



BRAT 8

**Rapport du Conseil-exécutif
à l'intention du Grand Conseil**

Rapport sur l'aménagement du territoire 2018

Editeur

Conseil-exécutif du canton de Berne

Distribution

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
Nydegasse 11/13
3011 Berne
Téléphone: 031 633 77 36, télécopie: 031 633 77 31
Courriel: print.agr@jgk.be.ch
<http://www.jgk.be.ch/amenagement>

Des informations détaillées sur divers thèmes abordés dans le présent rapport sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.jgk.be.ch/amenagement>. Il est également possible de commander toutes les publications de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire à partir de cette adresse.

Table des matières

1	L'essentiel en bref	3
2	L'instrument du rapport sur l'aménagement du territoire	4
3	L'urbanisation interne au centre de l'aménagement du territoire	5
3.1	Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire	5
3.2	Plan directeur 2030	6
3.3	Deux révisions partielles de la législation sur les constructions	7
3.4	Réexamen des compétences en matière d'aménagement	8
3.5	URBi : le défi de la mise en œuvre au niveau communal	8
3.6	Obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre	11
4	L'aménagement du territoire dans le canton de Berne	12
4.1	Les orientations générales du développement cantonal	12
4.2	Six objectifs principaux de nature matérielle	14
4.2.1	Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation	14
4.2.2	Faire concorder le développement des transports et communications et l'urbanisation	19
4.2.3	Créer des conditions propices au développement économique	22
4.2.4	Valoriser et agencer les lieux d'habitation et les pôles d'activités de manière différenciée	29
4.2.5	Préserver et valoriser la nature et le paysage	32
4.2.6	Promouvoir les espaces fonctionnels et les atouts régionaux	33
4.3	Trois objectifs principaux de nature organisationnelle	35
4.3.1	Promouvoir une coopération axée sur la recherche de solutions et l'efficacité	35
4.3.2	Harmoniser le programme de législature, le plan intégré « mission-financement » et le plan directeur	36
4.3.3	Examiner périodiquement les effets au moyen d'un controlling	37
5	Constructions	38
5.1	Construction hors de la zone à bâtir	38
5.2	Simplification de la procédure d'octroi du permis de construire	39
6	Perspectives : adaptation du plan directeur cantonal	41
	Annexe 1 : Charges et mandats découlant de l'approbation du plan directeur par les autorités fédérales	42
	Annexe 2 : Liste des adaptations apportées au plan directeur	43

1 L'essentiel en bref

L'aménagement du territoire bernois est désormais placé sous le signe de l'urbanisation interne. Le cadre juridique est en place, les instruments d'aménagement sont disponibles, mais la mise en œuvre n'en constitue pas moins un défi considérable.

L'urbanisation interne : un principe d'aménagement du territoire

L'acceptation du projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en votation populaire, le 3 mars 2013, a débouché sur un changement fondamental dans le canton de Berne également : l'urbanisation interne (URBi) est devenue un principe d'aménagement essentiel. Jusque-là, la concentration était certes déjà privilégiée, mais il n'est désormais plus admissible de couvrir la plupart des besoins en terrains par une extension des zones à bâtir à l'espace qui leur est adjacent. Il s'agit au contraire d'exploiter en priorité les zones à bâtir non construites et le potentiel de densification des périmètres urbanisés. Le classement de terrains en zone d'habitation ou en zone d'activités n'est plus possible qu'à titre exceptionnel.

Révision du plan directeur cantonal et de la législation sur les constructions

Les conditions du changement d'orientation exposées dans le rapport de 2014 sur l'aménagement du territoire ont été créées : les bases légales sont en place, de même que les instruments d'aménagement nécessaires. Le plan directeur cantonal a ainsi été soumis à un réexamen général (« plan directeur 2030 ») au cours duquel le thème du milieu bâti a fait l'objet d'une refonte. Après deux révisions partielles, la législation sur les constructions satisfait désormais aux exigences de la LAT révisée et la protection des terres cultivables ainsi que des surfaces d'assolement a été renforcée (contre-projet à l'initiative sur les terres cultivables).

URBi : mise en œuvre semée d'embûches

Suite à l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral le 4 mai 2016 et à l'entrée en vigueur de la législation sur les constructions partiellement révisée le 1^{er} avril 2017, la mise en œuvre a débuté à tous les niveaux, et principalement dans les communes. Du fait de la longueur des procédures d'aménagement, il serait toutefois prématuré d'évaluer dès maintenant l'efficacité des nouveaux instruments. Il n'en ressort pas moins des débats politiques et de l'activité de conseil des services spécialisés compétents que le thème de l'urbanisation interne est bel et bien présent, que son importance est reconnue, mais que sa mise en œuvre dans les plans communaux et les projets concrets est semée d'embûches. Fort de ce constat, le canton propose toute une palette d'informations, d'études de base et de prestations de conseil.

