



Kanton Bern
Canton de Berne



Pôles de développement économique
9^e rapport intermédiaire à l'intention
du Conseil-exécutif du canton de Berne
Synthèse

Controlling des PDE: 2016 à 2020

1. Le programme des PDE et son controlling

Programme des PDE Le programme des pôles de développement économique du canton de Berne (PDE) lancé en 1989 a pour but d'encourager, par des instruments d'aménagement, la mise à disposition de surfaces bien desservies susceptibles d'accueillir des activités économiques. La stratégie est coordonnée: elle concilie les objectifs poursuivis dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports, de l'économie et de l'environnement. Le 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 2016 à 2020 La gestion active des PDE implique un controlling quadriennal. Pour la période allant de 2016 à 2020, ce controlling fait suite à un arrêté du Conseil-exécutif du 23 novembre 2016 (ACE 1316/2016).

9^e rapport intermédiaire Le 9^e rapport intermédiaire à l'intention du Conseil-exécutif traite du controlling, pour les quatre années écoulées, des 21 PDE bénéficiant d'une gestion active ainsi que des cinq ZSA¹. 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-S	Biel/Bienne, schéma directeur
5	PDE-A	Biel/Bienne, Champs-de-Boujean
6	PDE-S	Berthoud, gare
7	PDE/ZSA	Interlaken, aéroport
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/Aarefeld
18	PDE	Thoune nord
19	PDE-A	Tramelan, Fin des Lovières
20	PDE-A	Worb, Worboden
21	PDE-S	Zollikofen/Münchenbuchsee
22	ZSA	Ostermundigen, Möсли
25	ZSA	Wiedlisbach, Wiedlisbachmoos
41	PDE	Steffisburg, gare
42	ZSA	Biel/Bienne / Perles
43	PDE-A	Niederbipp, Stockmatte
44	PDE-S	Herzogenbuchsee, gare
45	ZSA	Anet, Zbangmatte

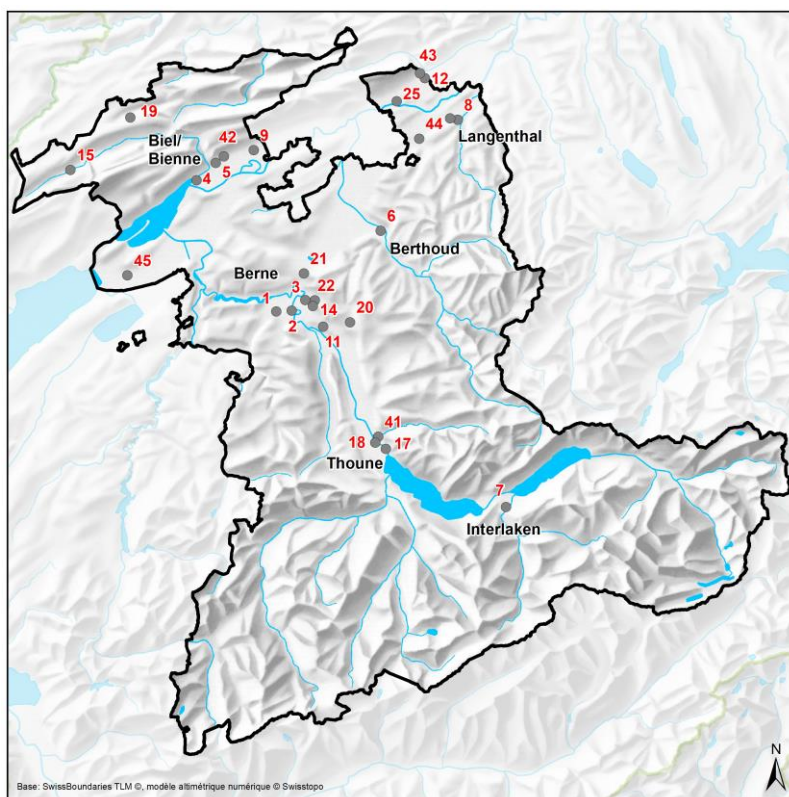


Illustration 1: emplacement des PDE et ZSA bénéficiant d'une gestion active (PDE-S: services, PDE-A: activités), selon la fiche de mesure C_04 du plan directeur cantonal (état: août 2018)

¹ L'aéroport d'Interlaken est à la fois un PDE et une ZSA.

