Pôles de développement économique 10e rapport intermédiaire à l'intention du Conseil-exécutif du canton de Berne Controlling des PDE: 2020 à 2023

Synthèse

Non classifié

Édition: DIJ/OACOT

1. Le programme des PDE et son controlling

Programme des PDE

Le canton de Berne entend créer des conditions spatiales propices au développement économique. Les PDE lui permettent, depuis le lancement du programme en 1989, de poursuivre une stratégie coordonnée conciliant les objectifs visés dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports, de l'économie et de l'environnement. Ce programme comporte deux projets partiels, l'un consacré aux PDE «économie» et l'autre aux zones stratégiques d'activités (ZSA). Les PDE et les ZSA sont inscrits dans la fiche de mesure C_04 du plan directeur cantonal, ce qui leur confère une portée contraignante.

Controlling 2020 à 2023

La gestion active des PDE implique un controlling quadriennal. Il s'agit de documenter les progrès réalisés dans les PDE et les ZSA. Pour la période allant de 2020 à 2023, ce controlling fait suite à un arrêté du Conseil-exécutif du 4 novembre 2020 (ACE 1227/2020).

10e rapport intermédiaire

Le 10e rapport intermédiaire à l'intention du Conseil-exécutif traite du controlling, pour la période 2020 à 2023, des 22 PDE bénéficiant d'une gestion active ainsi que des cinq ZSA. Il émet en outre des recommandations pour la prochaine période quadriennale.
La présente synthèse se limite aux éléments importants du controlling.

N°	Type	Nom
1	PDE	Berne, Ausserholligen
2	PDE-S	Berne, gare
3	PDE	Berne, Wankdorf
4	PDE/ZSA	Biel/Bienne, schéma directeur
5	PDE-A	Biel/Bienne, Champs-de-Boujean
6	PDE-S	Berthoud, gare
7	PDE	Interlaken, aérodrome
8	PDE-S	Langenthal, gare
9	PDE-A	Lengnau, Lengnaumoos
11	PDE-A	Muri, Gümligenfeld
12	PDE-A	Niederbipp/Oensingen (intercantonal)
14	PDE-S	Ostermundigen, gare
15	PDE-A	St-Imier, rue de la Clef
17	PDE-S	Thoune, gare
18	PDE	Thoune nord
19	PDE-A	Tramelan, Fin des Lovières
20	PDE-A	Worb, Worbboden
21	PDE-S	Zollikofen/Münchenbuchsee
22	ZSA	Ostermundigen, Mösli
41	PDE	Steffisburg, gare
42	ZSA	Biel/Bienne / Perles
43	PDE-A	Niederbipp, Stockmatte
44	PDE-S	Herzogenbuchsee, gare
45	ZSA	Anet, Zbangmatte
46	PDE/ZSA	Langenthal/Thunstetten Oberhard/Wolfhusenfeld

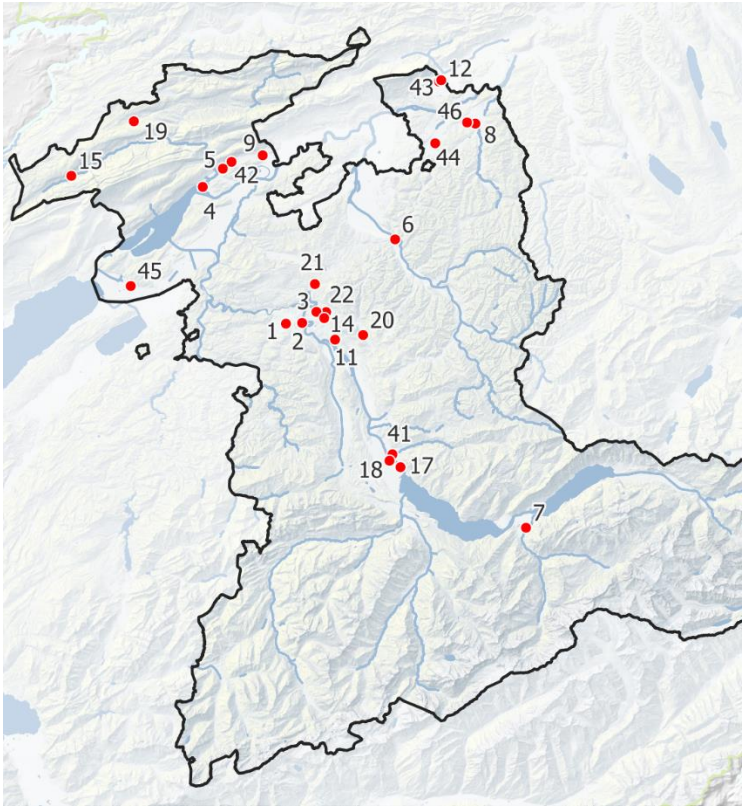

Illustration 1: emplacement des PDE et ZSA bénéficiant d'une gestion active (PDE-S: services, PDE-A: activités), selon la fiche de mesure C_04 du plan directeur cantonal (état: août 2022)
Sources: swisstopo, Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)

