



Rapport de controlling sur l'extraction de matériaux, les décharges et les transports (EDT) 2024

Mise en œuvre du plan sectoriel cantonal

Classification Non classifié

Conseil-exécutif du canton de Berne

3/2024



Table des matières

1.	L'essentiel en bref	3
2.	Introduction et mandat	5
Partie A	7
3.	Situation de l'approvisionnement et de l'élimination dans le canton de Berne	7
3.1	Extraction de matériaux primaires	7
3.2	Matériaux A: comblement et stockage	9
3.3	Matériaux B: stockage	10
3.4	Approvisionnement et élimination: synthèse	11
4.	Situation des réserves garanties et disponibles	13
4.1	Réserves en volumes d'extraction	13
4.2	Réserves en volumes de comblement et de stockage pour l'élimination des matériaux A	14
4.3	Réserves en volumes de stockage pour l'élimination des matériaux B	15
4.4	Volumes disponibles dans les sites d'extraction de matériaux et prévisions	16
4.5	Réserves garanties et disponibles: synthèse	18
5.	Buts du plan sectoriel	20
5.1	Garantir des réserves suffisantes en matière d'extraction et de stockage	20
5.2	Exploiter avec parcimonie les ressources naturelles en gravier	21
5.3	Préserver l'environnement et optimiser les transports	21
5.4	Coordonner les procédures d'aménagement dans le domaine EDT	22
5.5	Buts du plan sectoriel: synthèse	23
Partie B	24
6.	Exigences des milieux politiques dans le domaine EDT	24
6.1	Interventions adoptées par le Grand Conseil	24
6.1.1	Motion intitulée «Mesures de lutte contre les cartels du gravier et du béton» (motion 053-2019)	24
6.1.2	Motion intitulée «Garantir pour l'avenir l'auto-approvisionnement en produits issus du gravier et les capacités de décharge dans le canton de Berne» (motion 022-2023)	25
6.2	Déclarations de planification adoptées par le Grand Conseil	25
6.2.1	Édiction des plans et procédures	25
6.2.2	Pilotage et organisation	29
6.2.3	Observation du marché	30
6.2.4	Objectifs du plan sectoriel EDT	31
6.2.5	Autres thèmes	33
6.3	Mandats confiés par le parlement dans le domaine EDT: synthèse	34

Illustration: chantier de la nouvelle gare RBS à Berne
Photo: Numa Camponovo

1. L'essentiel en bref

Extraction de 3,5 millions de m ³ de matériaux foisonnés par an	Au cours des dernières années, l'extraction des matériaux primaires a baissé en raison de la modération de l'activité de construction. En comparaison intercantonale, son niveau reste toutefois élevé. Les besoins du secteur bernois de la construction sont couverts par les matériaux primaires.
Réserves garanties pour des volumes d'extraction de 60 millions de m ³ en place	Dans le canton de Berne, il y a aujourd'hui assez de volumes d'extraction en réserve pour approvisionner le secteur de la construction durant 20 ans au moins au rythme actuel. Le recul des réserves traduit un ralentissement dans la réalisation de nouveaux sites. La planification et la réalisation de nouveaux sites sont favorisées et soutenues par une gestion active des plans directeurs EDT des régions et par la sensibilisation des personnes impliquées.
Comblement à raison de 2,5 millions de m ³ de matériaux A foisonnés	La sensibilité pour une économie circulaire, les prescriptions légales plus strictes, mais aussi la stagnation que connaît actuellement le secteur de la construction sont autant de raisons qui expliquent la tendance à la baisse des quantités de matériaux utilisés pour le comblement. Quelques grands projets peuvent déjà fortement influencer les volumes stockés ou utilisés pour le remblai.
Stockage en décharge de 0,5 million de m ³ de matériaux B foisonnés	Puisque l'économie circulaire gagne du terrain, comme la construction au sein de tissu bâti, il faut s'attendre à ce que les matériaux de construction minéraux stockés (matériaux B) continuent de s'accroître. Une hausse significative n'est toutefois pas prévue.
Réserve de 60 millions de m ³ de matériaux A en place	Aujourd'hui, la réserve garantie pour le comblement et le stockage, en ce qui concerne les matériaux A, est de quelque 60 millions de m ³ en place, soit une quantité jugée suffisante pour les 30 prochaines années environ.
Réserve de 15 millions de m ³ de matériaux B en place	S'agissant des matériaux B, des capacités de stockage sont disponibles pour au moins 30 ans. La tendance est toutefois au recul, ce qui est lié à un ralentissement dans la réalisation de nouveaux sites. Une fois de plus, la gestion active des plans directeurs EDT des régions joue un rôle central pour que les réserves soient suffisantes à long terme.
Apaisement de la situation dans le domaine des capacités	Les capacités annuelles de comblement avec des matériaux d'excavation non pollués (matériaux A) proviennent principalement de l'activité d'extraction des sites concernés. Il n'y a que quelques régions où elles pourraient ne pas couvrir les besoins à court ou moyen terme. S'agissant des matériaux B, les capacités sont jugées suffisantes. Le Conseil-exécutif met aujourd'hui déjà des mesures en œuvre à cet égard.
Réalisation des buts du plan sectoriel	Toutes les régions ont édicté un plan directeur EDT correspondant aux prescriptions du plan sectoriel en la matière. La révision de leur plan a été l'occasion d'apporter des modifications propres à leur situation. Le principe de la régionalisation de l'approvisionnement et de l'élimination régite indirectement les distances de transport. Toutefois, certains trajets interrégionaux sont inévitables au vu des différentes conditions locales.

Complications lors de la mise en œuvre des plans

Des sites EDT jouissant d'une bonne coordination dans les plans directeurs font toujours plus fréquemment face à une levée de boucliers lors de leur concrétisation dans les plans d'affectation. Cette situation trouve souvent ses principales causes dans le manque d'adhésion de la population locale au projet. Pour que l'approvisionnement et l'élimination soient garantis, l'engagement des communes dans l'édiction des plans d'affectation EDT est primordial. Des mesures ont été prises dans ce cadre par le Conseil-exécutif.

Mise en œuvre des mandats politiques

Le présent rapport remplit le mandat donné par le Grand Conseil à la suite de l'adoption de déclarations de planification et de motions relevant du domaine EDT: il sert à soumettre les mesures demandées au Grand Conseil. Les propositions du Conseil-exécutif sont d'envergure pour ce qui touche en particulier à l'organisation. Le gouvernement souhaite que la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) assume la responsabilité stratégique globale dans le domaine EDT.

2. Introduction et mandat

Le plan sectoriel EDT en vigueur a été édicté en 2012 par le Conseil-exécutif. Le principe de la régionalisation de l'approvisionnement et de l'élimination y est inscrit. Ce sont les conférences régionales et les régions d'aménagement (ci-après: régions) qui sont responsables d'assurer les réserves en volumes d'extraction, de comblement et de stockage. En d'autres termes, elles garantissent les sites dans les plans directeurs régionaux EDT ayant force contraignante pour les autorités, de façon à satisfaire les besoins.

Volumes indicatifs

Le plan sectoriel EDT fournit également des volumes indicatifs pour le calcul des besoins. Les besoins futurs du canton y sont estimés à 2,5 millions de m³ annuels pour les matériaux A. Le calcul des volumes indicatifs régionaux se fonde par conséquent sur une valeur de 2,5 m³ par habitant-e et par année. Pour les matériaux B, une valeur de 0,5 m³ par habitant-e et par année est retenue dans le plan sectoriel EDT. Le volume historique a servi de base pour déterminer les valeurs indicatives d'extraction. En outre, le plan sectoriel EDT énonce les buts, d'un point de vue cantonal, et les mesures nécessaires à leur réalisation, en application du principe de subsidiarité.

La garantie des sites est mise en œuvre de manière contraignante pour les propriétaires foncières et fonciers dans les plans d'affectation subordonnés (généralement communaux). L'examen préalable et l'approbation des plans directeurs régionaux EDT et des plans d'affectation communaux EDT permettent d'assurer leur compatibilité avec la loi ainsi que leur conformité avec les buts fixés au rang supérieur dans le plan sectoriel cantonal.

Quatre buts principaux

Le plan sectoriel EDT poursuit principalement quatre buts:

- Garantir les réserves nécessaires en matière d'extraction et de stockage afin d'assurer à long terme un approvisionnement suffisant en matières premières destinées à la construction et l'élimination des déchets de chantier non valorisables.
- Exploiter avec parcimonie les ressources naturelles en gravier.
- Protéger autant que faire se peut l'être humain, le paysage, la nature et l'environnement lors de l'extraction, du conditionnement, de l'élimination et du transport.
- Coordonner les procédures d'aménagement dans le domaine EDT.

Mandat du canton

Le plan sectoriel EDT définit comme suit le mandat du canton: «Le canton est responsable de la collecte, de l'évaluation et de la publication des données déterminantes pour l'aménagement du territoire et la gestion de l'environnement. Il procède à des relevés des quantités de matériaux extraits d'une part et stockés d'autre part. En se fondant sur les données collectées, il examine la réalisation des objectifs et le respect des consignes du plan sectoriel EDT, et publie périodiquement un rapport de controlling à cet égard. Les données recensées par ses soins sont en outre exploitées par les régions pour la gestion active de leurs plans directeurs EDT: elles leur permettant de déceler à un stade précoce les déficits en matière d'approvisionnement et d'élimination, et de prendre des mesures correctives en temps utile.»

Collecte des données

La collecte des données pertinentes fait l'objet d'une collaboration entre les offices de deux Directions: l'Office des eaux et des déchets (OED) et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT). Jusqu'en 2018, les données utilisées pour le rapport de controlling étaient collectées sous forme analogique à l'aide d'un questionnaire. Depuis 2019, elles sont rendues disponibles sous forme numérique par les exploitantes et exploitants des sites d'extraction de matériaux et des décharges, qui utilisent à cet effet la plateforme RESSIS.

Un rapport en deux parties

À l'instar de celui de 2020, le rapport de controlling EDT de 2024 est scindé en deux parties principales. La partie A donne un aperçu quantitatif de la situation de l'approvisionnement et de l'élimination à l'échelle cantonale. Elle satisfait ainsi au mandat de base du plan sectoriel EDT. La partie B répond aux interventions parlementaires déposées ces dernières années et propose un éclairage sur le contexte politique.

Partie A

Situation de l'approvisionnement et de l'élimination dans le canton de Berne

3. Situation de l'approvisionnement et de l'élimination dans le canton de Berne

La partie A donne un aperçu quantitatif de la situation de l'approvisionnement et de l'élimination à l'échelle cantonale. Elle satisfait ainsi au mandat de base du rapport de controlling EDT.

3.1 Extraction de matériaux primaires

Extraction de matériaux primaires

Sur les sites bernois, l'extraction porte principalement sur le gravier et le sable. Les roches occupent le deuxième rang par ordre d'importance. L'argile et la marne également sont extraites dans des proportions plus modestes. Après leur extraction, les matériaux sont transformés en granulats. Ces granulats servent à la construction, par exemple en étant utilisés pour la fabrication du béton.

Dans le canton de Berne, le volume annuel d'extraction de matériaux primaires est de quelque 3,5 millions de m³ foisonnés (illustration 1), dont environ 2,8 millions de gravier. L'extraction du gravier a connu des dynamiques différentes durant la période considérée. Une légère tendance à la baisse s'observe depuis quelques années; les volumes extraits restent cependant d'un niveau élevé. S'agissant de l'argile et de la marne, la quantité est significativement moindre, puisque 0,3 million de m³ foisonné environ est produit annuellement. Quant aux roches, les chiffres affichent un recul qui s'est confirmé ces dernières années, l'extraction n'atteignant pas le million de m³ foisonnés.