2. Importance économique des PDE

Situation économique et dynamisme

Le canton de Berne peut se targuer d'une évolution économique favorable ces quatre dernières années. Le taux de chômage moyen a certes encore connu une légère hausse en 2016 (passant de 2,5 à 2,7 %) mais est toujours resté nettement en deçà de la moyenne suisse (de 3,3 % en 2016). Entre 2011 et 2017, le nombre de postes de travail à plein temps a enregistré une progression nette de quelque 1500 emplois par année. Durant la même période, le produit intérieur brut (PIB) et le revenu cantonal ont eux aussi évolué positivement.

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 38 PDE s'élève à 80 000 environ en 2017, soit quelque 64 000 équivalents plein temps (EPT)², ce qui représente 13 pour cent des EPT de l'ensemble du canton. En 2011, ces valeurs étaient de 58 000 EPT, soit 12 pour cent (cf. illustration 2).

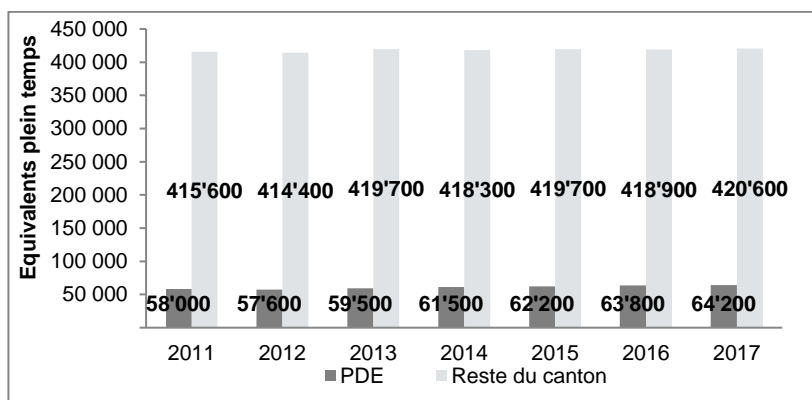


Illustration 2: emplois (EPT) dans les PDE et dans le reste du canton

Valeur ajoutée par emploi supérieure à la moyenne cantonale

Les PDE génèrent environ 16 pour cent de la VAB totale du canton, une performance par EPT supérieure à la moyenne bernoise. On relève aussi que la création de VAB par EPT dans les sites bénéficiant d'une gestion active excède nettement celle qui émane des PDE déjà réalisés dans une large mesure (cf. illustration 3).

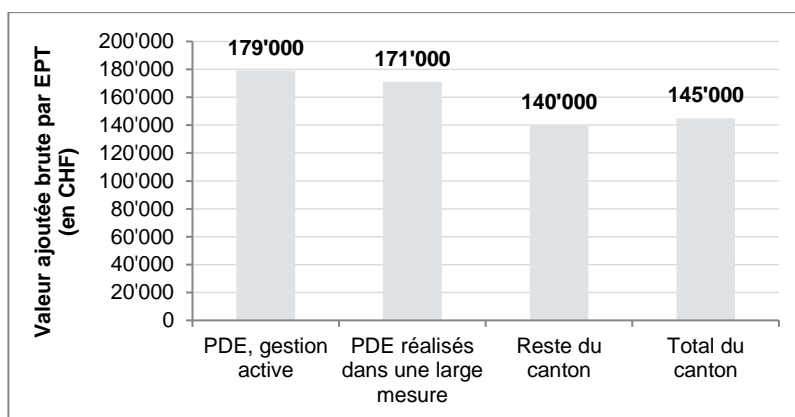


Illustration 3: VAB par EPT dans les PDE et dans le reste du canton, 2017

² Les chiffres relatifs aux emplois sont disponibles à partir de 2014 pour les PDE de Herzogenbuchsee et d'Oberbipp.