2. Importance économique des PDE

Dynamique économique bernoise

En 2021, l'économie à l'échelle suisse et à celle du canton de Berne s'était déjà remise de la pandémie de COVID-19: le PIB de l'espace économique bernois était même 0,3 % plus haut qu'en 2019. Les taux de croissance en partie élevés sont notamment dus à des effets de rattrapage. Dans le canton, les personnes en emploi ont augmenté de quelque 2,2 % entre 2017 et 2021 et sont au nombre d'environ 653 000, ce qui représente, rapporté à un poste de travail occupé à 100 %, à environ 491 000 équivalents plein temps (EPT)[1].

Développement au sein des PDE

L'examen du développement économique dans les PDE révèle une augmentation des emplois et de la valeur ajoutée brute (VAB) proportionnellement plus marquée que dans le reste du canton. Le nombre de personnes employées dans les 39 PDE s'élève à 88 000 environ en 2021, soit quelque 71 400 EPT, ce qui représente 15 % des EPT de l'ensemble du canton. Depuis 2017 (64 200), cette part a grossi d'environ 1,3 point de pourcentage. Les EPT en hausse dans les PDE ont permis une évolution positive en termes d'emploi dans l'ensemble du canton, ce qui montre la valeur centrale du programme pour la place économique bernoise.

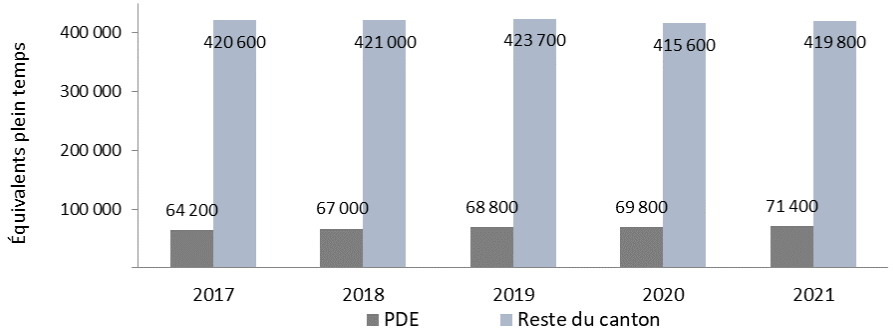

Illustration 2: emplois (EPT) dans les PDE et dans le reste du canton
Sources: Office fédéral de la statistique (OFS), BAK Economics, Office de l'économie (OEC), IC Infraconsult

Haute valeur ajoutée par EPT

Les PDE génèrent environ 18 % de la VAB totale du canton. La mesure de la VAB par EPT révèle différentes dynamiques au sein du canton. Le résultat est de 191 000 francs et de 195 000 francs respectivement dans les PDE bénéficiant d'une gestion active et ceux réalisés dans une large mesure. Ces chiffres sont nettement au-dessus des valeurs pour le canton de Berne (153 000 fr.). La croissance enregistrée entre 2017 et 2021 est remarquable et met en lumière les dynamiques économiques positives dans les deux types de PDE.

[1] Les chiffres concernant les EPT et la VAB proviennent de BAK Economics et se différencient marginalement des données de l'OFS.

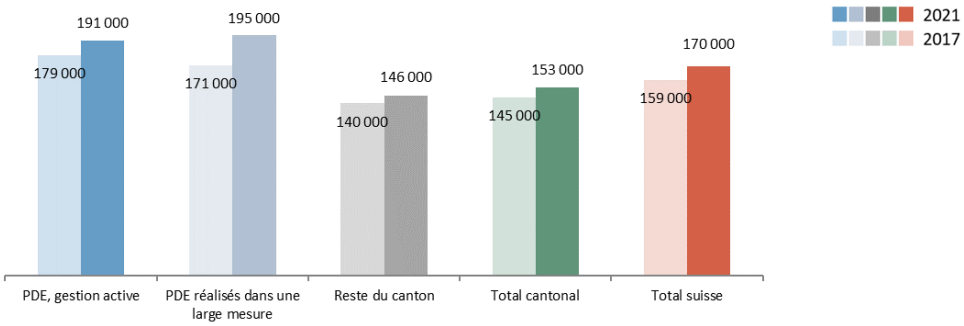

Illustration 3: VAB en francs par EPT en 2017 et 2021
Sources: OFS, BAK Economics, OEC, IC Infraconsult