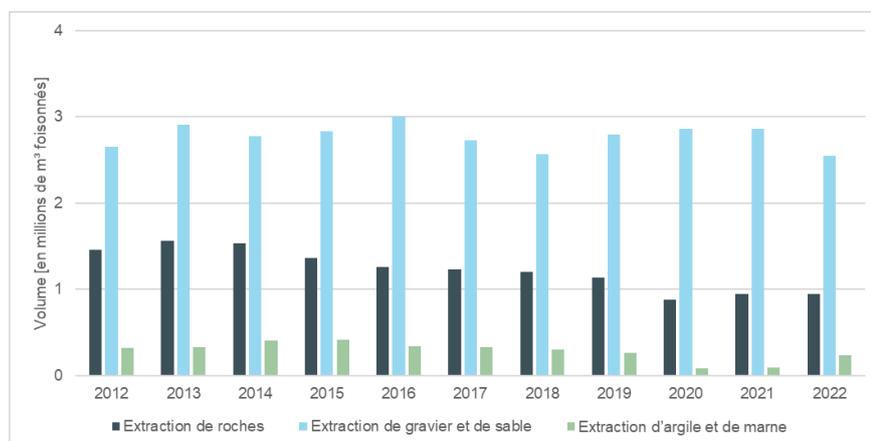


Illustration 1: extraction de matériaux primaires à l'échelle cantonale

Le tableau dépeint par la situation des régions est clair (illustration 2). Les conditions géologiques font qu'il existe sur le territoire cantonal de véritables «régions de gravières». Les plus importants volumes de gravier sont extraits

dans les régions de Berne – Mittelland, de la Haute-Argovie et de Bienne – Seeland.

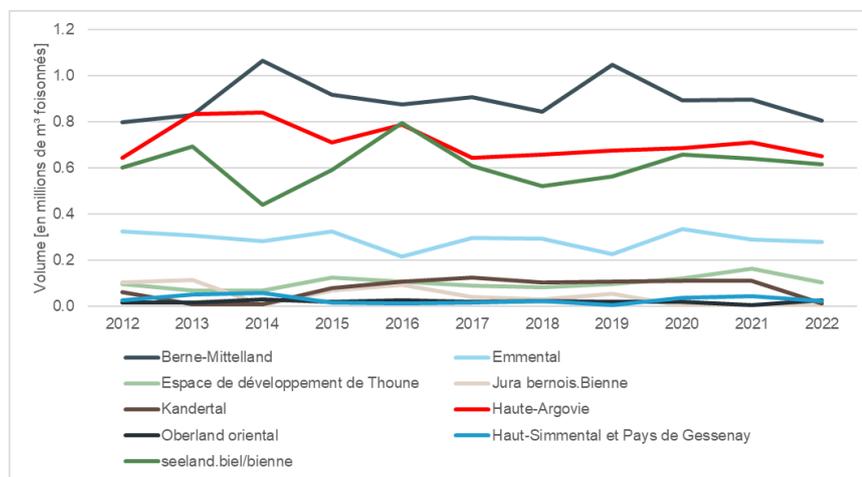


Illustration 2: extraction de gravier et de sable selon les régions

S'agissant des roches, la région de l'Oberland oriental peut être vue comme une importante zone d'extraction (illustration 3). Le principal de la production fournit des pierres de ballast, nécessaires à la construction des voies de chemin de fer. Le Jura bernois se distingue du reste du canton par une activité particulièrement intense qui s'explique par l'industrie locale du ciment.

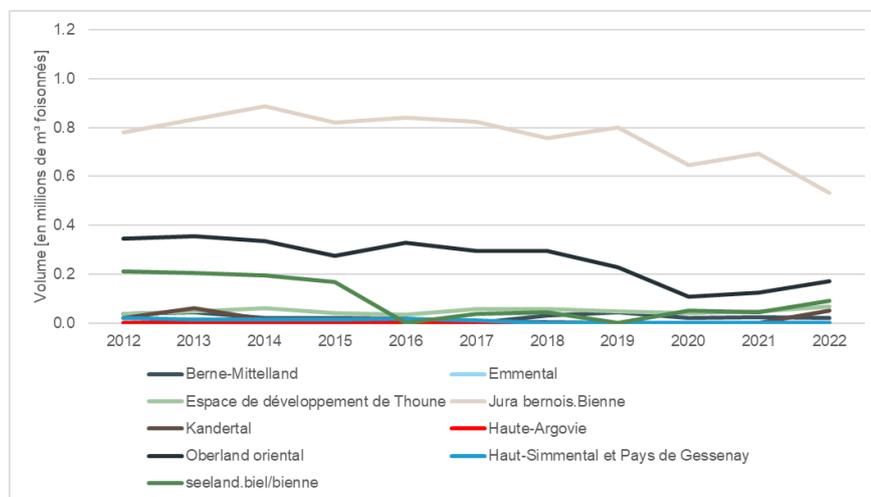


Illustration 3: extraction de roches selon les régions

L'argile et la marne connaissent un léger recul depuis 2015 (illustration 4 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Ces matériaux sont avant tout extraits dans les régions biennoise et seelandaïse. Dans le Jura bernois, l'extraction sert à la fabrication du ciment.

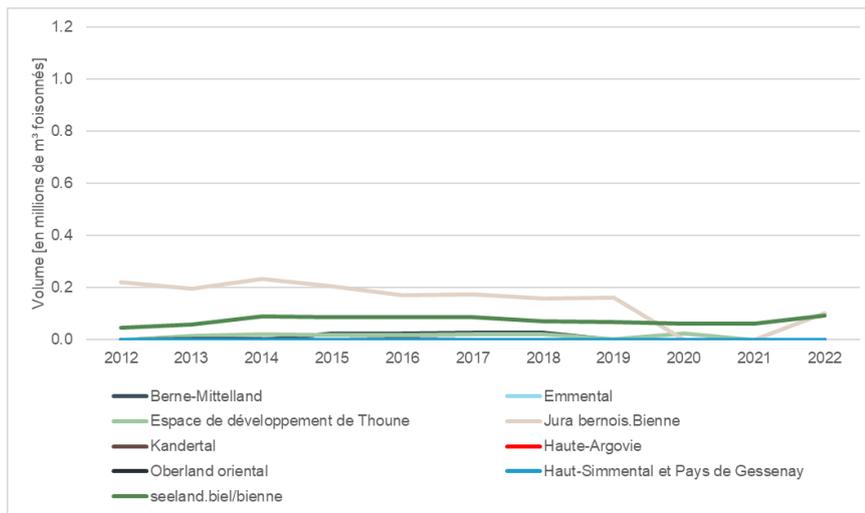


Illustration 4: extraction d’argile et de marne selon les régions

3.2 Matériaux A: comblement et stockage

 Comblement et stockage (matériaux A)

Le secteur de la construction a besoin non seulement de matériaux primaires ou secondaires, mais aussi de capacités d’élimination suffisantes. Les matériaux d’excavation non pollués (ou matériaux A) se trouvent au premier rang des volumes à éliminer. Résultant de travaux de construction dans le sol, ils ne contiennent aucune impureté ni aucun polluant qui seraient nuisibles ou dangereux pour l’environnement. Ils sont donc revalorisés en servant au remblayage et à la remise en culture de la plupart des lieux d’extraction. Cependant, ils peuvent aussi être entreposés dans les décharges de type A ou de type B.

Pour toute la période considérée, le volume moyen de matériaux A stockés ou utilisés dans le canton est de quelque 2,5 millions de m³ foisonnés par an (illustration 5). Ces mètres cubes servent en majeure partie à combler les sites d’extraction. Seule une faible part d’entre eux est stockée dans les décharges de type A et B (env. 0,3 million de m³ foisonné). Les décharges de type A contribuent donc forcément dans une mesure nettement moindre à l’élimination des matériaux A. La quantité de matériaux destinée au stockage ou au remblayage évolue d’année en année; elle connaît actuellement un recul.

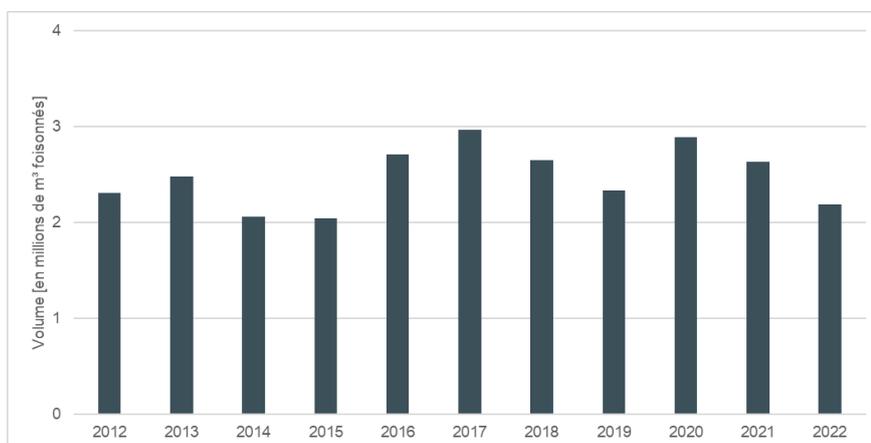


Illustration 5: matériaux A ayant servi de remblai ou étant stockés à l’échelle cantonale

Les régions renvoient un image hétérogène (illustration 6). Il ne fait toutefois aucun doute que le comblement des sites d’extraction est une réalité

nettement plus présente dans les régions de la Haute-Argovie, de Berne – Mittelland et de Bienne – Seeland que sur le reste du territoire cantonal. La situation découle, d'une part, des activités de construction et est, d'autre part, la conséquence du volume relativement haut des extractions, et donc des capacités (chap. 3.1). Il convient de constater que les régions utilisant ou stockant davantage de matériaux A connaissent des variations plus marquées que les autres. Les volumes restent à un niveau plutôt bas, mais stable, dans ces dernières. Par rapport à 2021, les comblements à l'aide de matériaux A ont été de moins grande ampleur dans les régions de l'Emmental et de Berne – Mittelland.

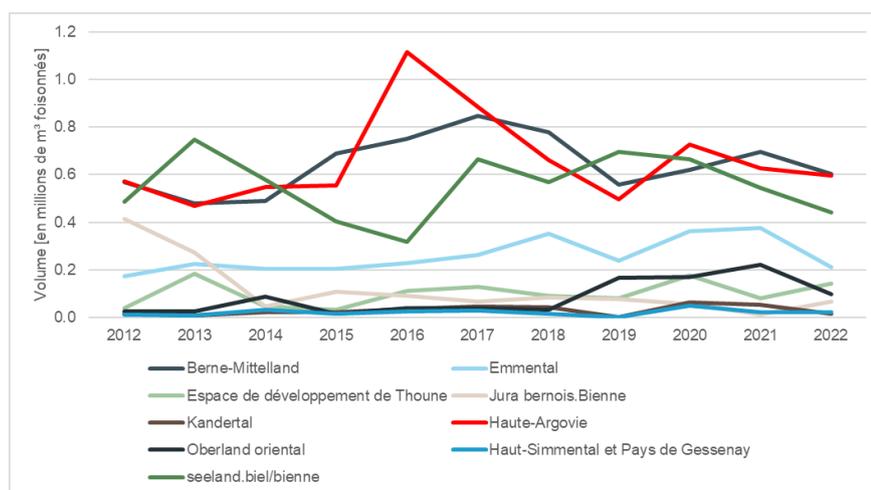


Illustration 6: matériaux A ayant servi de remblai ou étant stockés selon les régions

3.3 Matériaux B: stockage



Stockage (matériaux B)

Les déchets de chantier minéraux (matériaux B) proviennent de la démolition de bâtiments ou de routes. Ils peuvent être stockés dans des décharges sans subir de traitement. Les matériaux inertes sont aussi concernés, soit des déchets de nature comparable à des pierres, dont la teneur en éléments étrangers et en polluants est faible et qui, comme leur nom l'indique, ne réagissent pratiquement pas lorsqu'ils entrent en contact avec l'air ou l'eau. Les déchets de chantier minéraux et les matériaux inertes sont exclusivement stockés dans des décharges de type B ou des sites d'extraction avec décharge de type B intégrée.