L'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation en progrès

L'aménagement du territoire implique des tâches exigeantes dans d'autres domaines également. L'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation sur l'ensemble du territoire cantonal, par exemple, ne cesse de s'améliorer, tout comme la coordination des activités à l'échelle régionale par le truchement des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) de la deuxième génération. Les projets d'agglomération « transports et urbanisation » (PA T+U) de la troisième génération inscrits dans les CRTU garantissent que les projets d'infrastructure importants bénéficient d'un cofinancement de la part de la Confédération.

Une large palette de thèmes

Outre le thème prioritaire de l'urbanisation interne, le rapport de 2018 sur l'aménagement du territoire présente l'état actuel des travaux et les défis à relever dans divers domaines. Citons en particulier les bases conceptuelles globales destinées à promouvoir la qualité de l'aménagement local, la poursuite du programme des pôles de développement économique, les répercussions de la stratégie énergétique 2050 sur l'aménagement, la Stratégie de biodiversité du canton de Berne ou encore l'importance considérable de la construction hors de la zone à bâtir.

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

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

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

Coordination avec la planification politique et le controlling du plan directeur

Lié à la planification politique et au controlling du plan directeur, le rapport sur l'aménagement du territoire doit avant tout être prospectif. Voilà pourquoi il est soumis au Grand Conseil lors de la première session de novembre de chaque législature. Parallèlement aux délibérations parlementaires qui lui sont consacrées, une procédure de consultation et de participation publique a lieu au sujet des adaptations apportées au plan directeur cantonal lors du controlling périodique (« adaptations du plan directeur en 2018 », cf. www.be.ch/plandirecteur).

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

Aperçu des futurs travaux

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

THÈME PRIORITAIRE

3 L'urbanisation interne au centre de l'aménagement du territoire

Le développement durable du territoire comme objectif de législature

« Favoriser le développement durable du territoire » : tel est le premier objectif du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018, qui doit être atteint grâce à l'urbanisation interne et à la concentration des nouvelles constructions dans les secteurs bien desservis. Le changement d'orientation fondamental que cela représente doit être accepté et concrétisé à la fois par la population, les maîtres d'ouvrage et les investisseurs, mais aussi par les milieux politiques et les autorités.

Au cours des quatre années écoulées, le canton s'est employé à mettre en place les conditions requises par ce changement sous les angles conceptuel et juridique : le plan directeur a subi un remaniement total (« plan directeur 2030 ») et la législation bernoise sur les constructions a fait l'objet d'une vaste révision partielle. De plus, toute une palette d'informations, d'études de base et de prestations de conseil est proposée aux communes. C'est à elles en effet que la mise en œuvre incombe au premier chef.

Aucune évaluation définitive à ce stade

Il est pour l'heure impossible de dire si la nouvelle orientation fondamentale va s'imposer à long terme. Dans les domaines de l'aménagement et de la construction, les processus allant du remaniement de plans à la réalisation sont souvent longs. Il serait dès lors prématuré, environ deux ans et demi après l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral (le 4 mai 2016) et un an et demi après l'entrée en vigueur de la révision partielle subie par la législation sur les constructions (1^{er} avril 2017), d'en apprécier définitivement la portée.

Le Conseil-exécutif accorde une importance essentielle à l'URBi comme nouveau principe fondamental d'aménagement.

Le rapport sur l'aménagement du territoire se limite donc à tirer un bilan provisoire des étapes franchies à ce jour et à présenter les défis du futur. Le Conseil-exécutif accorde une importance essentielle à l'urbanisation interne comme nouveau principe fondamental d'aménagement favorisant un usage mesuré de la ressource non renouvelable qu'est le sol – un principe que le canton de Berne, à l'instar du reste de la Suisse, est appelé à placer pour longtemps au cœur de ses activités.

3.1 Révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire

Nette approbation de la LAT révisée par le canton de Berne

La révision partielle (1^{re} étape) de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 vise à stopper le mitage du territoire. La concrétisation d'un tel objectif exige à la fois une grande retenue dans la délimitation de zones à bâtir et la promotion d'une urbanisation interne ciblée, c'est-à-dire d'un mode de construction plus compact en ville comme dans les villages, de l'utilisation des îlots non bâtis ou encore du changement d'affectation d'aires en friche. La population bernoise a approuvé la nouvelle LAT à 66,8 pour cent, soit à une majorité supérieure à la moyenne suisse, de 62,9 pour cent.