3. Les PDE

Introduction

Le controlling consiste avant tout en un rapport sur le développement constaté sur chaque site bénéficiant d'une gestion active. Trois facteurs sont déterminants: les travaux relevant de l'aménagement du territoire en cours ou achevés, l'implantation de nouvelles entreprises et le marketing. C'est sur cette base que sont évalués les différents sites et que sont définies les priorités pour leur future gestion.

En bref

Entre 2020 et 2023, les procédures d'aménagement et le développement des infrastructures ont conservé une cadence soutenue dans les 22 PDE sous gestion active, qui ont chacun évolué selon une trajectoire propre.

Harmonisation entre l'urbanisation et les transports

La nature des affectations à l'intérieur et autour des PDE (branches, nombre de places de travail et espace requis par chacune d'elles) a une incidence considérable sur le type et le volume de trafic généré et sur l'importance des flux de personnes. En divers endroits (PDE du Wankdorf à Berne et des Champs-de-Boujean à Bienne), les capacités déjà largement exploitées ne peuvent pas être étendues au moyen de nouvelles infrastructures qui viendraient satisfaire les besoins au fur et à mesure; il s'agit donc de tenir compte de ce facteur restrictif avant d'envisager de futurs développements. Concrètement, une priorisation de certaines parties du PDE ou des mesures pour transformer la répartition modale sont par exemple envisageables.

Projet et réalisation d'infrastructures de desserte importants

L'harmonisation entre l'urbanisation et les transports est une tâche décisive de l'aménagement d'un PDE. Entre 2020 et 2023, le canton de Berne est parvenu, avec différents partenaires, à lancer d'importants travaux d'infrastructure et à mettre en service diverses installations entraînant une amélioration sensible de la desserte des PDE. Il s'agit en particulier des projets suivants:

– Berne (PDE de la gare): agrandissement des installations CFF destinées au public et construction de la nouvelle gare RBS (les travaux ont débuté en 2017 et devraient s'achever en 2029)
– Interlaken: jonction directe avec l'autoroute A8, sortie Wilderswil (en service depuis 2020)
– Berne (PDE de Wankdorf): dispositif de séparation des voies à Wylerfeld (en service depuis 2022)

– Interlaken: halte «Matten b. Interlaken» des chemins de fer de l'Oberland bernois (en service depuis 2023)

Les réserves et leur disponibilité

La disponibilité des zones d'activités non construites revêt une importance primordiale pour le développement des PDE. Selon les données du système de gestion des zones d'activités, ces dernières représentent en 2023 quelque 997 hectares, tous PDE confondus. Sur ce total, 68 hectares environ ne sont pas construits. D'après les indications des communes où se trouvent les PDE, plus de 43 hectares (60 %) de ces zones d'activités non construites sont disponibles immédiatement conformément aux prescriptions d'aménagement et 16 hectares (24 %), pourront l'être dans les deux à cinq ans à venir.

Processus d'aménagement

Au vu des expériences faites dans les divers sites, l'élaboration d'instruments d'aménagement d'ordre supérieur contraignant les autorités (p. ex. plans directeurs communaux) constitue un facteur de réussite déterminant pour le développement d'un PDE. Le travail sur une vision commune et un objectif ainsi que leur assise démocratique offrent un fondement essentiel à la commune à partir duquel elle peut bâtir sa collaboration avec les investisseuses, les propriétaires foncières et d'autres parties ayant un rôle à jouer. Les dernières années ont par exemple été l'occasion d'une révision et d'une entrée en vigueur partielle des plans directeurs concernant les PDE de premier plan de Wankdorf et d'Ausserholligen.

Catégories

Les PDE sont évalués et classés en cinq catégories sur la base d'un monitorage et d'entretiens de bilan.