Dans le canton de Berne, environ 0,5 million de m³ foisonné de matériaux B est stocké chaque année (illustration 7). Les quantités représentées ne sont pas soumises à de fortes fluctuations annuelles; leur évolution est globalement peu marquée. Une nette hausse a toutefois été enregistrée en 2022.

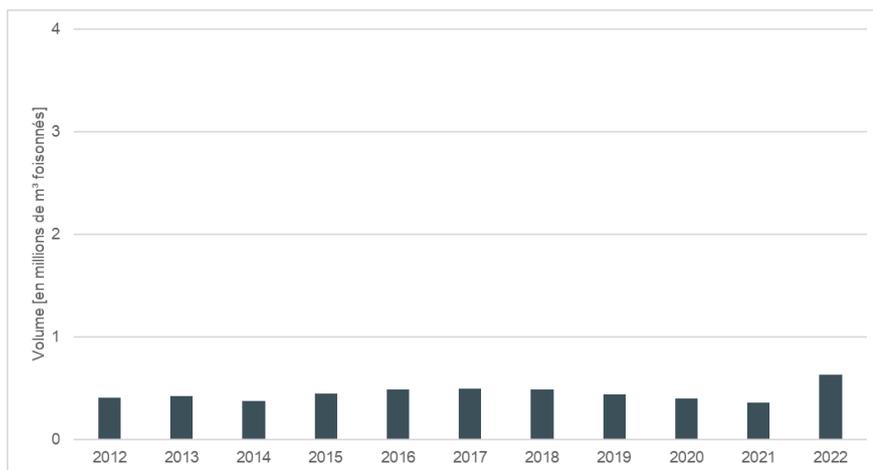


Illustration 7: matériaux B stockés à l’échelle cantonale

Cette forte hausse trouve son origine dans la région de Bienne – Seeland (illustration 8). Après un examen détaillé des données, il s’est avéré qu’elle n’était même liée qu’à un seul site. Dans un souci du respect des délais imposés pour la remise en culture, la décharge de ce site doit rapidement fermer, raison pour laquelle le canton a donné son accord pour que d’importantes quantités de matériaux créés hors des frontières bernoises y soient stockées temporairement. Il s’agit donc d’une augmentation extraordinaire et 2022 ne préfigure pas de tendance à la hausse. D’autres volumes significatifs de matériaux B sont stockés sur le périmètre de la conférence régionale de Berne – Mittelland.

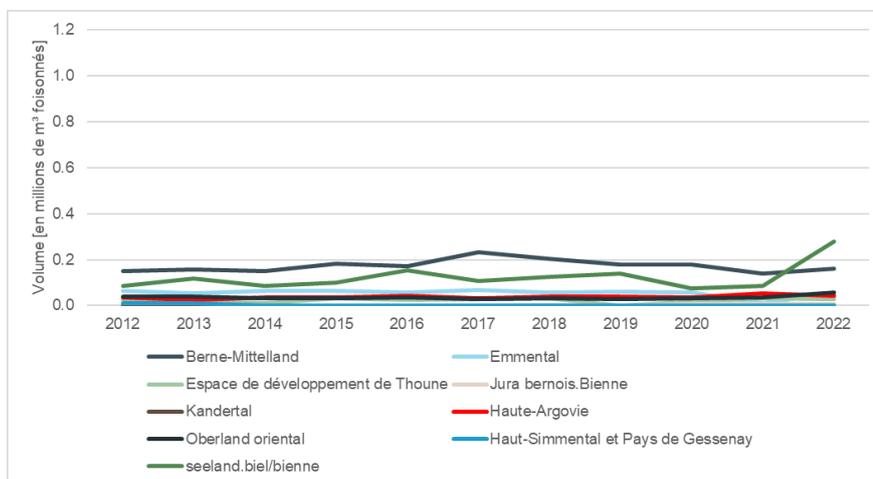


Illustration 8: matériaux B stockés selon les régions

3.4 Approvisionnement et élimination: synthèse

Variabilité dans l’extraction des matériaux primaires, besoins couverts

Les présentes séries chronologiques ne permettent pas de dégager de tendance claire. Des variations dans les volumes de matériaux extraits ont déjà été constatées par le passé. Les activités de construction en général ont une influence déterminante sur le domaine de l’extraction. Au cours des trois dernières années, une légère baisse a été constatée dans l’extraction de gravier, en corrélation avec l’activité de construction qui est actuellement plutôt modérée. Néanmoins, les matériaux primaires extraits suffisent à couvrir les besoins du secteur local. Tout porte à croire que la proportion de

matériaux recyclés se substituant aux matériaux primaires ira en augmentant. Cependant, l'exploitation accrue des possibilités du recyclage n'impliquera qu'une légère diminution du volume produit par extraction.

Recul tendanciel des
volumes de matériaux A

Pendant le laps de temps désigné, les quantités de matériaux A utilisés pour le comblement ou stockés connaissent un léger recul en chiffres absolus. Ces tendances peuvent s'expliquer non seulement par une sensibilisation à la valorisation directe de ces matériaux sur les chantiers, mais aussi par les prescriptions strictes retenues dans la loi en matière de revalorisation. L'activité de construction, plutôt stagnante actuellement, est une raison de plus pour laquelle les volumes tendent à baisser. Quelques projets d'envergure sont susceptibles à eux seuls d'influencer les quantités extraites et stockées et de creuser de gros écarts avec les chiffres de l'année antérieure. Malgré un faible stockage de matériaux d'excavation dans les décharges de type A, les décharges constituent un pilier de la plus haute importance pour ce qui touche à l'élimination dans les régions à la géographie compliquée. Par conséquent, l'existence dans quelques vallons de décharges de petite taille dont la coordination est bien réglée peut aussi jouer un rôle important en évitant de longs transports et en ayant un impact positif sur la situation d'élimination dans la région.

Évolution difficilement
prévisible pour les
matériaux B

Il faut toutefois prévoir que le parc immobilier connaîtra un accroissement des activités de construction, qui n'ira pas sans engendrer à l'avenir aussi la production de matériaux B. Une hausse des quantités entreposées annuellement ne devrait toutefois pas avoir lieu compte tenu de la revalorisation croissante et des efforts entrepris pour favoriser une économie circulaire de ces matériaux.

4. Situation des réserves garanties et disponibles

4.1 Réserves en volumes d'extraction

 Réserves en volumes d'extraction

Les réserves en volumes d'extraction représentent la somme de toutes les réserves en matériaux primaires pertinents pour le controlling (gravier et sable / roche / argile et marne) qui sont autorisées mais pas encore exploitées. La règle veut que de telles réserves soient garanties par un plan d'affectation, plus précisément un plan de quartier valant permis de construire.

À l'échelle cantonale, les réserves garanties dans des sites d'extraction sont actuellement d'environ 60 millions de m³ en place (illustration 9). Sur l'ensemble de la période considérée, les réserves en question ont légèrement diminué. Les différences d'une année à l'autre s'expliquent par les volumes extraits ainsi que par la concrétisation des sites dans les plans d'affectation.

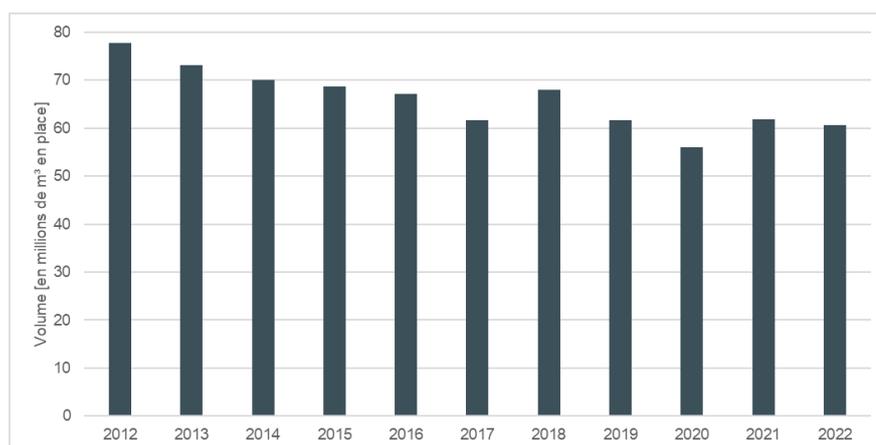


Illustration 9: réserves en volumes d'extraction à l'échelle cantonale

Sans surprise, les réserves les plus grandes sont garanties dans les «régions de gravières» du canton (illustration 10). Pour l'ensemble de la période, Berne – Mittelland est la région où se trouvaient les plus grandes réserves garanties.

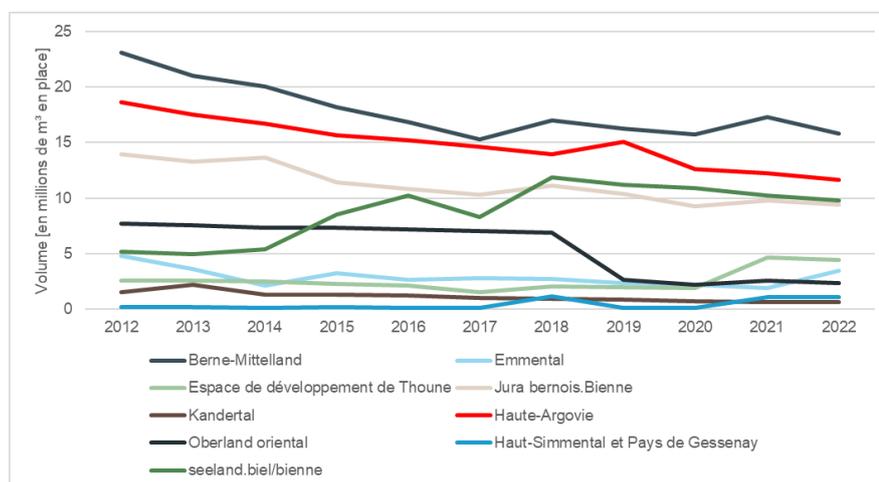


Illustration 10: réserves en volumes d'extraction selon les régions

4.2 Réserves en volumes de comblement et de stockage pour l'élimination des matériaux A



Réserves en volumes de comblement et de stockage pour l'élimination des matériaux A

Les réserves en volumes de comblement et de stockage représentent la somme de toutes les réserves dont l'utilisation pour le comblement de sites d'extraction avec des matériaux A (matériaux d'excavation non pollués) ou le stockage dans des décharges de type A sont autorisés mais pas encore effectifs. Les réserves en volumes de comblement incluent également les surfaces des sites qui ne sont pas encore excavées. L'usage veut que ces réserves soient garanties par un plan d'affectation, plus précisément un plan de quartier.