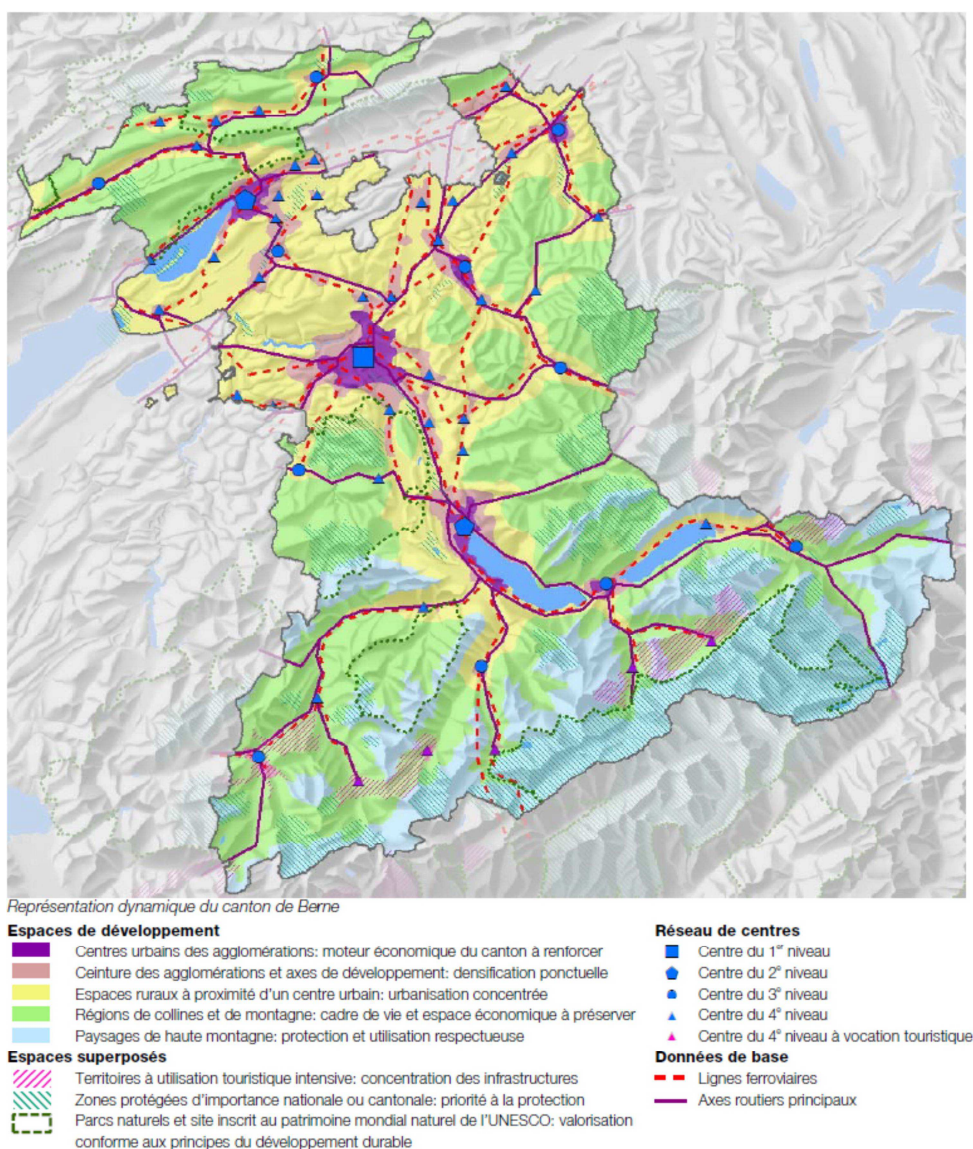
Les dispositions transitoires (art. 38a LAT) imposent un délai de cinq ans pour la mise en œuvre. Les cantons sont donc tenus d'adapter leur plan directeur en conséquence et d'arrêter des prescriptions légales sur la compensation de la plus-value d'ici au 1^{er} mai 2019, faute de quoi plus aucun classement en zone à bâtir ne sera admis. Tant

que le plan directeur remanié n'a pas été approuvé, tout classement présuppose le déclassement d'une surface identique, ce qui équivaut dans les faits à un moratoire sur le classement de terrains en zone à bâtir. Le Conseil-exécutif a donc attaché une grande importance à ce que les travaux législatifs et d'aménagement soient entrepris puis menés à terme dans les meilleurs délais. Avec succès puisque le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur révisé le 4 mai 2016 et que la législation bernoise sur les constructions partiellement révisée est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017. Le canton de Berne a été le quatrième pour lequel le Conseil fédéral a pu lever le moratoire.

3.2 Plan directeur 2030

Réexamen intégral du plan directeur

Les adaptations du plan directeur cantonal aux nouvelles exigences de la LAT ont été couplées au réexamen intégral de cet instrument, qui doit intervenir tous les dix ans (art. 9, al. 3 LAT). Sans modifier fondamentalement la conception du plan directeur approuvé en 2003, le projet de « plan directeur 2030 » a abouti au remplacement des chapitres intitulés « Principes directeurs » et « Objectifs principaux » par le « Projet de territoire du canton de Berne », qui énonce les orientations générales du développement cantonal et en définit les objectifs de nature thématique, spatiale et organisationnelle.



