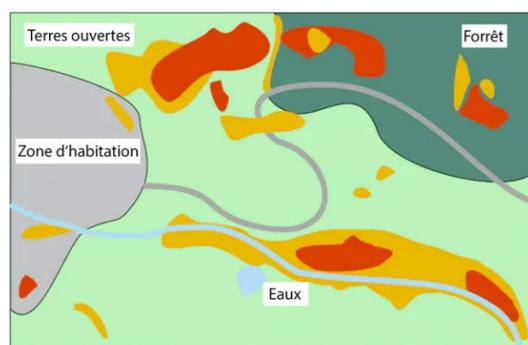
Comme l'agriculture et la forêt, le tissu bâti doit contribuer à la biodiversité. Le rapport d'experts établi suite au postulat « Biodiversité - Chacun·e doit y contribuer » est à l'état de projet et le Conseil-exécutif n'a pas encore présenté sa réponse. Selon l'issue de cette affaire, des modifications pourraient être apportées à la loi sur les constructions.

Mise en place d'une infrastructure écologique

Une fiche de mesures du plan sectoriel Biodiversité concerne la mise en place d'une infrastructure écologique. Il s'agit d'un réseau assurant la connectivité entre des surfaces importantes pour la biodiversité. L'infrastructure écologique est un projet territorial central pour les années à venir. Une première proposition indiquant les principales zones noyaux et zones de connexion, les périmètres d'intervention prioritaires ainsi que le territoire concret qu'elles doivent couvrir est attendu pour la fin de 2022. L'ampleur des actions à engager pour mettre en place l'infrastructure écologique est très variable selon les régions.



Situation initiale : aires centrales (en haut) et aires de mise en réseau (en bas)



Paysage avec infrastructure écologique : les aires centrales et les aires de mise en réseau sont complétées par de nouveaux biotopes dans le cadre de la planification IE.

Concurrence entre les utilisations, pression sur le territoire

Les défis les plus importants pour la mise en place de l'infrastructure écologique sont attendus sur le Plateau. En raison de la forte pression sur le fon-

	<p>cier qui prévaut dans cette région, il y aura des conflits avec les intérêts économiques mais aussi avec d'autres aspects de la protection de l'environnement (p. ex. les SDA, la protection des sols). La concurrence pour les surfaces disponibles et le chevauchement spatial entre intérêts concurrents continueront de s'accroître à l'avenir.</p>
<p>PCDP 2020 : le fondement d'une politique du paysage cohérente</p>	<p>Dans le canton de Berne, le paysage est placé sous la responsabilité des communes, des régions d'aménagement ou des conférences régionales et du canton. Une coordination est donc indispensable pour permettre aux différents services concernés d'accomplir leur mission. Le canton s'était doté pour cela d'un projet cantonal d'aménagement du paysage, qui datait de 1998. Il a été mis à jour de 2018 à 2020 et renommé « projet cantonal de développement paysager » (PCDP). Le PCDP 2020 adopté par le Conseil-exécutif, qui a une valeur obligatoire pour les autorités, constitue une base de référence en vue du développement durable du paysage dans le canton de Berne. Il donne aux autorités cantonales, régionales et communales les orientations dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches en relation avec le paysage, qu'il s'agisse de législation, d'aménagement du territoire, de procédures d'approbation, de gestion de projets ou de coordination. La Confédération a contribué financièrement à l'élaboration du PCDP ; elle fera de même pour sa mise en œuvre, dans le cadre des conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement.</p>
<p>Pression des activités de loisirs sur la forêt</p>	<p>La forêt est exposée à une pression croissante, notamment en raison du développement des activités de loisirs. Il y a donc une nécessité d'agir grandissante, qui a été accentuée par la pandémie. C'est pourquoi il est prévu d'élaborer une stratégie relative aux loisirs en forêt. La canalisation des usagers et les installations de loisirs restent des défis de taille. Cela concerne non seulement le secteur du tourisme, mais aussi les riveraines et les riverains à la périphérie des agglomérations.</p>
<p>Élaboration de PFR requérant une coordination spatiale</p>	<p>Les plans forestiers régionaux (PFR) sont des plans sectoriels cantonaux avec des contenus régionaux spécifiques. Ils sont contraignants pour les autorités cantonales, régionales et communales, qui doivent les prendre en compte dans toutes les planifications. Les PFR sont en cours de révision. Les 28 plans actuels seront regroupés pour former quatre périmètres. L'élaboration du PFR pilote Seeland-Biel/Bienne a commencé début 2021. En raison de leur dimension régionale, les PFR doivent être harmonisés avec le plan directeur au niveau cantonal.</p>
<p>Régénération des eaux : des projets contestés</p>	<p>Les projets de régénération des eaux sont souvent contestés car ils mobilisent des surfaces additionnelles. Pourtant, il est urgent de mettre en place des zones-tampons entre les terres agricoles et les eaux afin d'améliorer la qualité de l'eau, en particulier le long des petites rivières sur le Plateau.</p>
<p>Une sécheresse croissante qui a un impact sur le territoire</p>	<p>La sécheresse croissante due aux changements climatiques a des répercussions sur l'approvisionnement en eau dans certaines régions du canton de Berne (p. ex. l'Emmental ou la Haute-Argovie). Pour protéger les sources d'eau potable dans les régions concernées, les communes délimitent de plus de plus de zones-tampons assorties de restrictions, concernant par exemple les utilisations agricoles. Les épisodes de sécheresse prolongée ont par ailleurs aussi un impact sur l'irrigation durable des terres agricoles.</p>