À l'échelle cantonale, les réserves garanties pour le comblement ou le stockage concernent actuellement environ 60 millions de m³ de matériaux A en place (illustration 11). Comparés aux réserves en volumes d'extraction (illustration 9), les chiffres annuels permettent de constater qu'il existe un rapport direct entre les deux indicateurs. Les réserves en volumes d'extraction connaissant actuellement une légère croissance, de sorte que les réserves en volumes de comblement et de stockage vont aussi en augmentant. La nette différence entre les valeurs antérieures et postérieures à 2015 s'explique par un changement dans le système de collecte des données.

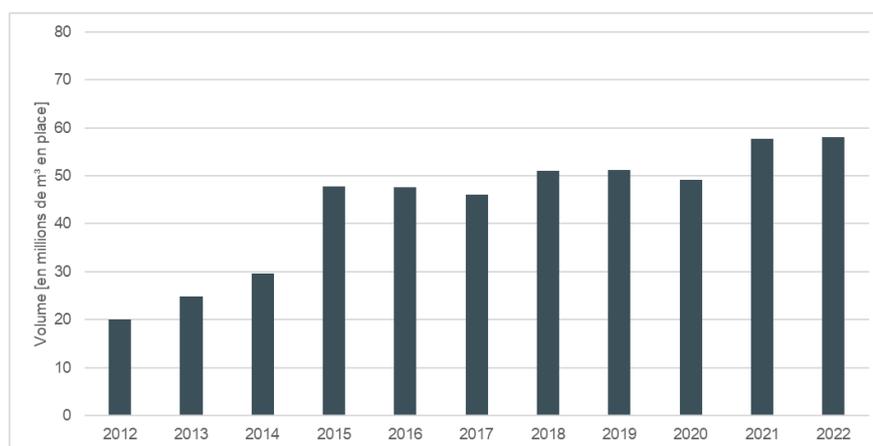


Illustration 11: réserves en volumes de comblement et de stockage pour les matériaux A à l'échelle cantonale

C'est dans la région de Berne – Mittelland et en Haute-Argovie, ainsi que dans le Seeland, que se trouvent les plus grandes réserves garanties pour les matériaux A (illustration 12). Dans la région de Berne – Mittelland, la courbe continue son ascension durant la période considérée.

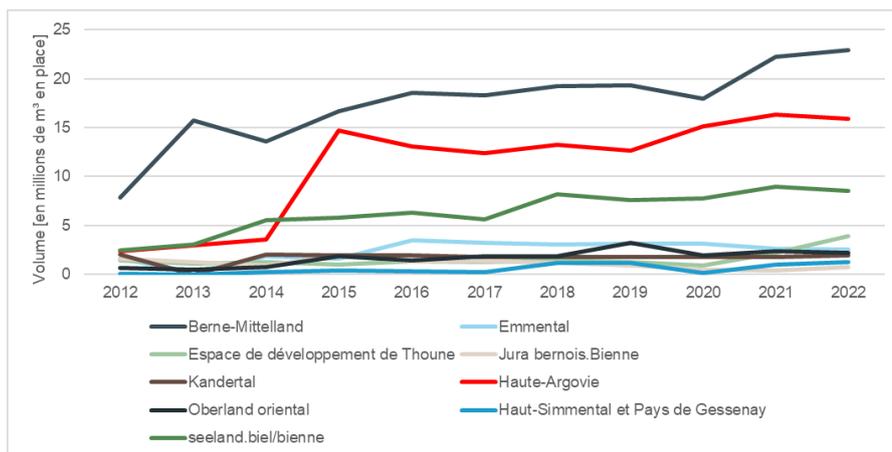


Illustration 12: réserves en volumes de comblement et de stockage pour les matériaux A selon les régions

4.3 Réserves en volumes de stockage pour l'élimination des matériaux B

 Réserves en volumes de stockage pour l'élimination des matériaux B

Les réserves en volumes de stockage des matériaux B représentent la somme de toutes les réserves pour les matériaux B (déchets de chantier minéraux et matériaux inertes) dont l'entreposage est autorisé mais pas encore effectif. Les matériaux B peuvent être stockés dans une décharge intégrée à un site d'extraction, d'une part, ou dans une décharge de type B, d'autre part. L'usage veut que ces réserves soient garanties par un plan d'affectation, plus précisément un plan de quartier.

Dans le canton de Berne, les réserves en volumes de stockage dans les décharges de type B qui ont été autorisées et garanties équivalent actuellement à environ 15 millions de m³ en place (illustration 13). De fortes hausses sont constatées au cours de la période représentée; elles sont liées à la réalisation de nouveaux projets de décharge. Depuis 2019, les volumes traduisent une tendance légère à la stagnation.

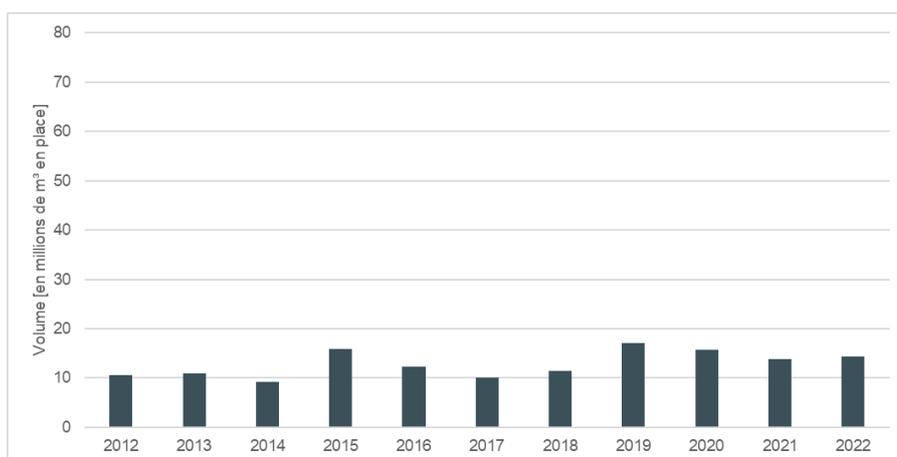


Illustration 13: réserves en volumes de stockage pour les matériaux B

La région de Bienne – Seeland est celle qui possède le plus de réserves garanties en volumes de stockage pour les matériaux B (illustration 14). Dans la région de Berne – Mittelland, on constate un recul particulièrement marqué. Dans les autres régions, les réserves garanties sont nettement plus faibles en comparaison.

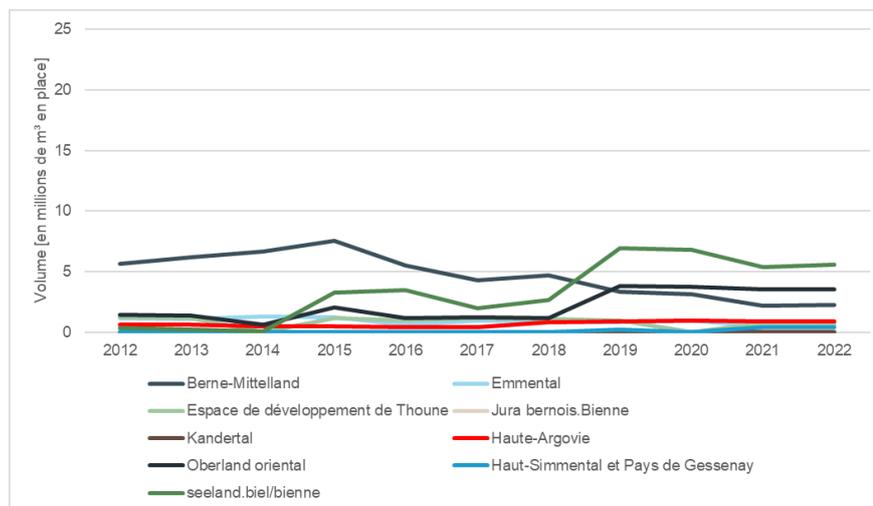


Illustration 14: réserves en volumes de stockage pour les matériaux B selon les régions

4.4 Volumes disponibles dans les sites d'extraction de matériaux et prévisions



Volumes disponibles et prévisions

Le volume disponible se distingue des réserves en volumes de comblement (chap. 4.2) dans la mesure où il renseigne sur la totalité de la réserve actuellement disponible pour les matériaux de comblement dans les sites d'extraction. Le volume disponible correspond donc à la partie disponible des réserves ou, simplement, à la taille des «trous» qui peuvent actuellement être comblés dans un site d'extraction.

Les prévisions concernant les comblements désignent, à la différence du volume disponible, les capacités dont disposent annuellement les sites d'extraction pour le comblement. Cet indicateur est influencé de manière déterminante par les carnets de commande et les conditions d'exploitation. Grâce aux prévisions, il est possible d'estimer si les sites d'extraction possèdent des capacités suffisantes pour la réception des futures quantités de matériaux A. L'estimation repose sur la médiane des comblements réalisés durant les dix dernières années. La précaution est de mise, puisqu'il peut y avoir un fossé entre la réalité et les prévisions. Une comparaison a montré que, tous les ans, les prévisions sont inférieures d'environ 25 % aux chiffres réels (chap. 3.2 et 3.3).

Les volumes disponibles n'ont pas fait l'objet d'un relevé auprès des sites d'extraction de matériaux avant 2019. Le graphique ne porte donc que sur quatre ans.

Les volumes disponibles dans les sites d'extraction sont, en moyenne annuelle, de quelque 15 millions de m³ en place (illustration 15). Sur la base des quatre valeurs annuelles existantes, une légère tendance à la hausse est constatée. Ce constat est à mettre en relation avec les quantités limitées de matériaux A disponibles actuellement pour le comblement. L'ensemble des réserves disponibles peut ainsi légèrement augmenter.

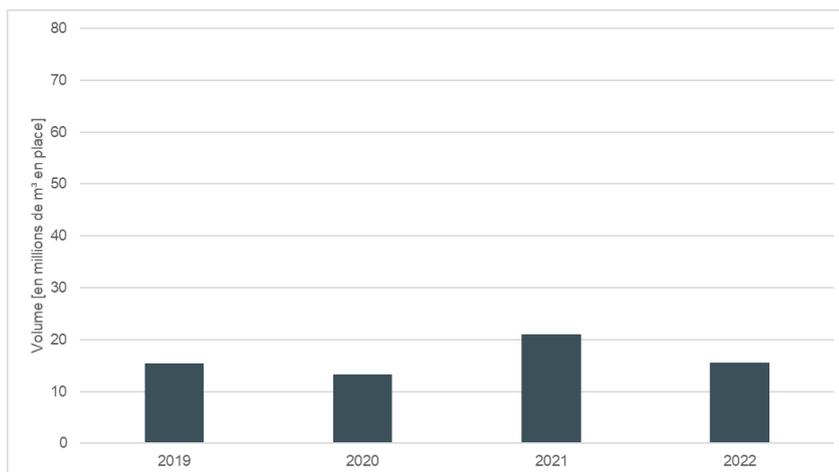


Illustration 15: volumes disponibles dans les sites d'extraction de matériaux à l'échelle cantonale

Il convient de partir du principe que la situation des sites d'extraction sera moins tendue dans les prochaines années que ce qu'indiquait le rapport de controlling de 2020 (illustration 16). Les prévisions montrent des signes pouvant laisser entrevoir de possibles tensions dans deux régions. Dans l'espace de développement de Thoue et dans l'Emmental, la médiane sur dix ans des matériaux A utilisés pour le comblement est nettement supérieure aux prévisions reposant sur les valeurs fournies par les exploitations. La médiane sur dix ans et les prévisions pour les différentes régions sont illustrées ci-après.