L'URBi en point de mire	L'urbanisation interne est l'axe autour duquel s'articulent les contenus du plan directeur, ce qui concrétise le changement d'orientation à ce niveau. Au cours de la procédure de participation, un vaste débat a eu lieu sur le thème du milieu bâti et en particulier de la dimension des zones à bâtir destinées au logement. Cette dernière est déterminée par des règles du plan directeur qui ont fait leurs preuves depuis 2002 mais qu'il a fallu rendre plus restrictives compte tenu des nouvelles exigences, ce qui a suscité l'opposition de certains milieux. Ces règles ont par ailleurs été différenciées en fonction des types d'espace.
Le plan directeur: un instrument de conduite du Conseil-exécutif	Le plan directeur 2030 est l'instrument de conduite du Conseil-exécutif s'agissant du développement du territoire cantonal. Il a été arrêté le 2 septembre 2015 (ACE n° 1032/2015), avant de recevoir l'approbation du Conseil fédéral en date du 4 mai 2016. Le Grand Conseil en a pris connaissance le 30 novembre 2017 tout en adoptant trois déclarations de planification à son sujet. Ce document est mis en œuvre – de manière inchangée depuis 2004 – et fait l'objet d'un controlling tous les deux ans. Le processus de controlling de 2018 est en cours.
3.3 Deux révisions partielles de la législation sur les constructions La législation bernoise sur les constructions a été révisée en deux étapes: la modification tenant lieu de contre-projet à l'initiative sur les terres cultivables adoptée le 16 mars 2016 d'une part, et la vaste révision partielle de la LC et du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC) décidée le 9 juin 2016 d'autre part. Les actes législatifs modifiés sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2017, en même tant que les adaptations de l'ordonnance sur les constructions (OC) qu'ils rendaient nécessaires.	
Préservation des terres cultivables et protection des surfaces d'assolement	Les dispositions légales édictées au titre de contre-projet à l'initiative précitée ont précisé et en partie rendu plus strictes les exigences à respecter lors du classement de terres cultivables en zone à bâtir ou de leur utilisation pour d'autres affectations qui transforment le sol, dans le but de ménager les terres cultivables en général, et en particulier de protéger durablement les surfaces d'assolement (SDA). Par terres cultivables au sens de la législation sur les constructions, on entend la surface agricole utile (SA) et les SDA. Il appartient aussi bien à la Confédération, au canton, aux régions et aux communes qu'aux acteurs privés de ménager les SDA dans leurs activités ayant des effets sur l'organisation du territoire. Les prescriptions visant la protection des terres cultivables doivent être observées dans toutes les procédures d'édiction des plans ou d'octroi du permis de construire.
1 ^{re} étape de la révision de la LAT	La révision en profondeur de la LC et du DPC a entraîné des adaptations dans plus d'une vingtaine de domaines. La prise en compte de la LAT révisée, en particulier, a débouché sur l'édiction de prescriptions visant à favoriser et garantir la disponibilité de terrains à bâtir (« mobilisation des terrains à bâtir ») ainsi que d'une réglementation sur la compensation des avantages dus à l'aménagement (compensation de la plus-value).

Les conditions permettant de donner la priorité à l'URBi sont remplies aux plans législatif et de l'aménagement.

Les conditions permettant de donner la priorité à l'urbanisation interne sont remplies aux niveaux de la législation (révision de la LC, du DPC et de l'OC) et de l'aménagement du territoire (révision du plan directeur).

3.4 Réexamen des compétences en matière d'aménagement

Débat politique de fond lors de la révision partielle de la LC

L'une des mesures devant permettre la mise en œuvre de l'objectif du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018 «Favoriser le développement durable du territoire» est le réexamen du régime des compétences en matière d'aménagement du territoire pour renforcer le rôle du canton. Le Conseil-exécutif a donc lancé en juin 2014 – à l'occasion de la procédure de consultation consacrée à la révision partielle de la législation sur les constructions – un débat politique de fond portant sur le transfert de telles compétences. Au vu des résultats contrastés, ce débat a toutefois été dissocié de la révision législative. Il se poursuit désormais au sein du «groupe de contact Développement», composé paritairement de représentants du canton et de l'Association des communes bernoises (ACB).

Interruption des travaux en raison de divergences trop importantes

La direction du projet «groupe de contact Développement» a élaboré, au terme d'une analyse détaillée du droit en vigueur, divers modèles d'attribution des compétences qu'elle a approfondis en plusieurs étapes. Elle a ensuite proposé tout un éventail de variantes dans un rapport de fond à l'intention de l'organe stratégique de pilotage. Les discussions menées par le Conseil-exécutif et par le groupe de contact ont révélé des divergences d'opinion, voire des dissensions, entre le canton et les communes représentées par l'ACB s'agissant de la répartition des compétences et des procédures en matière d'aménagement. Faute d'accord et de solution susceptible de recueillir une majorité politique, les travaux ont pris fin et le groupe de contact a été dissous.

Le projet «Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne», faisant suite à l'adoption du postulat 177-2014 «A quoi pourrait ressembler le canton de Berne?», entretient un rapport indirect avec le réexamen des compétences. Il a fait l'objet d'une procédure de consultation en 2018, qui a débouché sur l'adaptation des propositions du Conseil-exécutif quant à la direction que doit prendre la politique en matière de fusion de communes. Ces propositions seront soumises au Grand Conseil, probablement en 2019.

3.5 URBi: le défi de la mise en œuvre au niveau communal

Bases légales et instruments d'aménagement: un début seulement

Le Conseil-exécutif est bien conscient du long chemin qui reste parcourir, une fois adoptés les bases légales et les instruments d'aménagement, jusqu'à la concrétisation du principe de l'urbanisation interne. Les procédures de consultation et de participation contribuent certes à sensibiliser les acteurs concernés, tout comme l'importante couverture médiatique, mais il n'en reste pas moins que seule la mise en œuvre au niveau communal et dans le cadre de projets concrets est décisive.