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 doivent être considérés à cet égard: les travaux relevant de l'aménagement du territoire en cours ou achevés, l'implantation de nouvelles entreprises et/ou d'activités et le marketing effectué. C'est sur cette base que sont évalués les différents sites et que sont définies les priorités pour leur future gestion.
En bref	Entre 2016 et 2020, les procédures d'aménagement et le développement des infrastructures ont conservé une cadence soutenue dans les 21 PDE sous gestion active, qui ont chacun évolué selon une trajectoire propre.
Site nouvellement admis	Le site n°46 PDE-A/ZSA de Langenthal-Thunstetten Oberhard-Wolfhusenfeld doit être admis à l'occasion du controlling du plan directeur de 2020.
Projet et réalisation d'infrastructures de desserte importants	Entre 2016 et 2020, 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: <ul style="list-style-type: none"> • Avenir de la gare de Berne (construction de la nouvelle gare RBS et agrandissement des installations CFF destinées au public: les travaux ont débuté en 2017 et devraient s'achever en 2027) • Contournement de Bienne: tronçon est (en service depuis 2017) • Contournement de Thoue par le nord (en service depuis 2017)
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. Ailleurs, il est nécessaire de renforcer les capacités et, par exemple, de construire des infrastructures de TP pour que les sites puissent (continuer à) se développer (PDE de l'aérodrome d'Interlaken, de Thoue nord, de la rue de la Clef à Saint-Imier et de Stockmatte à Niederbipp).
Les réserves et leur disponibilité	Les 21 PDE faisant l'objet d'une gestion active disposent dans l'ensemble de réserves suffisantes en vue de nouveaux développements. La question décisive reste celle de leur disponibilité, tant il est vrai que pour la plupart des terrains sis dans les PDE, une réalisation n'est envisageable qu'à moyen ou à long terme (plus de deux ans). Le délai n'est inférieur à deux ans que dans le cas d'une petite partie des surfaces.
Catégories	Les PDE sont évalués et classés en cinq catégories sur la base d'un monitoring et d'entretiens de bilan: <ul style="list-style-type: none"> • 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 né-

cessitent un engagement élevé de la part de la commune qui les accueille. Lors de la prochaine période du programme, les ressources financières du canton devront leur être allouées en priorité.

- **Gestion active, PDE de 2^e priorité**
Les sites de cette catégorie sont ceux dont l'aménagement est avancé, mais qui ont toujours besoin d'une coordination.
- **Stade passif, PDE largement réalisés**
Un PDE est classé dans cette catégorie lorsque son développement est avancé ou terminé et que le canton n'a plus à intervenir. Les sites restent inscrits dans le plan directeur cantonal.
- **Stade passif, 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.

Aperçu

Le tableau suivant fournit un aperçu des catégories de PDE qui seront gérés activement entre 2020 et 2024. Il n'y a pas de changement de catégorie par rapport au controlling précédent.

N°	Nom	Gestion active	
		Premier plan	2 ^e priorité
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 (intercantonal)		x
14	Ostermundigen, gare		x
15	St-Imier, rue de la Clef		x
17	Thoune gare/Aarefeld		x
18	Thoune nord	x	
19	Tramelan, Fin des Lovières		x
20	Worb, Worboden		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 devant bénéficier d'une gestion active entre 2020 et 2024

4. Zones stratégiques d'activités (ZSA)

Introduction

Les ZSA sont des périmètres d'un seul tenant et d'une certaine étendue 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.

Contexte et développement de la stratégie applicable aux ZSA

La demande en superficies de grande taille se maintient. La Promotion économique du canton de Berne reçoit chaque année une à deux demandes pour des projets très importants requérant des terrains d'une surface supérieure à 20 hectares. A ce jour pourtant, aucun site n'est disponible en termes d'aménagement malgré des négociations intensives avec les communes et les propriétaires fonciers.

Au vu de cette situation ainsi que de la complexité de la gestion des différents sites, procédures d'aménagement comprises, le canton a réexaminé, lors de la période de controlling écoulée, l'orientation stratégique que devait prendre le projet partiel des ZSA. Force a été de constater la nécessité d'une nouvelle approche, et en particulier d'un examen plus approfondi des questions de classement en zone à bâtir, de disponibilité, d'horizon de réalisation et de desserte. Les ZSA déjà délimitées ainsi que de nouveaux sites potentiels ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la stratégie applicable aux ZSA.

Evolution entre 2016 et 2020

Les adaptations ci-après, tenant compte des besoins futurs en ZSA et de la volonté d'affecter les ressources de manière ciblée, ont été décidées:

- Les ZSA Wiedlisbach Wiedlisbachmoos et Schönbrunnen sont retirées du plan directeur cantonal.
- Un site présentant de nombreux atouts, le PDE / ZSA Langenthal-Thunstetten Oberhard-Wolfhusenfeld, doit être inscrit dans le plan directeur cantonal.