Bilan du plan de mesures de protection de l'air

Malgré la forte augmentation du trafic, les émissions ont baissé depuis 1990. Mais il faut poursuivre les efforts, en particulier le long des autoroutes et des axes urbains très fréquentés où l'air circule mal. En outre, il est question d'abaisser les valeurs limites d'émission fixées dans l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air suite à l'évolution des recommandations de l'OMS en la matière.

Bilan et perspectives

- Une importance particulière est accordée à la préservation et à l'amélioration de la qualité du paysage dans le canton de Berne face à la pression que représentent les activités de loisirs, la restructuration de l'agriculture ou encore les constructions hors de la zone à bâtir, entre autres.
- Les mesures définies dans les nouveaux programmes et plans en faveur de la biodiversité et du paysage, telles que la mise en place de l'infrastructure écologique, sont réalisées de manière ciblée et coordonnées avec les domaines concernés (SDA, URBi, aménagement de l'espace routier, etc.). S'agissant de la forêt, une étude de base est réalisée et une stratégie est élaborée concernant les activités de loisirs.
- Les plans forestiers régionaux sont contraignants pour les autorités cantonales, régionales et communales. Ils doivent être pris en compte dans toutes les démarches d'aménagement. Ces plans sont en cours de révision.

Objectif principal F : Promouvoir les espaces fonctionnels et les atouts régionaux

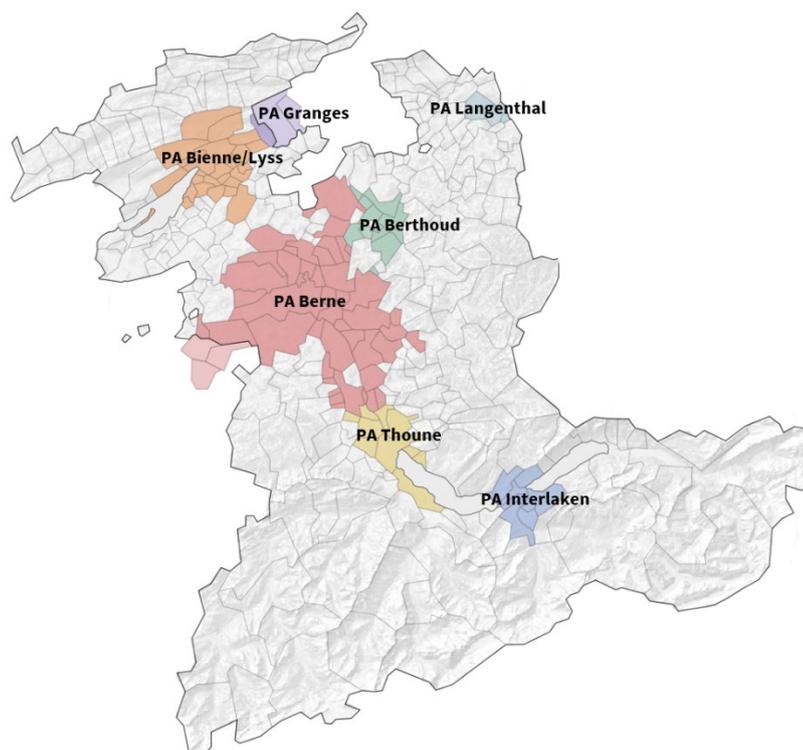
Les CRTU sont bien établies, mais l'implication des communes y est variable. La planification au sein d'espaces fonctionnels gagne en importance, y compris lorsque ces territoires sont de petite taille.