Les expériences auxquelles se référer sont encore peu nombreuses en raison notamment du temps que prend le traitement approfondi des affaires d'aménagement au niveau communal. Il n'est dès lors pas encore possible de formuler une appréciation de la mise en œuvre. On relève cependant que le changement d'orientation a «pris ses quartiers» dans les communes, où l'on en débat. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), chargé d'assurer un suivi, conseille et soutient les communes dans toute la mesure permise par ses ressources limitées.

Le changement d'orientation a «pris ses quartiers» mais les débats autour de l'URBi sont souvent vus comme un exercice imposé.

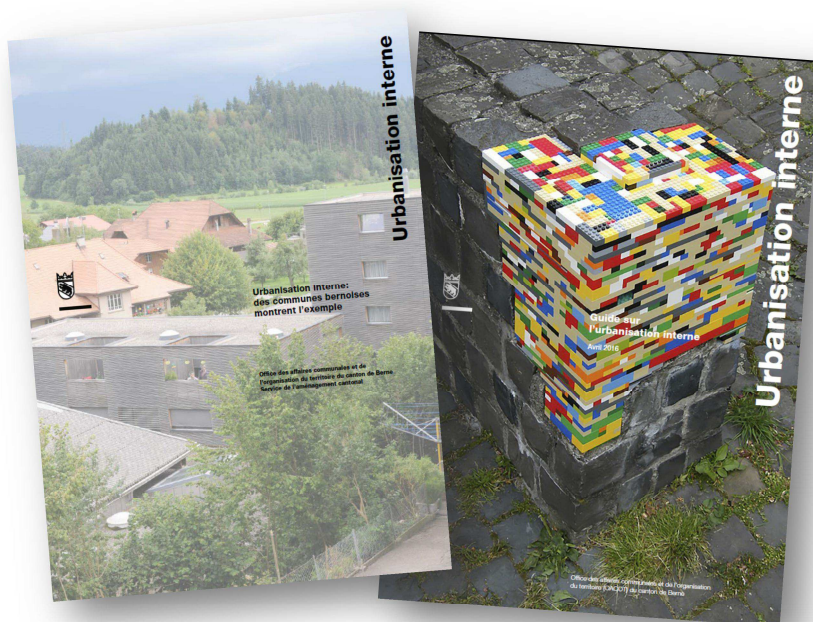
URBi: trop souvent vue
comme un exercice
imposé

L'impression n'en demeure pas moins que les débats autour de l'urbanisation interne sont encore considérés en maints endroits comme un exercice imposé, sans que soient reconnues les chances qu'offre une démarche mettant l'accent sur la qualité. Trop souvent, les communes s'en tiennent à des aspects de détail, négligeant de les intégrer dans une stratégie plus générale. Les bureaux d'aménagistes qui les conseillent assument d'ailleurs une part de responsabilité à cet égard. Il importe que les communes consacrent des ressources à des plans supérieurs de portée stratégique car l'urbanisation interne ne peut devenir réalité que si les bases légales et les instruments d'aménagement sont exploités de manière systématique. Une étude réalisée par le canton en collaboration avec sept villes ou grandes communes et un fonds privé a relevé qu'il appartenait aux collectivités publiques d'utiliser à l'avenir de manière plus créative et ciblée la palette d'instruments offerte par la LC (cf. également ch. 4.2.2).

Le principe de l'urbanisation interne n'est par ailleurs pas toujours bien compris des investisseurs et des propriétaires fonciers qui, parfois, le confondent avec un blanc-seing permettant la réalisation d'autant de surface utile que possible, avec un indice d'utilisation non plafonné, et négligent de prendre en compte l'environnement immédiat et les structures en place.

Toute une panoplie
d'outils

Le canton met toute une panoplie d'outils à disposition: guides pour l'aménagement local consacrés à différents aspects de l'urbanisation interne, données et études de base à consulter sur le géoportail. L'OACOT a en outre mis en place – sans ressources supplémentaires grâce à un transfert interne – un bureau de l'urbanisation interne. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse www.be.ch/urbj.



Protection des terres
cultivables: un défi

La mise en œuvre est confrontée au défi particulier que posent les prescriptions légales visant la protection des terres cultivables, qui redéfinissent la marge de manœuvre des communes en matière d'utilisation du sol. Les nouvelles exigences s'appliquent aux classements en zone à bâtir et aux autres affectations qui transforment le sol, en zone constructible ou non. Les communes les plus concernées sont celles qui présentent un intérêt particulier pour l'urbanisation ou le développement économique, et qui sont généralement entourées de terres cultivables. Le canton propose différentes études de base utiles dans ce contexte, et notamment le guide pour l'aménagement local intitulé «Terres cultivables et aménagement du territoire», qui présente toutes les étapes que

doit suivre la procédure, ainsi qu'une carte indicative des terres cultivables accessible sur le géoportail (www.be.ch/sol et www.be.ch/terrescultivables).