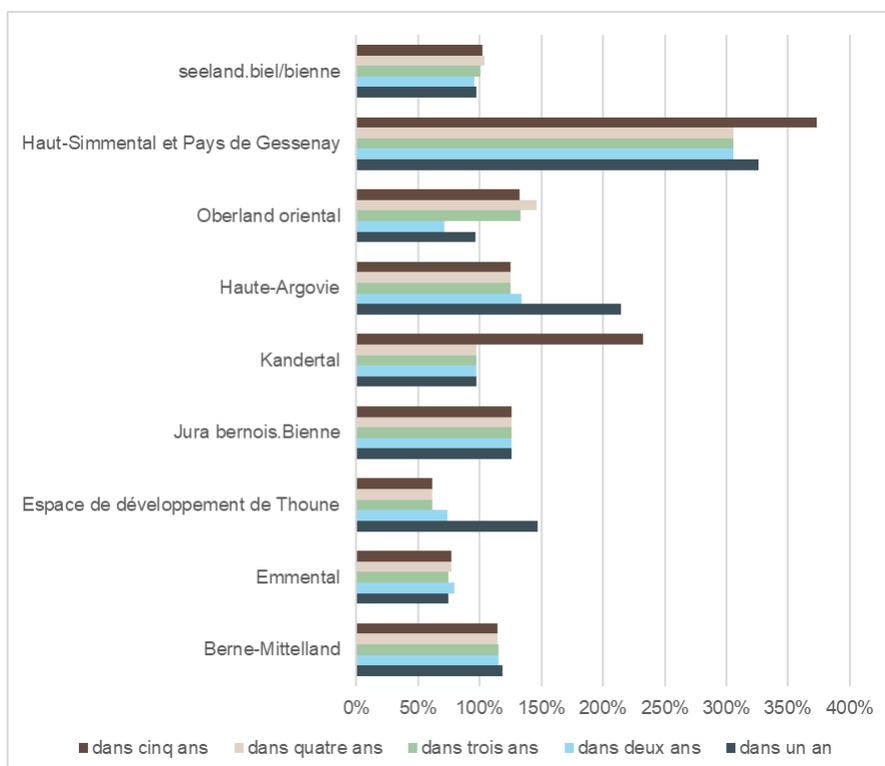


Illustration 16: capacités selon les régions et les volumes disponibles annuellement pour le comblement dans les sites d'extraction (pourcentage en fonction de la médiane sur dix ans des volumes de matériaux A utilisés pour le comblement)

4.5 Réserves garanties et disponibles: synthèse

Des réserves garanties en suffisance

Dans le canton de Berne, les réserves en volumes d'extraction garanties sont suffisantes actuellement. L'approvisionnement du secteur de la construction en matériaux primaires peut être assuré à long terme. Dans l'hypothèse où l'activité annuelle reste inchangée (extraction de quelque 3 millions de m³ foisonnés) et qu'aucun nouveau site ne s'ajoute à ceux qui existent, les réserves actuelles ne devraient pas être épuisées avant au moins 20 ans. Le recul qu'accusent tendanciellement les réserves montre toutefois que seul un nombre restreint de nouveaux sites inscrits dans les plans directeurs EDT des régions se concrétisent dans les plans d'affectation, laissant supposer certaines difficultés dans la retranscription dans les plans d'affectation. La gestion active de ces plans par les régions et le fait que les communes répercutent les dispositifs dans leurs plans d'affectation sont donc essentiels à la sécurité de l'approvisionnement. Le Conseil-exécutif aborde cette thématique plus en détail dans la réponse qu'il apporte aux déclarations de planification et aux mesures présentées (partie B du présent rapport).

Réserves suffisantes pour les matériaux A (comblement et stockage)

Les réserves garanties par un instrument d'aménagement sont actuellement d'environ 60 millions de m³ en place et sont à qualifier de suffisantes. La légère augmentation que connaît présentement la réserve est due à quelques nouveaux sites. La planification doit toutefois empêcher que des surcapacités, illégales, ne voient le jour à long terme et veiller à ce que les réserves soient déterminées en fonction des besoins. De trop grandes réserves font courir un risque: le comblement et le stockage, de même que la remise en culture ne sont plus possibles dans le respect du délai nécessaire si la conjoncture modère la quantité effective de matériaux A. Les réserves garanties pour les matériaux A, destinées aussi bien au comblement qu'au stockage, sont en rapport étroit avec l'extraction des matériaux primaires du fait de l'obligation de combler les lieux excavés. Seule une petite partie des réserves en volumes de stockage sont disponibles dans les décharges de type A.

Réserves suffisantes pour les matériaux B (stockage)

Compte tenu du volume de matériaux B stockés annuellement, des réserves sont garanties pour les 30 prochaines années au moins. Il y a donc lieu de considérer la garantie apportée par les instruments d'aménagement du territoire comme suffisante. Vu l'état de la réserve, il est permis de conclure que le nombre de projets de décharge supplémentaires s'étant réalisés était nul ou proche de zéro. La création de réserves suffisantes pour le stockage des matériaux B doit être envisagée selon les possibles développements liés à la démolition dans le tissu bâti existant et à l'urbanisation interne. Dans ce cadre, les régions et les conférences régionales de même que les communes d'implantation jouent un rôle central par la gestion active de leurs plans EDT.

Volumes disponibles en suffisance et situation plus détendue en termes de capacités

L'extraction libère des volumes qui peuvent être utilisés pour le comblement avec des matériaux A. En quantité, l'activité, nourrie, dégage tous les ans suffisamment de capacités pour le remblayage. Les sites d'extraction de matériaux disposent d'assez de volumes pour couvrir les besoins hypothétiques sur cinq ans au moins quand bien même plus aucun matériau ne serait extrait.

Selon les prévisions, quelques régions connaîtront toutefois une situation tendue à court et moyen terme. Il est donc d'autant plus important que le recyclage devienne plus systématique selon les règles de l'économie circulaire. Les déclarations de planification du rapport de controlling de 2020 sur la pénurie de décharges seront abordées dans la partie B, où sont expliquées les mesures que le Conseil-exécutif assume aujourd'hui déjà.

5. Buts du plan sectoriel

Le controlling EDT vise notamment à vérifier si les buts du plan sectoriel sont réalisés. Le degré de réalisation des quatre buts principaux est apprécié et représenté au moyen d'un système de feux tricolores:

-  Atteint
-  En cours
-  Pas atteint

Chacun des buts est examiné sous différents angles.

5.1 Garantir des réserves suffisantes en matière d'extraction et de stockage

1^{er} but du plan sectoriel

«Il s'agit de réaliser une planification à long terme (de 30 à 45 ans), et d'assurer de manière contraignante un approvisionnement suffisant en matières premières destinées à la construction, ainsi que les volumes de réserve et les sites nécessaires pour l'élimination correcte des matériaux d'excavation et des déchets de chantier minéraux. La planification doit prendre en compte tout à la fois les gisements, les besoins du secteur public et de l'économie, l'ensemble de l'organisation du territoire [protection de l'environnement], ainsi que le développement spatial des communes, des régions et du canton.»

Respect du calendrier de remaniement des plans directeurs régionaux EDT selon l'annexe 1 du plan sectoriel EDT

Les régions ont pour la plupart révisé leur plan directeur conformément aux prescriptions du plan sectoriel EDT de 2012. Elles prennent leur mandat au sérieux et gèrent activement leur propre plan directeur, par exemple en procédant à des controllings régionaux. Elles engagent les démarches nécessaires afin qu'il existe une marge de manœuvre suffisante pour une modification ou un remaniement si les signes se présentent.

Le rapport entre les réserves garanties et le besoin historique ou volume indicatif annuel fait état de réserves pour une période de 15 à 30 ans.

Actuellement, les réserves garanties dans les sites en matière d'extraction et pour le comblement et le stockage sont de quelque 60 millions de m³ en place dans le canton de Berne. Sans changement dans le volume d'extraction et de comblement, l'aménagement du territoire garantit des réserves suffisantes pour plus de quinze ans (chap. 4).

Respect des valeurs indicatives du plan sectoriel

Le plan sectoriel EDT prévoit des valeurs indicatives pour le calcul des besoins en produits d'extraction, matériaux A et matériaux B. S'agissant de

l'extraction, le besoin historique est déterminant, soit la moyenne des dix dernières années. En ce qui concerne le comblement et le stockage, la valeur fixe est, pour les matériaux A et B respectivement, de 2,5 m³ et de 0,5 m³ par habitant·e et par an. Les régions reprennent ces valeurs dans leur plan directeur EDT; des facteurs de correction peuvent être pertinents et sont appliqués en fonction des régions. Les valeurs indicatives actuelles montrent que les besoins théoriques peuvent être couverts à l'échelle cantonale et que cet élément du plan sectoriel EDT est respecté.

5.2 Exploiter avec parcimonie les ressources naturelles en gravier

2^e but du plan sectoriel

«Il convient d'exploiter et d'utiliser de manière rationnelle les gisements de gravier restants. À cet effet, on encouragera les solutions de rechange dans la mesure où elles sont réalisables et judicieuses, dans l'intérêt de la préservation des ressources de gravier exploitables. On s'efforcera en particulier de remplacer davantage les graviers alluvionnaires par de la roche concassée ou des graviers morainiques, ou par des déchets de chantier recyclés de manière conséquente.»

Quantités extraites pendant la période considérée

Depuis le début de la période considérée, l'extraction des matériaux primaires connaît dans son ensemble une évolution à la baisse. Ces matériaux sont donc moins demandés pour la fabrication des matières premières destinées à la construction.

Augmentation du recours aux matériaux recyclés

Les interventions légales dans le domaine du recyclage de matériaux conjuguées aux efforts des branches du gravier, du béton et du recyclage ont accru le recours à des matériaux de récupération. Néanmoins, la part de matériaux recyclés n'a pas augmenté de manière déterminante. Ces dernières années, la proportion d'utilisation de ces matériaux, d'environ 20 %, est restée relativement stable à l'échelle cantonale. Il convient à cet égard de préciser que cette proportion ne peut s'agrandir qu'en fonction de la disponibilité des capacités des décharges de type B, puisque ces dernières font concurrence à la valorisation des déchets en termes de coûts.

5.3 Préserver l'environnement et optimiser les transports

3^e but du plan sectoriel

«Lors de l'extraction, du transport et de la transformation des matières premières destinées à la construction, ainsi que lors de l'élimination des déchets de chantier, l'être humain, le paysage, la nature et l'environnement seront protégés autant que possible. On veillera en particulier à harmoniser les intérêts relevant de la protection d'une part et de l'exploitation d'autre part, et à minimiser les transports de matériaux grâce à une structure d'approvisionnement et d'élimination décentralisée.»

■ Transports interrégionaux

Dans la plupart des régions, les sites de comblement et de stockage disposent de capacités suffisantes. Il est donc légitime de conclure à la suffisance des capacités disponibles. La situation doit être considérée comme étant plus tendue dans un petit nombre de régions (chap. 4.4), susceptible d'occasionner des transports interrégionaux.

■ Étude d'impact sur l'environnement (EIE) pour les sites importants en termes de transports et de volumes

En application de la législation sur la protection de l'environnement, les sites d'extraction de matériaux sont soumis à l'EIE lorsque le volume dépasse 300 000 m³ et les décharges, 500 000 m³. Cela vaut non seulement pour les nouvelles installations, mais aussi lors de la modification d'une installation existante. L'EIE définit des mesures appropriées pour réduire ou éviter les répercussions sur l'environnement. Un quart environ des sites se trouvant sur le sol bernois sont soumis à l'EIE, soit une trentaine d'entre eux.