CRTU : un instrument bien établi

Cela fait maintenant plus de dix ans que l'instrument des CRTU a été mis en place dans le canton de Berne. Les sept CRTU de la troisième génération ont été approuvées à la fin de 2021 et au début de 2022. Cet instrument est bien établi au sein des conférences régionales et des régions d'aménagement et il jouit d'une bonne acceptation, en particulier en combinaison avec les projets d'agglomération. Les consignes cantonales applicables aux CRTU garantissent très bien la qualité de ces conceptions. Mais la participation est variable. Les communes rurales, surtout, doivent être davantage impliquées dans certaines régions.

Projets d'agglomération et mesures en découlant : une tâche permanente

Dans le canton de Berne, les projets d'agglomération « Transports et urbanisation » (PA T+U) font partie intégrante des CRTU. En 2021, six projets d'agglomération de la quatrième génération impliquant des communes bernoises ont été soumis à la Confédération. Il s'agit de cinq projets intégralement situés en territoire bernois (Berne, Bienne-Lyss, Thoue, Berthoud et Langenthal) et d'un projet à cheval sur la frontière soleuroise, celui de Granges, auquel participe la commune de Longeau. L'agglomération d'Interlaken a choisi de ne pas présenter de projet d'agglomération de la quatrième génération.



Périmètre des agglomérations du canton de Berne

Les six projets d'agglomération contiennent au total 268 mesures, ponctuelles ou globales, dont la réalisation démarrera durant la période 2024 à 2031, pour un volume d'investissements de 1,163 milliard de francs. Tous les projets d'agglomération bernois de la quatrième génération mettent l'accent sur la mobilité pédestre et cycliste. Au fil du temps, l'élaboration des projets d'agglomération et le contrôle de la mise en œuvre de leurs mesures sont devenues une tâche permanente.

Les bons outils ont un prix

Les CRTU ont prouvé leur utilité pour l'harmonisation régionale du développement des transports et de l'urbanisation. Le rapport sur l'aménagement du territoire de 2018 avait émis l'hypothèse que l'actualisation de ces outils ne mobiliserait pas de ressources importantes puisqu'il suffisait de mettre à jour et de consolider les mesures existantes. Or, l'élaboration des CRTU de 2021 et plus spécialement des projets d'agglomération de la quatrième génération a montré qu'il fallait aussi développer les éléments de base de ces outils (p. ex. vision d'avenir, stratégies partielles). Avoir des outils utiles, efficaces et de bonne qualité demande des ressources humaines et financières. Les CRTU non seulement permettent d'organiser plus rationnellement l'urbanisation et les transports dans les régions, mais elles améliorent le rapport coût-utilité et les possibilités de financement pour le canton grâce à la synergie avec les mesures des projets d'agglomération visant les transports, qui bénéficient du cofinancement de la Confédération.

Importance croissante de la planification au sein d'espaces fonctionnels

La planification au sein d'espaces fonctionnels gagne en importance, qu'elle implique des communes d'une même région, de deux régions ou de deux cantons. À la frontière entre les cantons de Berne et de Soleure, par exemple, les zones industrielles de Niederbipp et Oensingen sont interconnectées. Le pôle de développement économique intercantonal qu'elles forment est un site de première importance pour le développement de la Région capitale suisse. Une coordination conjointe de l'urbanisation et des transports est indispensable. Des processus d'harmonisation analogues sont à l'œuvre dans des projets de développement à Utzenstorf (desserte de l'Emmepark), par exemple, ou en lien avec le contournement Est de Berne.

Parcs naturels régionaux : une plateforme de coordination importante dans l'espace rural

Dans l'espace rural, les quatre parcs naturels régionaux auxquels participe le canton de Berne (Chasseral, Diemtigtal, Gantrisch et Doubs) jouent un rôle important dans la politique régionale. Grâce à leur fort ancrage régional, ils sont utilisés comme plateforme pour réunir des intérêts variés et les concrétiser dans des projets utiles à la population et aux visiteuses et visiteurs. Le fait que de nouvelles communes souhaitent rejoindre les parcs montre bien l'importance qu'ils revêtent pour leur territoire.