Respect du contingent de SDA

Le contingent de 82 200 ha de SDA que le canton de Berne est tenu de préserver durablement en vertu du plan sectoriel SDA de la Confédération est désormais garanti après que des surfaces supplémentaires ont pu être inscrites dans l'inventaire des SDA au terme d'une vaste procédure menée parallèlement à l'élaboration du plan directeur 2030. Au 1^{er} avril 2017, l'inventaire recensait 82 455 ha. Les surfaces complémentaires que les communes avaient contestées lors de la consultation de 2014 ont depuis lors été soumises à un examen détaillé, ce qui permet de compléter à nouveau l'inventaire à l'occasion des adaptations apportées au plan directeur en 2018. L'obligation de compensation des SDA imposée par la loi a pour but d'assurer à long terme la préservation de ces surfaces particulièrement précieuses en vue d'une utilisation agricole.

Peu d'expériences ont été réalisées, à ce jour, en matière de compensation de SDA. La recherche de surfaces se prêtant à de nouveaux relevés, à des déclassements ou à des revalorisations n'est guère aisée. A ces difficultés s'ajoute le fait qu'une part considérable de SDA disparaît en raison d'utilisations agricoles ou d'autres utilisations imposées par la destination (p. ex. infrastructures destinées aux transports). Ce problème n'est pas spécifique au canton de Berne : l'ensemble de la Suisse est concernée.

Modèles de documents sur la compensation de la plus-value

L'OACOT a élaboré en collaboration avec l'ACB divers modèles de documents destinés à la mise en œuvre des nouvelles prescriptions de la LC sur la compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement (compensation de la plus-value) et les a publiés sur Internet. Certaines communes ont d'ores et déjà adopté un règlement relatif à la taxe sur la plus-value.

Compensation en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation : adaptation requise

Les nouvelles dispositions relatives à la compensation de la plus-value ont parfois suscité questions et incertitudes, notamment sur la marche à suivre en cas de changement d'affectation ou d'augmentation du degré d'affectation. En adoptant les motions Lanz (M 106/2017) et Haas (M 107/2017), le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif de réexaminer et d'adapter les dispositions sur la procédure et l'exigibilité en matière de compensation de la plus-value dans les deux cas précités. Il s'agit en effet surtout d'éviter de dresser des obstacles à l'urbanisation interne.

Peu d'expériences sur la fluidification du marché foncier

Les expériences réalisées en application des dispositions de la LC prévoyant des mesures destinées à garantir la disponibilité de terrains à bâtir (fluidification du marché foncier) sont encore moins nombreuses que pour la compensation. Force est de noter à ce propos que la mise en place des conditions dans un cas particulier et les différents délais à respecter en font nécessairement un thème à traiter sur le long terme. A cela s'ajoute qu'il existe d'autres instruments permettant le cas échéant de lever les obstacles à une urbanisation judicieuse, tels que le remaniement parcellaire, la rectification des limites ou encore la libération de servitudes (art. 119 ss LC et décret concernant le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, les rectifications de limites et les libérations ou transferts de servitudes, DRTB). Un guide a également été publié sur ce sujet.

L'URB offre une chance d'améliorer certaines structures du milieu bâti.

3.6 Obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre

Une fois les conditions réunies sur le plan de l'aménagement, la réalisation d'un projet d'urbanisation interne est encore loin d'être assurée car tout dépend du développement et de la concrétisation de projets de mise en œuvre par les propriétaires fonciers. Dans ce contexte, les projets mettant l'accent sur la qualité du milieu bâti et des abords facilitent l'acceptation des changements par la population locale. Les communes assument pour leur part un rôle essentiel de sensibilisation et de coordination.

« Not in My Backyard » :
une attitude qui suscite
des inquiétudes

Il n'est pas rare que le voisinage invoque toutes sortes de raisons pour s'opposer à des plans qui satisferaient pleinement aux exigences de l'urbanisation interne. En effet, si cette dernière est acceptée quant au principe, elle n'est souvent pas souhaitée précisément à l'endroit où une réalisation concrète est envisagée. « Not In My Backyard » (pas dans ma cour) est une réponse fréquemment opposée non seulement en matière d'urbanisation interne, mais aussi à d'autres projets d'intérêt général, d'infrastructure par exemple. C'est ainsi que la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 ou les projets nécessaires au maintien et au développement d'un bon réseau de transports publics (ateliers p. ex.) se heurtent fréquemment à un tel écueil – une situation que le Conseil-exécutif juge préoccupante.

Bilan

Du point de vue du Conseil-exécutif, l'urbanisation interne ne saurait être appréhendée comme un simple exercice imposé. Il s'agit au contraire de saisir la chance qu'elle offre, du fait de l'accent mis sur la qualité, d'apporter des améliorations aux structures en place. Une telle approche exige toutefois une vision générale du développement spatial qui reçoive le soutien des communes, des propriétaires fonciers, des investisseurs et de la population en général.

4 L'aménagement du territoire dans le canton de Berne

Le projet de territoire du canton de Berne comme axe d'analyse

Les considérations relatives à l'aménagement du territoire dans le canton de Berne ci-après s'appuient sur le plan directeur et s'articulent autour du projet de territoire, et plus précisément de ses orientations générales du développement cantonal ainsi que de ses objectifs principaux de nature matérielle d'une part et organisationnelle d'autre part.