5.4 Coordonner les procédures d'aménagement dans le domaine EDT

4^e but du plan sectoriel

«La clarification en temps opportun des questions de principe en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, aux échelons cantonal, régional et communal, ainsi qu'avec la Confédération et les cantons voisins, permettra de mieux coordonner et d'accroître l'efficacité des procédures d'aménagement et d'autorisation nécessaires pour les sites d'extraction et de décharge.»

■ Durée de la mise en œuvre dans les plans d'affectation à compter de l'examen préalable

Les sites d'extraction et de décharge sont désignés comme éléments de coordination réglée dans les plans directeurs régionaux EDT. Une fois que les régions ont défini les sites, les communes d'implantation les transposent dans leur plan d'affectation. Le canton est alors responsable de l'examen préalable et de l'approbation de tels plans. Différents facteurs influencent la durée de ces procédures. Des retards ne peuvent pas être exclus en raison par exemple de la grande complexité des projets, des dispositions du droit fédéral, d'un manque de soutien de la population, d'autorisations en suspens ou de documents que la requérante ou le requérant n'a pas remis, ou encore d'oppositions et de recours formés contre l'approbation du plan par l'organe compétent (généralement l'assemblée communale ou le parlement communal), le plan n'entrant en vigueur qu'après le prononcé d'un jugement par un tribunal. Par conséquent, la durée moyenne de la procédure peut fortement varier d'un plan d'affectation à l'autre; en règle générale, il s'écoule entre trois et six ans. Des mesures visant l'accélération des procédures sont déjà élaborées et parfois mises en œuvre (en matière d'examen préalable). Le Conseil-exécutif a pour objectif de continuer l'optimisation des procédures sur lesquelles l'administration a une influence. En outre, il propose un

transfert à l'exécutif communal des compétences pour les plans d'affectation dans le domaine EDT (chap. 6.2.1).

Coordination du traitement des affaires entre les différents services cantonaux spécialisés

Les échanges d'informations professionnels et institutionnels sur les thèmes spécifiques au domaine EDT ont lieu au sein du groupe de travail EDT (GT EDT) entre les différents offices impliqués. Ce groupe de travail est un organe spécialisé sans compétence décisionnelle. Sa tâche principale est de coordonner les thèmes spécifiques au domaine EDT et de permettre les échanges d'informations. Au niveau opérationnel, une coopération étroite entre les principaux offices est en place. La collaboration et la coordination dans le cadre des affaires fonctionnent bien et les services cantonaux spécialisés peuvent faire valoir leurs intérêts dans les processus de d'aménagement et de planification lors de la pesée des intérêts finale.

5.5 Buts du plan sectoriel: synthèse

Plans directeurs
régionaux en bonne voie

Les régions fixent leurs sites et les quantités selon les dispositions du plan sectoriel EDT. Elles utilisent la marge de manœuvre à leur disposition pour la détermination des quantités et apportent les corrections nécessaires dans leur cas particulier. Elles ont pour la grande majorité mis en œuvre leur plan directeur régional EDT conformément aux prescriptions du plan sectoriel en la matière. Ces plans garantissent au niveau de l'aménagement des réserves théoriquement suffisantes pour une période assez longue.

Exploitation
parcimonieuse des
ressources en gravier

Au fil des dernières années, l'extraction des matériaux primaires a connu une diminution. La revalorisation et le recyclage sont restés un moyen important pour remplacer de précieuses ressources. La promotion du recyclage des matériaux doit se poursuivre.

Mesures d'optimisation
des transports lancées

La décentralisation de l'approvisionnement et de l'élimination est un principe qui dicte indirectement les distances de transport. Il n'est toutefois pas toujours possible d'éviter certains transports interrégionaux, compte tenu des particularités locales. Dans la réponse apportée à la déclaration de planification relative au transport faisant suite au rapport de controlling EDT de 2020, le Conseil-exécutif propose une mesure supplémentaire dans le domaine (chap. 6.2.4).

Mise en œuvre complexe
des plans

La planification des affectations dans le domaine EDT est une tâche complexe qui demande beaucoup de temps avant sa réalisation. De plus, les dernières années ont montré que les projets de site qui sont bien coordonnés dans les plans directeurs rencontrent de vives oppositions au moment de leur concrétisation dans les plans d'affectation, voire échouent à ce stade. Souvent, le manque de soutien de la population locale en est la raison principale. Des mesures pour accélérer et optimiser les procédures d'édiction des plans d'affectation sont déjà prévues et, parfois, mises en œuvre (en matière d'examen préalable). En outre, le Conseil-exécutif propose que les responsabilités en termes de planification de l'affectation soient transférées aux exécutifs communaux (chap. 6.2.1).

Partie B

Exigences des milieux politiques dans le domaine EDT

6. Exigences des milieux politiques dans le domaine EDT

Le domaine EDT se trouve depuis fort longtemps dans une position soumise à des forces sociales distinctes; divers facteurs l'influencent et le modèlent. Dans le rapport de controlling EDT de 2020, le Conseil-exécutif a posé différentes questions de principe au Grand Conseil. En plus, d'autres thèmes ont été abordés par le Grand Conseil dans plusieurs déclarations de planification. La partie du rapport qui suit reprend les demandes de nature politique et fournit des informations sur les mesures prévues et déjà mises en œuvre par le Conseil-exécutif.

6.1 Interventions adoptées par le Grand Conseil

Dans les sous-chapitres suivants, le Conseil-exécutif donne un aperçu des interventions politiques adoptées par le Grand Conseil concernant le domaine EDT.

6.1.1 Motion intitulée «Mesures de lutte contre les cartels du gravier et du béton» (motion 053-2019)

Objets de la motion adoptée

Décisions de la COMCO pas encore entrées en force

L'intervention a été adoptée lors de la session d'été 2019, les chiffres 1, 2 et 4 sous forme de postulat et le chiffre 3 en tant que motion ayant valeur de directive. Les motionnaires demandaient au canton de garantir un contrôle efficace des entreprises du secteur du gravier et de créer des bases légales permettant, si une entente est soupçonnée, de réclamer les chiffres d'affaires des entreprises. De plus, la motion repérait un potentiel d'amélioration dans la communication des compétences de l'administration cantonale et proposait d'étudier la possibilité d'une action en dommages-intérêts lorsque les décisions de la Commission de la concurrence (COMCO) entreraient en force. Étant donné qu'aucune décision de la COMCO n'est encore entrée en force depuis l'ouverture en 2015 de l'enquête pour infractions présumées aux règles de la concurrence dans la branche du gravier et du béton, la mise en œuvre de la motion est retardée. À l'heure actuelle, la prise de mesures ne serait donc pas pertinente. Le reste des exigences portées par la motion fait partie des points traités dans le cadre des travaux en cours. L'état d'avancement de ces derniers est indiqué aux chapitres qui suivent.

6.1.2 Motion intitulée «Garantir pour l'avenir l'auto-approvisionnement en produits issus du gravier et les capacités de décharge dans le canton de Berne» (motion 022-2023)

Objets correspondant à des buts importants déjà fixés dans le plan sectoriel EDT

Adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'été 2023, la motion demande pour l'essentiel que des instruments d'aménagement garantissent à long terme des capacités suffisantes d'approvisionnement et d'élimination des produits issus du gravier dans le canton de Berne (ch. 1) et que les processus et les attributions relevant du domaine EDT (au sein de l'administration) soient optimisés (ch. 2). Une autonomie suffisante en matière d'approvisionnement est déjà prévue par le plan sectoriel EDT (grande ligne 1, plan sectoriel EDT). À cela s'ajoute le fait que l'approvisionnement et l'élimination dans le canton doivent être suffisants en application du plan directeur cantonal, qui leur accorde une place prépondérante dans l'aménagement du territoire (mesures C_14 et C_15). Les planifications régionales EDT garantissent, dans les deux cas, les capacités de manière contraignante pour les autorités pour au moins 35 ans. Les dernières évaluations, présentées dans la partie A du présent rapport, montrent que les volumes suffisants sont garantis.

Recherches en cours concernant l'accélération des procédures

S'agissant de l'accélération des procédures, le deuxième point de la motion, de possibles mesures sont étudiées et proposées dans le cadre de la réponse aux déclarations de planification du rapport de controlling EDT de 2024 (chap. 6.2.1).

6.2 Déclarations de planification adoptées par le Grand Conseil

Dans les sous-chapitres suivants, le Conseil-exécutif fait état de la mise en œuvre des déclarations de planification que le Grand Conseil avait arrêtées lors de l'examen des rapports de controlling EDT de 2017 et de 2020 dans le cas où elles n'ont pas encore été réglées. Dans un souci de clarté, les déclarations de planification sont classées par thèmes:

- Édition des plans et procédures
- Pilotage et organisation
- Observation du marché
- Objectifs du plan sectoriel EDT
- Autres thèmes

6.2.1 Édition des plans et procédures

En réponse aux déclarations de planification relevant de l'édition des plans et des procédures, le Conseil-exécutif prévoit, d'une part, des optimisations liées à une modification de la compétence en matière de plan d'affectation et mise, d'autre part, sur des mesures ayant déjà cours pour accélérer les procédures.

Plan d'affectation (majorité de la CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Grand Conseil appuie l'intention du Conseil-exécutif d'examiner l'hypothèse d'un transfert de la compétence d'édicter les plans d'affectation ainsi que les répercussions d'un tel changement sur la législation et les besoins en ressources. Il s'agira pour le Conseil-exécutif d'examiner, en comparaison intercantonale, non seulement un transfert de cette compétence des communes au canton, mais aussi d'autres variantes, notamment un transfert aux exécutifs communaux.»

L'OACOT, représentant la DIJ, a fait réaliser une expertise juridique (avis de droit Muggli¹) à la suite du mandat découlant de la déclaration de planification du Grand Conseil.

Cette expertise fournit une comparaison globale des régimes juridiques et présente, au total, neuf modèles pour la répartition (nouvelle) des compétences en matière d'édiction des plans d'affectation dans le domaine EDT (tableau 1).

Tableau 1: vue d'ensemble des modèles proposés (avis de droit Muggli, 2023)

Transfert de compétence	Modèle	Description
HORIZONTAL	A	Le parlement communal est seul compétent pour les plans d'affectation spéciaux dans leur ensemble.
	B	Le parlement communal est seul compétent pour les plans d'affectation dans leur ensemble.
	C	L'exécutif communal est seul compétent pour les plans d'affectation spéciaux dans leur ensemble.
	D	L'exécutif communal est seul compétent pour les plans d'affectation dans leur ensemble.
	E	Le parlement communal est seul compétent pour les plans d'affectation spéciaux EDT.
	F	L'exécutif communal est seul compétent pour les plans d'affectation spéciaux EDT.
VERTICAL	G	Le canton est seul compétent pour les plans d'affectation spéciaux EDT inscrits comme éléments de coordination réglée dans le plan directeur.
	H	Le canton est seul compétent pour les plans d'affectation spéciaux EDT.
MIXTE	I	Compétence mixte pour les plans d'affectation spéciaux EDT: canton et exécutif cantonal



Transfert de compétence

Transfert de compétence horizontal:

Transfert de la compétence concernant l'édiction de plans d'affectation (contraignants pour les propriétaires foncières et fonciers) au sein de la commune, soit au sein du législatif communal (corps électoral ou parlement communal), soit du législatif communal (corps électoral) à l'exécutif communal (conseil communal).