Vue d'ensemble des ZSA

N°	Nom	Existante	Retirée	Inscrite
7	Interlaken, aérodrome	X		
22	Ostermundigen, Mösli	X		
42	Biel/Bienne / Perles	X		
45	Anet, Zbangmatte	X		
23	Schönbrunnen		X	
25	Wiedlisbach, Wiedlisbachmoos		X	
46	Langenthal Oberhard			X

Illustration 5: vue d'ensemble des ZSA pour la période 2020 à 2024 du programme

5. Défis posés au programme pour la période 2020 à 2024 et recommandations

Contexte général	<p>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 existant aux plans cantonal et régional (conceptions régionales des transports et de l'urbanisation, gestion des zones d'activités, programme Urbi^{plus}, etc.).</p>
Défis	<ul style="list-style-type: none">• Marge de manœuvre du canton de Berne Le canton a tout intérêt à ce que les investissements qu'il consent (aménagement du territoire, infrastructures, etc.) débouchent sur des projets s'inscrivant dans ses objectifs ainsi que sur l'implantation d'entreprises. Comme il n'est pas le propriétaire des terrains, sa marge de manœuvre consiste en un pilotage au moyen d'instruments d'aménagement ayant force obligatoire pour les autorités, en une promotion de la création d'emplois à forte valeur ajoutée et en un frein mis aux affectations non conformes au programme des PDE.• Urbanisation interne L'urbanisation interne ne cesse de gagner en importance. Parallèlement, la demande accrue de logements dans les PDE, déjà constatée au cours de la période de controlling précédente, pourrait aussi se maintenir.• Réserves stratégiques de terrains à bâtir pour le canton Le Grand Conseil a adopté sous forme de postulat, en septembre 2019, une motion chargeant le Conseil-exécutif de créer les conditions juridiques nécessaires afin que le canton puisse mener une politique active pour la mise à disposition de surfaces et notamment acquérir lui-même, pendant un temps donné, des réserves stratégiques de terrains à bâtir. Le canton de Berne doit ainsi mener une politique active pour garantir la mise à disposition rapide de zones d'activités et de terrains adaptés afin d'assurer l'implantation et le développement d'entreprises.
Recommandations	<p>Diverses recommandations sont formulées pour les quatre prochaines années compte tenu des expériences faites lors de la période écoulée, du contexte général et des défis qui se profilent:</p> <ul style="list-style-type: none">• Evaluation du potentiel des nouveaux PDE L'admission de nouveaux sites au sein du programme des PDE reste soumise à la condition qu'ils aient un potentiel d'utilité élevé et revêtent de l'intérêt pour le canton. La priorité, à cet égard, est donnée aux pôles d'emplois désignés dans les CRTU 2021.• Mixité des affectations lorsque les PDE s'y prêtent La question d'une densification de l'habitat respectant des exigences qualitatives élevées peut être examinée, mais jusqu'à un certain point seulement, dans les PDE qui se prévalent d'une situation très centrale, d'une desserte optimale et de nombreux atouts économiques. La mixité des affectations doit être examinée à l'aune de critères prédéfinis.

- **Informations sur les possibilités de développement et la disponibilité**
Des indications sur la disponibilité et les possibilités de développement des périmètres doivent être rendues aisément et rapidement accessibles, en cas de besoin, à des cercles d'utilisateurs clairement définis. Il s'agit de déterminer les instruments à privilégier pour ce faire.
- **Gestion du programme des PDE et échange d'informations**
Les modalités de gestion du programme des PDE et des différents sites ne subiront pas de changement. Le public sera informé régulièrement, comme jusqu'ici, de l'évolution de la situation. Un échange d'expériences entre les principaux acteurs doit par ailleurs être garanti.
- **Réexamen et optimisation du programme des PDE**
Au sein du programme des PDE, il convient de passer les processus en revue et, au besoin, de les adapter, avant tout dans un souci d'efficacité accrue et d'optimisation du suivi des sites.
- **Développement de la stratégie applicable aux ZSA**
La stratégie applicable aux ZSA doit se développer avec le soutien des régions et des communes concernées. Les travaux envisagés se fonderont sur les enseignements tirés jusqu'ici de son application afin que des emplacements attrayants puissent continuer à être proposés aux milieux économiques selon une démarche bien ciblée.