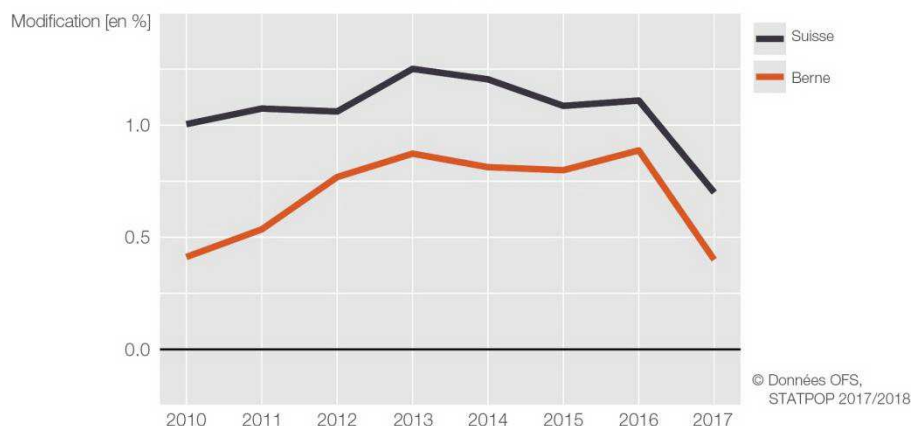
4.1 Les orientations générales du développement cantonal

Le premier chapitre du projet de territoire est consacré aux objectifs d'ordre supérieur, c'est-à-dire aux orientations générales du développement cantonal. Formulées de manière plutôt abstraite, celles-ci sont en grande partie précisées dans les objectifs principaux de nature matérielle dont la mise en œuvre est commentée ci-dessous.

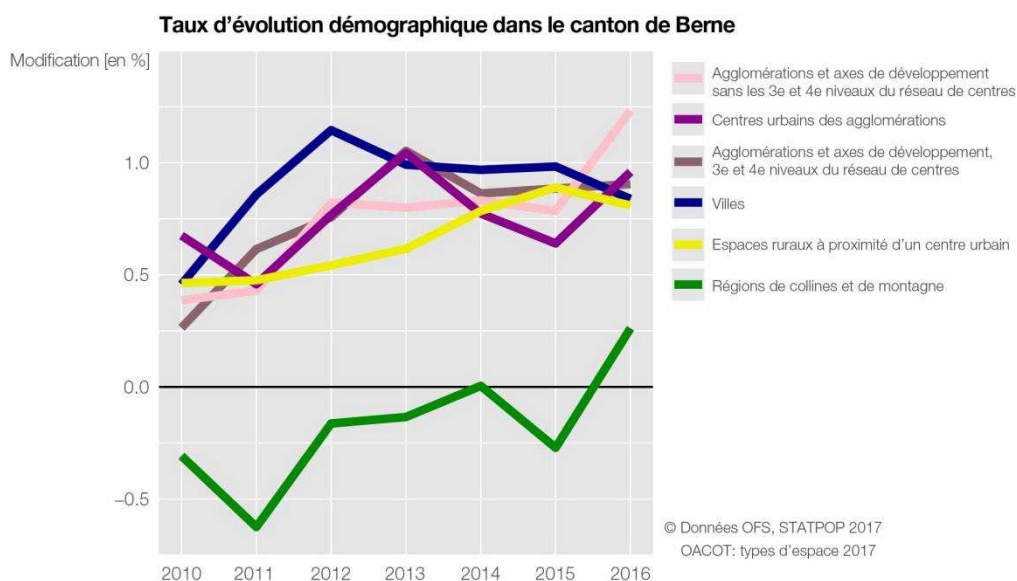
Objectif: croissance dans la moyenne suisse

Croître dans la moyenne suisse, s'agissant de la population et du nombre de personnes actives, est un objectif d'ordre supérieur qui ne peut être précisé directement dans les objectifs principaux de nature matérielle. Le Conseil-exécutif le poursuit à l'aide de la stratégie économique 2025 (dont le Grand Conseil a pris connaissance en 2011), mais il est soumis à l'influence de multiples facteurs. L'apport de l'aménagement du territoire consiste surtout en la mise à disposition de zones à bâtir en nombre suffisant, condition qui est d'ailleurs remplie (cf. données sur les zones à bâtir au ch. 4.2.1).

Taux d'évolution démographique en Suisse et dans le canton de Berne



Il ressort de la comparaison des taux d'évolution démographique (croissance annuelle en pour-cent) depuis 2010 que le taux du canton de Berne s'est rapproché de la moyenne suisse jusqu'en 2016. En 2017, la population a continué d'augmenter partout, mais les taux de croissance sont à la baisse dans toute la Suisse et de manière légèrement plus marquée dans le canton de Berne.