Transfert de compétence vertical:

Transfert de la compétence concernant l'édiction de plans d'affectation (contraignants pour les propriétaires foncières et fonciers) de la commune au canton et les sites EDT sont dans tous les cas fixés ou garantis sous l'angle de l'aménagement du territoire dans des plans de quartier cantonaux au sens de l'article 102 de la loi sur les constructions (LC).

¹ L'avis de droit complet est annexé à l'affaire à des fins de contextualisation.

Compétence mixte:

Transfert de la compétence concernant l'édiction de plans d'affectation (contraignants pour les propriétaires foncières et fonciers) au canton pour les sites EDT d'importance régionale (et cantonale) réglés comme éléments de coordination réglée dans les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (ou le plan directeur cantonal). Le reste des sites EDT continue de relever de la commune (organe législatif).

Le Conseil-exécutif est d'avis que l'expertise juridique présente des modèles de transfert de compétence en matière d'édiction de plans d'affectation dans le domaine EDT tout à fait sensés. Un transfert horizontal est privilégié, puisqu'il correspond au mandat du Grand Conseil s'articulant notamment autour de l'examen d'une possible réattribution de la compétence à l'exécutif communal, et s'inscrit dans la logique de l'autonomie communale et du principe de subsidiarité qui, selon le droit bernois, prévalent en matière d'aménagement. Le Conseil-exécutif juge qu'un transfert de compétence vertical (c'est-à-dire au canton) ne convient pas à la situation.

L'édiction des plans d'affectation dans le domaine EDT doit se faire au niveau approprié, dans le cadre de procédures légales et le plus efficacement possible: voilà les éléments déterminants pour le Conseil-exécutif. Pour cette raison, ce dernier donne la préférence à un transfert horizontal dans le domaine EDT ou au maintien du statu quo.

a) Statu quo (avec les ressources nécessaires)

Plusieurs arguments jouent en la faveur du maintien du statu quo: d'une part, la répartition des compétences en vigueur et les procédures sont connues et ont fait leurs preuves; d'autre part, les plans d'affectation édictés par les législatifs communaux jouissent de la légitimité nécessaire. Une réattribution de la compétence relative aux plans d'affectation requerrait des adaptations législatives et organisationnelles et, mettant à part le domaine EDT, semblerait également contraire au système législatif. Dans la mesure où le Grand Conseil se prononce pour le maintien de la réglementation actuelle des compétences, les ressources humaines et financières nécessaires doivent être disponibles au sein de la DIJ pour qu'elle puisse fixer les sites EDT dans un plan de quartier cantonal au sens de l'article 102 LC, leur apportant ainsi une garantie au niveau de l'aménagement du territoire lorsque l'impose la sauvegarde des intérêts cantonaux ou, s'ils sont menacés, régionaux. Si le plan de quartier cantonal est un instrument appelé à gagner du poids dans le domaine EDT, une augmentation des ressources est nécessaire. Aujourd'hui déjà, elles ne suffisent presque plus à faire face à la «demande» (qui s'est accrue au cours des dernières années).

b) Compétence attribuée exclusivement à l'exécutif communal (modèle F)

Dans la mesure où le Grand Conseil se prononce en faveur d'une réattribution de la compétence pour les plans d'affectation du domaine EDT et, en particulier, d'un transfert horizontal à l'exécutif communal (conseil communal), le modèle F de l'avis de droit Muggli semble être une option envisageable. Ce modèle prévoit que seul l'exécutif communal soit compétent pour l'édiction de plans d'affectation dans le domaine EDT et rend des adaptations de la législation sur les constructions nécessaires concernant les compétences en matière d'aménagement et la procédure d'édiction des plans communaux. Cela mis à part, aucune répercussion sur les finances ou sur le personnel n'est attendue au niveau cantonal. Au niveau communal, la

modification des dispositions de règlements et de l'organisation deviendrait inéluctable.

c) Compétence attribuée exclusivement à l'exécutif communal et référendum facultatif (modèle F+)

Ce modèle se différencie du précédent (transfert de la compétence au conseil communal) par le référendum facultatif, dispositif entraînant la possibilité d'une démocratie directe en matière de plans d'affectation. La légitimité reste garantie, l'acceptation de la planification repose sur des bases renforcées et le risque de voir des conflits se transformer en de longues batailles juridiques en instance de recours est réduit. L'option de l'édiction (à titre subsidiaire) d'un plan de quartier cantonal afin de sauvegarder des intérêts cantonaux ou, s'ils sont menacés, des intérêts régionaux continue d'exister. La mise en œuvre de ce modèle appelle des modifications de la législation sur les constructions et des changements dans la réglementation et l'organisation à l'échelon communal. À l'échelon cantonal, aucune autre répercussion sur les finances ou sur le personnel n'est attendue.

Mise en œuvre du modèle F+

Le Conseil-exécutif considère que le transfert horizontal de la compétence en matière de plans d'affectation (à l'exécutif communal, soit le conseil communal) et le mécanisme du référendum facultatif proposés dans le modèle F+ sont pertinents. La possibilité pour la DIJ d'édicter un plan de quartier cantonal afin de sauvegarder des intérêts cantonaux ou, s'ils sont menacés, des intérêts régionaux est maintenue. Le Conseil-exécutif propose la mise en œuvre de ce modèle.

Accélération des procédures (CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Conseil-exécutif se fixe comme objectif supérieur d'accélérer fortement les procédures d'aménagement dans le domaine EDT et soumet – si nécessaire – au Grand Conseil les dispositions légales en ce sens.»

Les causes des retards sont multiples et ne dépendent pas exclusivement des procédures et des responsabilités prévues par la loi. Le canton n'a pas d'emprise sur certaines circonstances. Le cas de désaccord entre les propriétaires foncières et fonciers, ou la commune, et les exploitantes et exploitants des sites d'extraction ou des décharges au sujet de leurs droits et obligations réciproques (indemnités en particulier) en est un exemple. La situation peut aboutir à un manque de soutien de la part de la population et le rejet du plan d'affectation par l'assemblée communale n'est pas impossible. Par ailleurs, la procédure de recours que le droit fédéral définit de manière stricte peut être à l'origine de retards majeurs. De possibles optimisations dans la procédure de recours en matière d'élaboration des plans sont actuellement analysées, mais sont difficiles au vu des prescriptions de droit fédéral régissant la protection juridique dans l'aménagement du territoire.

Mesures lancées

Des mesures visant à accélérer la procédure d'édiction des plans d'affectation sont déjà prévues et, parfois, mises en œuvre en dehors du domaine EDT (procédures d'examen préalable). Dans le domaine EDT, des améliorations sont permises par la proposition du transfert de compétence en matière d'édiction des plans d'affectation.

6.2.2 Pilotage et organisation

Le Conseil-exécutif met en œuvre la déclaration de planification relevant de l'organisation par quatre recommandations et satisfait ainsi la demande de renforcer l'influence du canton dans le domaine EDT.

Plan directeur (CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Grand Conseil est d'accord avec le principe selon lequel les régions doivent conserver leur compétence d'édicter les plans directeurs. Le Grand Conseil demande toutefois au Conseil-exécutif de prendre des mesures pour renforcer l'influence du canton dans la conduite globale du domaine EDT.»

Mise en œuvre avec la déclaration de planification relevant de l'organisation

Sur la base du dernier rapport de controlling EDT, le Grand Conseil a décidé que l'édiction des plans directeurs devait continuer de ressortir aux régions. Les exigences portant sur le renforcement de l'influence du canton dans la conduite globale du domaine EDT ont été remplies au moyen des mesures se rapportant à la déclaration de planification ci-après concernant l'organisation.

Organisation (CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Conseil-exécutif s'assure qu'un office soit désigné pour superviser la conduite dans le domaine EDT et avoir une vue d'ensemble de la situation.»

Dans le cadre de la déclaration de planification, un examen de la structure de l'organisation interne à l'administration a été effectué par l'entreprise Ecoplan. L'examen portait sur le domaine EDT et a débouché sur la formulation de recommandations d'optimisation². Les travaux ont été menés en collaboration avec l'Office des eaux et des déchets (OED).

Les démarches entreprises permettent au Conseil-exécutif de conclure que l'organisation et les compétences au sein de l'administration sont définies de manière claire et logique. Les tâches qu'assument les offices sont tirées de la loi et ces derniers sont conscients de leur responsabilité. Les ressources en personnel étant limitées, il existe un certain déséquilibre entre les attentes dans l'exercice des responsabilités, d'une part, et les compétences et moyens disponibles, d'autre part. Vu les conditions générales, les instruments et les ressources en personnel, il faut noter l'aspect pratique de la structure organisationnelle actuelle et l'efficacité de la collaboration sur le plan opérationnel.

Pour ce qui est de la coordination stratégique, le Conseil-exécutif voit toutefois de possibles améliorations. Aucun organe n'est responsable du pilotage proactif du domaine EDT, ni au niveau des Directions, ni au niveau des offices. Cette responsabilité incombe au Conseil-exécutif, qui agit en sa qualité d'organe de conduite central.

Sur la base de cette évaluation, le Conseil-exécutif met en œuvre les quatre recommandations suivantes, formulées dans le rapport d'examen.

² Le rapport complet est annexé à l'affaire à des fins de contextualisation.

1. Mise en œuvre de la déclaration de planification par l'attribution de la responsabilité stratégique globale à la DIJ
- L'attribution claire de la responsabilité stratégique de la conduite du domaine EDT à une Direction permet un pilotage et une communication proactifs. Elle renvoie également une meilleure image. Les compétences, les responsabilités et les tâches actuelles des offices restent inchangées. Le Conseil-exécutif considère opportune la répartition des tâches entre l'administration, les régions d'aménagement, les communes, les exploitantes et exploitants des sites d'extraction et des décharges.
- La DIJ, notamment par l'OACOT, remplit déjà de vastes tâches et assume en ce sens une responsabilité globale, en établissant les rapports de controlling EDT, en vérifiant le respect des buts du plan sectoriel et en conduisant les organes déterminants dans le domaine EDT. Le Conseil-exécutif attribue donc la responsabilité stratégique globale à cette Direction. Ainsi, la DIJ prend une place encore plus centrale en tant qu'interlocutrice dans ce domaine et renforce son rôle de coordinatrice. Les compétences, responsabilités, pouvoirs et tâches spécifiques dévolus aux différents offices selon les bases légales en vigueur ne sont pas modifiés. La notion de responsabilité stratégique globale est définie plus précisément dans un protocole d'entente (voir le n° 2).
2. Conclusion d'un protocole d'entente
- Le Conseil-exécutif voit dans un protocole d'entente une mesure d'accompagnement ciblée de la première recommandation. Ce protocole fixe entre autres clairement les tâches et les compétences qui doivent être assumées avec les ressources en personnel très limitées et celles qui n'ont pas à l'être. En outre, le protocole définit les principes régissant la collaboration des organes impliqués et leurs responsabilités.
3. Gestion ciblée des parties prenantes et intensification de la communication proactive
- Le Conseil-exécutif reconnaît un certain potentiel d'optimisation dans la communication et se positionne en faveur d'une manifestation de celle-ci qui se veut davantage proactive et régulière à l'avenir dans le domaine EDT. La mesure dans laquelle la recommandation peut être mise en œuvre dépend toutefois des ressources disponibles. Actuellement, les optimisations possibles sont minimales.
4. Évolution du rôle du GA EDT devenant l'organe de suivi stratégique
- Le groupe d'accompagnement EDT, institué en 2019, n'est pour le moment pas mentionné dans le plan sectoriel EDT. Lors de la prochaine révision de ce dernier, il y sera remédié afin que l'organe bénéficie d'une assise renforcée. Le Conseil-exécutif estime également que l'admission au sein du groupe de l'ensemble des intervenantes et intervenants concernés est indispensable à l'orientation stratégique de l'organe. Dans un avenir proche, le Conseil-exécutif fera le nécessaire pour que la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE), les régions d'aménagement et les conférences régionales soient invitées à s'impliquer dans ce groupe d'accompagnement.