La première phase d'exploitation des parcs bernois s'est achevée à la fin de 2021. Pour obtenir une prolongation de dix ans du label « Parc d'importance nationale », le canton a dû soumettre à l'Office fédéral de l'environnement courant 2021 une demande dans ce sens accompagnée d'un rapport d'évaluation. L'évaluation des parcs du Chasseral, du Diemtigtal et du Gantrisch réalisée de 2018 à 2020 a livré des résultats positifs. Elle montre que les secrétariats de ces parcs sont bien armés pour faire face aux défis à venir grâce à des structures efficaces. Mais la demande croissante d'activités de loisirs de pleine nature entraîne une multiplication et une diversification des conflits. Cette évolution étant appelée à se poursuivre, les parcs continueront d'être

confrontés à des difficultés particulières mettant en jeu surtout la protection de la nature et du paysage.

Bilan et perspectives

- La coopération régionale au sein d'espaces fonctionnels conserve une grande importance. Le Conseil-exécutif souhaite et soutient la mise en place de conférences régionales supplémentaires (après celles de Berne – Mittelland, de l'Emmental et de l'Oberland oriental).
- Il faut faire évoluer les instruments de promotion du développement au sein d'espaces fonctionnels. Comme le veulent les directives de la Confédération, les prochaines générations de CRTU et de projets d'agglomération auront des priorités thématiques encore plus fortes, ce qui permettra d'améliorer le niveau de maturité de la planification et de la mise en œuvre. Il est en outre important de développer la participation des communes rurales aux CRTU et de mettre encore plus clairement en évidence les bénéfices de cet outil pour les différents territoires des régions ainsi que pour la cohésion globale.
- Les parcs naturels régionaux apportent des impulsions importantes dans les zones rurales. Il convient donc de continuer à les promouvoir et de les aider à faire face aux conflits entre les différentes utilisations.

4.3 Trois objectifs principaux de nature organisationnelle

Objectif principal G : Promouvoir une coopération axée sur la recherche de solutions et l'efficacité

Les procédures d'aménagement ont gagné en complexité suite à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire. Il est donc essentiel d'avoir pu mettre en place une coopération partenariale entre le canton et les communes et simplifier les procédures de travail grâce à la numérisation. Il faut développer cette coopération.

Vers des procédures plus rapides et plus partenariales

Le durcissement de la législation sur l'aménagement du territoire au niveau national opéré par la révision partielle de la LAT a obligé à modifier de nombreuses dispositions de loi au niveau cantonal. Les procédures d'aménagement sont ainsi devenues plus compliquées et plus lourdes. Depuis la révision partielle de la LAT, l'OACOT a un nombre extraordinairement élevé d'exams préalables et de procédures d'approbation à mener concernant des plans d'affectation communaux. Beaucoup de communes trouvent que ces procédures sont trop longues et certaines estiment que leur marge de manœuvre est excessivement entravée.

L'aménagement du territoire a pour but d'assurer un développement territorial judicieux à l'intérieur d'un cadre clairement défini. C'est pourquoi la DIJ et l'Association des communes bernoises (ACB) ont décidé, en 2019, d'instituer le groupe de contact Aménagement. Au sein de cet organe paritaire, le canton et les communes dialoguent en vue de trouver des solutions pour simplifier et accélérer les procédures et pour élargir la marge de manœuvre des communes. Fin 2020, le groupe de contact a proposé une première série de mesures visant à optimiser la procédure d'examen préalable à l'édiction de plans d'affectation communaux. Une partie de ces mesures est déjà mise en application. D'autres requièrent une adaptation des bases légales. Les modifications nécessaires de la loi sur les constructions sont en cours d'examen au Grand Conseil. En outre, des analyses sont menées en vue d'accélérer les procédures d'approbation et de recours.