– **Gestion active, PDE de premier plan:** Les sites de premier plan exigent une coordination particulièrement importante, revêtent à long terme un intérêt prépondérant pour le canton et nécessitent un engagement élevé de la part de la commune qui les accueille. Lors de la prochaine période du programme, les ressources (humaines et financières) du canton devront leur être allouées en priorité.
– **Gestion active:** Les sites de cette catégorie sont ceux dont l'aménagement est avancé, mais qui ont toujours besoin d'une coordination.
– **PDE largement réalisés:** Les sites classés dans cette catégorie sont ceux pour lesquels le canton n'a plus à intervenir.
– **PDE en suspens:** Il s'agit de PDE dont le développement est momentanément bloqué mais qui bénéficient d'un emplacement présentant un intérêt supérieur et disposent d'un potentiel de croissance, ce qui leur permet de continuer à figurer dans le programme des PDE.
– **Exclusion:** Les sites sont exclus du programme des PDE lorsque les critères ne sont plus remplis du fait de l'évolution des conditions générales ou en dépit des efforts déployés pour mener une gestion active. Ils ne figurent plus dans le plan directeur cantonal.

Changements dans le classement des PDE

Selon l'évaluation pour la période de 2020 à 2023, trois sites doivent être considérés comme *largement réalisés* (Lengnau, Lengnaumoos; Muri, Gümligenfeld; Worb, Worbboden). Les travaux d'aménagement y sont terminés et une coordination cantonale n'est guère nécessaire en ce qui concerne le programme des PDE. Le tableau suivant met en regard les PDE et la catégorie qui leur est attribuée.

Nº	Nom	Gestion active, premier plan	Gestion active	Largement réalisé
1	Berne, Ausserholligen	x		
2	Berne, gare		x	
3	Berne, Wankdorf	x		
4	Biel/Bienne, schéma directeur		x	
5	Biel/Bienne, Champs-de-Boujean	x		
6	Berthoud, gare		x	
7	Interlaken, aérodrome		x	
8	Langenthal, gare		x	
9	Lengnau, Lengnaumoos			x
11	Muri, Gümligenfeld			x
12	Niederbipp/Oensingen (intercanto-nal)		x	
14	Ostermundigen, gare		x	
15	St-Imier, rue de la Clef		x	
17	Thoune gare		x	
18	Thoune nord	x		
19	Tramelan, Fin des Lovières		x	
20	Worb, Worbboden			x
21	Zollikofen/Münchenbuchsee		x	
41	Steffisburg, gare		x	
43	Niederbipp, Stockmatte		x	
44	Herzogenbuchsee, gare		x	
46	Langenthal-Thunstetten Oberhard-Wolfhusenfeld		x	

Illustration 4: classification des PDE pour la période allant de 2024 à 2027. Les changements de catégorie sont mis en évidence en rouge.

4. Zones stratégiques d'activités (ZSA)

Introduction

Les ZSA sont des périmètres de grande taille et d'un seul tenant situés dans un lieu bien desservi. Destinés à des projets de grande envergure, ces périmètres peuvent si nécessaire être bâtis dans de brefs délais. Le Conseil-exécutif tient, depuis des années, à garantir la disponibilité de ZSA. La délimitation et la gestion des ZSA ont été intégrées au programme des PDE en 1998 déjà.

Contexte

La demande en superficies de grande taille se maintient. À ce jour pourtant, aucun site n'est disponible en termes d'aménagement malgré des négociations intensives avec les communes et les propriétaires foncières et fonciers. C'est ce contexte difficile qui a amené le canton à réexaminer l'orientation stratégique que devait prendre le projet partiel des ZSA. Après une analyse des périmètres existants, certains sites ont été retirés du plan directeur cantonal à l'occasion de la précédente période de controlling, tandis que de nouveaux potentiels endroits ont été étudiés, dont la ZSA Langenthal Oberhard qui y a été ajoutée en 2020.

Évolution entre 2020 et 2023

La réalisation de ZSA s'est aussi révélée ardue durant la période de controlling écoulée. Aucun projet n'a été mené à bien de 2020 à 2023. Un événement en particulier a marqué la période, à savoir le coup d'arrêt des travaux d'aménagement relatifs au plan de quartier cantonal de la ZSA de Zbangmatte, à Anet. Fort des enseignements qu'il en a tirés, le canton a pris de nouvelles mesures pour améliorer la pratique en vigueur. Dans le cadre du

controlling 2024 du plan directeur, la fiche de mesure C_04 a été remaniée et les caractéristiques d'un périmètre propice à une ZSA ont été reformulées. L'accent a été mis sur la nouvelle réglementation en matière de superficie minimale. Par ailleurs, un examen portant sur l'organisation du processus entre la Promotion économique, les organes d'aménagement du territoire et les régions d'aménagement a débuté. Le canton continue de poursuivre le même objectif: mettre à disposition des surfaces attrayantes pour le développement économique.

Changement concernant les ZSA

La fin des travaux d'aménagement menés pour la ZSA de Zbangmatte, à Anet, explique que le site soit retiré du plan directeur. Le tableau ci-après offre une vue d'ensemble des ZSA pour la prochaine période de controlling.