6.2.3 Observation du marché

Le Conseil-exécutif rappelle que l'observation du marché relève de la COMCO et non du canton. Tant qu'aucune décision de cette commission n'entre en force, les travaux nécessaires à la mise en œuvre des déclarations de planification doivent attendre.

Observation du marché (CGes; Siegenthaler, 2017 / CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Conseil-exécutif met en œuvre les consignes du plan sectoriel EDT selon lesquelles il appartient au canton d'observer l'évolution des prix du marché, des prestations et de la concurrence et de prendre des mesures en cas d'indices de défaillance du marché (principe 18).»

«Le Conseil-exécutif s'assure que les données concernant l'évolution des prix du marché et de la concurrence soient recueillies et évaluées par le service responsable et que le rapport de controlling EDT en fasse état. À cet égard, les répercussions sur les coûts dans le canton de Berne doivent également être indiquées.»

«Le Conseil-exécutif met à profit l'expertise au sein du canton, qui est un important maître d'ouvrage, pour observer l'évolution du marché dans le domaine EDT. Si nécessaire, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil un projet de révision des dispositions légales.»

Évaluation après l'entrée en force de la décision

Le Conseil-exécutif rapportera l'état de la mise en œuvre des déclarations de planification une fois que le Tribunal fédéral se sera prononcé sur le recours contre la décision rendue en décembre 2018 par la COMCO dans l'affaire concernant l'entreprise KTB et lorsque cette commission aura rendu la décision toujours attendue dans la procédure «KAGA», qui a trait au domaine des matériaux de construction et des décharges.

6.2.4 Objectifs du plan sectoriel EDT

Différentes déclarations de planification du Grand Conseil concernent les buts du plan sectoriel EDT. Le Conseil-exécutif prend des mesures s'agissant des données relatives aux transports et de la garantie de réserves de stockage suffisantes dans le canton.

Transport (majorité de la CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Grand Conseil estime que pour apprécier la réalisation du but du plan sectoriel EDT concernant la protection de l'être humain et de l'environnement, il est nécessaire de connaître les distances de transport moyennes. C'est pourquoi le Conseil-exécutif garantit que des données concluantes soient récoltées. Si nécessaire, il soumet au Grand Conseil une base légale pour la collecte des données.»

Les transports de matériaux dans le domaine EDT sont extrêmement complexes et diffèrent selon le site concerné. Certains sites ne connaissent qu'un faible nombre de trajets par an, tandis que d'autres peuvent en enregistrer plusieurs milliers. À cela s'ajoute que de nombreux parcours se font d'un chantier à l'autre, de sorte que les déplacements ne concernent pas du tout les sites d'extraction de matériaux ou les décharges. Sous l'angle technique, les trajets de transport de la majorité des exploitations sont connus à partir de bulletins de livraison sous forme analogique dont la valeur et la qualité sont tout à fait variables. Seules de rares exploitations disposent de solutions informatiques modernes, qui par ailleurs ne sont pas conçues en

premier lieu pour l'évaluation des distances des transports. De plus, la branche n'a actuellement pas de standards à cet égard. Au vu de l'impossibilité pratique, il faut donc, du point de vue du Conseil-exécutif, renoncer à une collecte à l'échelle cantonale de toutes les trajets de transport.

Programme de collecte des données relatives aux transports disponible

Un programme a toutefois été établi pour montrer comment une collecte des données peut être effectuée sur la base d'échantillons et avoir une valeur statistique. Des éclaircissements ont été demandés à la branche concernant les solutions possibles sur le plan technique.

Le programme prévoit de limiter les démarches aux transports les plus importants en termes de volumes. Sur cette base, les analyses et évaluations portent sur les distances moyennes, pondérées par la masse, des (15) plus grandes livraisons de l'ensemble des sites d'extraction de matériaux et des décharges ainsi que des usines de béton, unités de fabrication de revêtement, gravières et sites de recyclage sur une période d'une année. Le cercle des interlocutrices et interlocuteurs concernés aujourd'hui par le controlling EDT doit ainsi être étendu aux organismes jouant un rôle dans le transport également (au moins 50 exploitations supplémentaires). Il faut s'attendre à une augmentation de la charge de travail des exploitations et de l'administration compte tenu du traitement des données, de la saisie de ces dernières et du contrôle de leur plausibilité. Le canton peut absorber le travail supplémentaire ainsi occasionné avec les ressources dont il dispose actuellement.

Édiction formelle dans la loi

La saisie systématique et le traitement des données relatives aux transports requièrent, pour des raisons de protection des données notamment, une base légale formelle. Les points à régler par la loi sont, en plus du but et du volume du traitement des données, l'obligation pour les entreprises concernées de remettre les données, entre autres, ainsi que l'habilitation des services cantonaux compétents en matière de traitement (et de transmission) des données particulièrement dignes de protection touchant au secret des affaires. Le relevé des distances parcourues concerne, d'une part, les décharges et les sites d'extraction et, d'autre part, la nature et la quantité des matériaux transportés. Cela signifie que différentes bases légales sont concernées, que la transposition dans la loi est compliquée et que des recherches approfondies sont nécessaires. À cela s'ajoute que la charge de travail liée à l'application et à la mise en œuvre des dispositions légales est extrêmement élevée.

Adaptation législative en cours

Les modifications nécessaires sont en cours. Le Grand Conseil débattera une nouvelle fois de la question lorsque l'adaptation législative en vue de l'introduction du relevé des transports sera prête.

Pallier la pénurie de décharges (CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Conseil-exécutif prend des mesures pour que des capacités de décharge soient disponibles non seulement en théorie – autrement dit inscrites dans le plan sectoriel – mais aussi dans les faits, et que le but du plan sectoriel EDT puisse être atteint en matière de sécurisation de l'élimination. Si nécessaire,

le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil un projet de révision des dispositions légales.»

La question de l'élimination a déjà fait l'objet de développements complets dans le cadre du controlling EDT actuel (partie A du rapport). La situation se révèle nettement moins tendue qu'en 2020.

Au sein du GA EDT, les offices compétents (OED et OACOT) se sont saisis de ce thème et ont défini différents domaines d'action dans une feuille de route relative au manque de décharges avant d'esquisser d'éventuelles options susceptibles de contribuer à détendre la situation. Les mesures retenues et mises en œuvre concernent principalement les domaines du contrôle des données, de la communication et du rôle des régions et du canton. Les régions sont en particulier tenues d'examiner leur situation en matière d'approvisionnement et d'élimination au moyen d'un controlling. Ces travaux peuvent par exemple aboutir à l'activation de sites de réserve ou à l'étude d'optimisations par l'augmentation des volumes. De plus, il s'agit d'améliorer la prise de conscience par rapport à la gestion active des plans directeurs régionaux EDT. Les offices impliqués proposent aux régions et aux communes un soutien qualifié et une aide financière pour la mise en œuvre des mesures à l'échelle régionale (dans la limite des ressources financières et humaines existantes). Par ailleurs, le Conseil-exécutif communique activement sur les objets et les projets du domaine EDT sans oublier qu'il sensibilise les milieux politiques et le grand public à la thématique.

Mise en œuvre des mesures en cours

Les mesures exigées par la déclaration de planification sont mises en œuvre de manière continue d'entente avec le GA EDT. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'adapter la législation.

6.2.5 Autres thèmes

Le Conseil-exécutif juge que les mesures actuelles d'amélioration foncière et celles liées au recyclage sont efficaces et la pratique correspond aux buts visés. Il ne voit pas de besoin d'agir par ailleurs.

Mesures d'amélioration foncière (CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Conseil-exécutif prend des mesures pour simplifier les procédures d'autorisation liées aux mesures d'amélioration foncière de sorte que les matériaux excavés non pollués n'accaparent pas les capacités de décharge. Si nécessaire, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil un projet de révision des dispositions légales.»

Le Conseil-exécutif constate que le but des mesures d'amélioration foncière n'est pas le stockage définitif de matériaux d'excavation non pollués, mais la valorisation de sols dégradés par les activités humaines. L'objectif est l'amélioration des fonctions naturelles du sol et en particulier de la gestion des terrains utilisés à des fins agricoles. Les matériaux d'excavation non pollués doivent en priorité servir à combler et recultiver les sites d'extraction. Le stockage de petits volumes non sujets à autorisation est déjà possible aujourd'hui lors de modifications de terrain. Les projets impliquant de grandes

surfaces et des volumes plus importants ne sont pas non plus exclus, mais les responsables et les sols sont soumis à des exigences plus élevées quant à la revalorisation. Il est vrai que les procédures d'autorisation en vigueur posent un défi, mais se révèlent appropriées.

Finalité de l'amélioration foncière différente

Étant donné que le stockage n'est pas la finalité première de l'amélioration foncière, aucune modification n'est prévue dans la pratique du régime d'autorisation.

Recyclage (CGes; Ruchti, 2020)

Teneur

«Le Conseil-exécutif prend des mesures d'encouragement pour accroître la part de matériaux recyclés actuelle d'environ 20 pour cent.»

À différents niveaux, des mesures d'encouragement sont prises pour accroître la part de matériaux recyclés. Dans les faits, l'attention accordée par l'OED au respect de l'obligation de valorisation des matériaux est accrue: une justification est exigée lors du dépôt des demandes de permis de construire et des plans d'élimination des déchets si un matériau ne peut pas être valorisé. Le stockage des matériaux valorisables dans les décharges s'en trouve d'autant compliqué. De plus, les offices de la Direction des travaux publics et des transports (Office des ponts et chaussées, Office des immeubles et des constructions, OED) travaillent, en collaboration avec la branche du gravier, du béton et de la construction, à diverses mesures d'encouragement dans le domaine des relations publiques. Il s'agit notamment de publier des recommandations d'utilisation des matériaux recyclés pour la construction. Les documents d'appel d'offres adaptés aux critères de durabilité (directives pour les ouvrages des pouvoirs publics) en sont un autre exemple. L'OED soutient aussi la recherche – de plus amples possibilités de valorisation des déchets des matériaux de déconstruction minéraux faisant l'objet d'études – et intervient dans de nombreux groupes de travail nationaux chargés de ces thèmes. Des modifications législatives nationales en faveur de l'économie circulaire sont d'actualité et jouissent d'un appui en conséquence.

Mise en œuvre des mesures en cours

Si les démarches s'avèrent insuffisantes, des mesures de réglementation seront envisagées.

6.3 Mandats confiés par le parlement dans le domaine EDT: synthèse

Mandats réalisés

La mise en œuvre des mandats confiés par le parlement est en cours. Elle a en partie pu s'achever avec le personnel et les ressources financières à disposition. Le présent rapport est un moyen pour le Conseil-exécutif de faire des propositions en fonction de ce que demandait le Grand Conseil par ses interventions parlementaires et ses déclarations de planification, notamment pour l'organisation cantonale et la réglementation de la compétence en matière d'édition des plans d'affectation dans le domaine EDT.