Poursuite de la numérisation des procédures

La collaboration et les procédures peuvent également être rationalisées grâce à la numérisation. Avec ses procédures de permis de construire et d'édiction des plans largement numérisées (eBau et ePlan), le canton de Berne est à l'avant-garde par rapport aux autres cantons dans ce domaine.

eBau obligatoire depuis mars 2022

eBau simplifie et rationalise la procédure d'octroi du permis de construire. Son utilisation a d'abord été facultative, de 2019 à février 2022, avant de devenir obligatoire le 1^{er} mars 2022 suite aux modifications de la loi sur les constructions et du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire adoptées par le Grand Conseil en décembre 2020 : dorénavant, les demandes de permis de construire doivent être remplies et déposées électroniquement avec cet outil.

Introduction d'ePlan étalée sur cinq ans

Les dispositions relatives à la procédure d'édiction des plans (ePlan) sont également entrées en vigueur le 1^{er} mars 2022. ePlan permet d'accomplir intégralement par voie électronique les procédures d'examen et d'approbation des plans d'affectation communaux. Une phase de transition de cinq ans est prévue pour la conversion des plans au format électronique sur l'application ePlan. En vertu des dispositions transitoires, les communes et l'OACOT conviennent de la date du transfert par accord mutuel.

La numérisation apporte des avantages techniques considérables : elle permet de disposer de données correctes et juridiquement valables pour les plans de zones et améliore la transparence dans la mesure où elle renseigne à tout moment sur l'avancement des procédures. En outre, elle simplifie la mise à jour des plans suite aux reclassements. Mais l'introduction d'ePlan est un défi en particulier pour les grandes villes. Le canton fournira une assistance au besoin (échanges techniques).

Participation en ligne : efficacité démontrée avec les adaptations 2020 du plan directeur

La procédure de participation et de consultation sur les adaptations du plan directeur a été menée pour la première fois par voie électronique de septembre à décembre 2020. Plus de trois quarts des avis émis ont été communiqués au moyen de l'application proposée à cet effet. La structuration du formulaire de participation et les possibilités étendues de collaboration inter-Directions ont considérablement réduit le travail requis pour évaluer les prises de position reçues. La participation en ligne sera de nouveau utilisée pour les adaptations 2022 du plan directeur ainsi que pour d'autres consultations.

L'importance des données spatiales ne se dément pas

Le portail de géodonnées du canton de Berne propose au public déjà plus de 1700 fichiers de géodonnées actuelles (www.be.ch/geoportal). Les données spatiales et les systèmes d'information géographiques ne cessent de gagner en importance dans l'aménagement du territoire. La nouvelle stratégie 2020 à 2025 du canton de Berne sur la géoinformation adoptée par le Conseil-exécutif en 2020 a pour but de promouvoir l'utilisation de données géographiques et de cartes numériques ainsi que d'étendre l'offre de données et de services géographiques de manière à répondre à la demande.

Bilan et perspectives

- Le Conseil-exécutif est attaché au renforcement de la coopération partenariale entre le canton et les communes. Ceux-ci entretiennent et poursuivent leur dialogue en vue de simplifier et d'accélérer les procédures d'aménagement. Des mesures d'optimisation plus poussées sont étudiées. Des bilans d'étapes sont faits à intervalles réguliers.
- La numérisation dans le domaine de l'aménagement du territoire favorise une collaboration efficace et transparente. Il y a eu de nombreux accomplissements sur ce plan ces dernières années. Il faut conserver toute leur importance au développement de ce savoir-faire au sein de l'administration cantonale et à l'assistance aux communes.

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

Afin de garantir la cohérence de la planification stratégique dans le canton de Berne, il importe d'harmoniser la planification politique avec le plan intégré mission-financement et l'aménagement du territoire.

Intégration des aspects spatiaux dans les planifications stratégiques

L'intégration des aspects spatiaux dans les planifications stratégiques du canton permet de tenir compte du fait qu'environ 70 % de toutes les décisions politiques et administratives ont des conséquences directes ou indirectes pour le territoire. Le Conseil-exécutif accorde donc une grande importance à l'harmonisation des diverses planifications, tant politiques que financières ou encore spatiales. Au sein de l'administration, cette harmonisation incombe aux secrétariats généraux : elle est assurée par la Conférence de coordination espace – transports – économie (CETE), au sein de laquelle sont représentées toutes les Directions et la Chancellerie d'État. Elle traite aussi bien du développement du plan directeur cantonal que d'affaires courantes qui requièrent une coordination à cet échelon.