N°	Nom	Existante	Retirée
7	Interlaken, aérodrome	x	
22	Ostermundigen, Mösli	x	
42	Biel/Bienne / Perles	x	
45	Anet, Zbangmatte		x
46	Langenthal/Oberhard Oberhard-Wolfhusenfeld	x	

Illustration 5: vue d'ensemble des ZSA pour la période 2024 à 2027 du programme

5. Défis posés au programme pour la période 2024 à 2027 et recommandations

Introduction

Le programme cantonal des PDE conserve toute sa pertinence et son importance, comme le montrent les évolutions qui lui sont imputables. Son succès va continuer de dépendre d'une bonne harmonisation avec les instruments d'aménagement existants et d'une prise en compte adéquate des défis à relever.

Contexte général

Les principaux instruments d'aménagement comprennent, outre la loi sur l'aménagement du territoire et la législation bernoise sur les constructions, les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), le système de gestion des zones d'activités (SGZA), la politique active pour la mise à disposition de surfaces et le programme URBi*plus*.

Défis

Le nombre restreint de surfaces disponibles pour des activités économiques constitue un défi majeur de la promotion visée et de l'implantation d'entreprises créatrices de forte valeur ajoutée. Les nouvelles surfaces jouissant d'une localisation optimale sont toujours plus rares et la concurrence est particulièrement rude. De plus, l'urbanisation interne confronte les PDE à une pression accrue en termes de pluralité des affectations et à un renforcement des exigences qualitatives.
Le rôle du canton de Berne est avant tout de créer un cadre optimal pour les processus d'aménagement et d'apporter un soutien. Pour faire face aux défis d'aujourd'hui et de demain, il examine le panel d'instruments d'aménagement dans le cadre de la politique active de mise à disposition de surfaces et évalue diverses mesures relevant de différents domaines.

Recommandations pour la période 2024 à 2027 du programme

Onze recommandations sont formulées pour les quatre prochaines années compte tenu des expériences faites lors de la période écoulée. Les cinq premières d'entre elles fixent les éléments au cœur du programme des PDE (organisation, monitorage, communication, recatégorisation des PDE). Les autres sont exposées ci-après.

– **Informations sur les PDE**
La collecte d'informations relevant de la gestion des zones d'activités et du monitorage des PDE se poursuit, mais sa méthodologie et ses résultats doivent davantage coïncider avec les besoins des investisseuses et investisseurs.

– **Nouveaux PDE**
L'admission de nouveaux sites au sein du programme des PDE reste possible s'ils ont un potentiel d'utilité élevé et revêtent de l'intérêt pour le canton. La priorité, à cet égard, est données aux pôles d'emploi, aux secteurs prioritaires pour l'extension du milieu bâti (activités) et aux périmètres de restructuration désignés dans les CRTU 2025.

– **Affectations mixtes**
Les affectations mixtes sont toujours d'actualité dans les PDE qui s'y prêtent. Les travaux se poursuivent avec les critères prédéfinis.

– **ZSA**
Le projet partiel consacré aux ZSA doit être examiné en tant qu'instrument indépendant et une optimisation est attendue. Sont visés en tout premier lieu l'organisation des processus ainsi que le rôle du canton, des régions et des communes. Il faudra garantir la coordination de la stratégie avec le panel d'instruments cantonaux, notamment la politique active de mise à disposition de surfaces, et avec la palette d'outils régionaux relatifs à l'aménagement du territoire, à la promotion économique, aux propriétés foncières du canton et aux finances. Les particularités des différents lieux où se trouvent les ZSA seront prises en considération.

– **Potentiel d'urbanisation interne**
Dans les PDE faisant l'objet d'une gestion active et dans ceux largement réalisés, l'identification et la promotion des surfaces disponibles offrent de bonnes chances de voir à long terme de nouvelles possibilités d'implantation se créer. Le potentiel d'urbanisation interne doit être analysé ces prochaines années et des mesures d'activation seront envisagées.

– **Qualité des espaces de vie et de l'agencement**
L'amélioration de la qualité des espaces de vie et de l'agencement des PDE gagne en importance, que ce soit en termes d'architecture, d'urbanisme, d'espaces ouverts, d'écologie ou de desserte. Dans le cadre du programme des PDE, le canton doit évaluer les potentiels de chaque site et suivre activement les processus et les projets d'aménagement de PDE choisis sur cette base. Ces aménagements joueront un rôle pilote et serviront d'exemple pour d'autres sites.