Bilan et perspectives

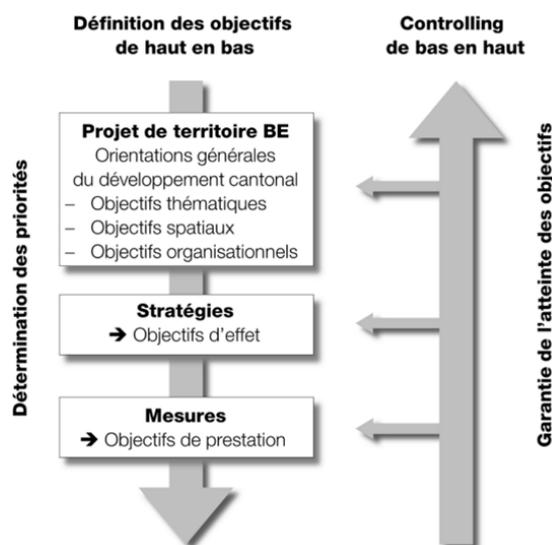
La CETE assume une fonction essentielle pour l'harmonisation des activités ayant un impact sur le territoire et leur coordination avec d'autres planifications stratégiques du canton.

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

Seuls un controlling périodique et une actualisation constante permettent aux plans élaborés de remplir leur fonction dans une perspective de développement durable.

Un controlling bisannuel

Lors de la refonte du plan directeur cantonal en 2002, il était apparu clairement qu'il serait nécessaire de le soumettre à un controlling périodique et, au besoin, de l'actualiser. Tous les deux ans, la mise en œuvre des mesures fait l'objet d'un controlling et subit le cas échéant une actualisation (controlling des objectifs de prestation). Tous les quatre ans, on vérifie de plus si le plan directeur produit des effets qui vont dans la bonne direction (controlling des objectifs d'effet au niveau stratégique).



Le controlling des objectifs d'effet se fonde sur des entretiens avec des représentants de toutes les Directions et régions ainsi que sur l'observation du territoire. Très fructueuses, les discussions permettent une amélioration constante de la coordination des différents thèmes ayant une incidence spatiale. Leurs résultats alimentent le rapport sur l'aménagement du territoire.

Le réexamen intégral comme preuve de l'efficacité du controlling

Le réexamen intégral du plan directeur mené en 2014 parallèlement à l'adaptation des contenus ayant trait au milieu bâti suite à la révision partielle de la LAT a pour l'essentiel confirmé le bon fonctionnement du système de controlling. Elle a ainsi montré que ce mécanisme permet de tenir le plan directeur à jour.

Bilan et perspectives

- Le Conseil-exécutif considère que l'examen périodique des instruments de planification et d'aménagement est la clé d'un développement durable du territoire.
- Il est important également de développer et d'optimiser les données de base du monitoring du territoire (URBi, construction hors de la zone à bâtir, SDA, etc.).

5. Perspectives : adaptation du plan directeur cantonal

La période de 2022 à 2026 est une phase de transition. La mise en œuvre de la LAT partiellement révisée est toujours en cours : il faut appliquer de manière systématique le principe de l'urbanisation interne qu'elle a instauré et en évaluer les effets. En outre, une deuxième révision de la LAT a entamé son parcours politique. Elle porte en particulier sur la construction hors de la zone à bâtir, la protection du paysage et la biodiversité. Dans ce contexte, il est prévu de procéder à un réexamen intégral du plan directeur vers 2026.

Certains sujets monteront en puissance d'ici le milieu de la décennie, par exemple la manière dont il faut faire évoluer l'urbanisation interne. Les dimensions sociales et sociétales de l'aménagement du territoire vont également gagner en importance. La raréfaction des terrains disponibles accroît la pression sur le marché foncier, poussant à la hausse le coût du logement et du travail. Le changement démographique, qui se caractérise par une proportion croissante de personnes âgées et de ménages comptant une seule personne, aura également des conséquences et s'accompagnera de nouveaux défis concernant l'espace à dédier au logement et son environnement. Le changement climatique est lui aussi appelé à prendre une importance croissante dans l'aménagement du territoire (protection et adaptation).

En ce qui concerne la construction hors de la zone à bâtir, il faut attendre que la deuxième étape de la révision de la LAT aboutisse au niveau fédéral. Selon son issue, il pourra être nécessaire ou non de procéder à des adaptations supplémentaires dans le plan directeur.