(Données non disponibles pour 2017)

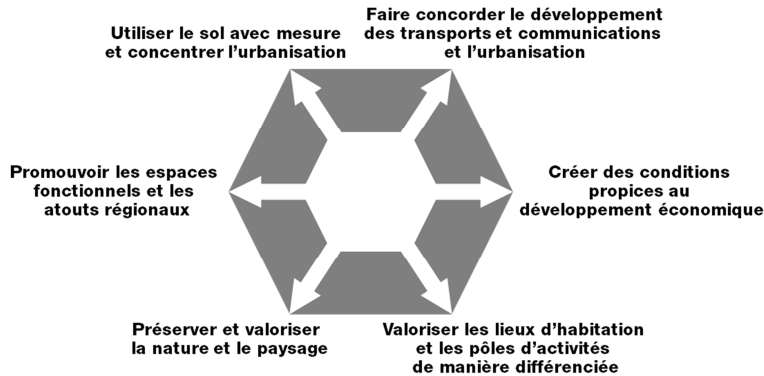
Un examen de l'évolution qu'a connue chaque type d'espace au sens de la représentation dynamique (cf. carte sous le « thème prioritaire », p. 6) ne révèle guère de différences, sauf pour les régions de collines et de montagne. La croissance plus marquée qui était visée dans les espaces centraux selon le projet de territoire du plan directeur 2030 n'a en particulier pas eu lieu.

A l'avenir également, les différents espaces du canton évolueront à leur propre rythme, comme le laissent entendre les scénarios démographiques régionalisés pour le canton de Berne. C'est ainsi que dans l'Oberland bernois, la croissance démographique devrait rester plus faible que dans le reste du canton ; un recul y est même envisageable malgré une proportion de zones à bâtir non construites particulièrement élevée à l'échelle cantonale.

Bilan

Une croissance de la population et du nombre de personnes actives correspondant à la moyenne suisse et concentrée dans les espaces centraux, telle que la prévoit le plan directeur, représente un défi considérable pour le Conseil-exécutif. L'aménagement du territoire ne saurait en soi générer de la croissance. Il ne peut qu'en créer les conditions en termes spatiaux dans le respect des exigences strictes imposées par la LAT.

4.2 Six objectifs principaux de nature matérielle



Objectif principal A

4.2.1 Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation

Les répercussions, pour l'utilisation du sol, du plan directeur 2030 et des nouvelles dispositions de la législation sur les constructions sont encore incertaines. Il ressort toutefois de statistiques fédérales actuelles que le sol a jusqu'ici été utilisé avec mesure dans le canton de Berne.

La mise en œuvre des principes de l'urbanisation interne est commentée de manière détaillée à la rubrique « thème prioritaire » du chapitre 3, de sorte que les considérations ci-après se concentrent sur divers autres aspects en rapport avec l'exigence d'une utilisation mesurée du sol. Il existe, à un niveau supérieur, des analyses et des publications à cet égard comme la brochure « Tendances et défis – Faits et chiffres relatifs au Projet de territoire Suisse », que l'ARE a publiée en 2018 pour marquer les cinq ans d'existence du projet. Il n'en reste pas moins que le rapport sur l'aménagement du territoire repose essentiellement sur l'observation du territoire bernois, dont les données et indicateurs permettent d'établir des séries chronologiques et des analyses sur le long terme dans les domaines pour lesquels la législation énonce des mandats et prescrit des comptes rendus réguliers.

Evolution de la dimension des zones à bâtir

Le monitoring de la dimension des zones à bâtir a lieu lors de l'actualisation de la carte synoptique des zones (CSZ), en pleine restructuration. Si, par le passé, les plans de zones des communes étaient numérisés et généralisés *a posteriori*, la procédure tend désormais à s'automatiser. Les communes sont tenues de fournir leurs données au canton sous forme numérique également lors de toute révision de leur aménagement local. Par ailleurs, la mise en place du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF, cf. commentaires de l'objectif principal D) suit son cours, et les données en question viennent en permanence compléter la CSZ. Enfin, l'attribution de certaines zones a dû être modifiée sur la carte, raison pour laquelle il existe des divergences méthodologiques entre les périodes considérées, ce qui complique la constitution de séries chronologiques.

Incertitudes statistiques

Selon le plan directeur 2030, la dimension des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales (HMC) était de 17 005 ha à fin 2014. La croissance maximale admise jusqu'en 2029 qui a été définie sur cette base – et inscrite dans la stratégie A32 – est de 525 ha. En raison des changements méthodologiques précités et de la durée des procédures d'aménagement, il n'est pas encore possible de dresser un bilan de l'évolution des zones à bâtir entre la levée du moratoire sur le classement de terrains le

4 mai 2016 (approbation du plan directeur 2030 par le Conseil fédéral) et la fin de 2017. A cela s'ajoute que l'image est biaisée par l'adjonction sur la CSZ, après 2014, de données provenant de révisions des plans d'aménagement local adoptées sous l'ancien droit avant d'être parfois bloquées par des procédures d'opposition. La différence de quelque 200 ha à fin 2017, date à laquelle les zones HMC totalisent 17 208 ha, ne reflète donc pas l'évolution effective des trois dernières années.

Vérification des chiffres à l'occasion du controlling de 2022

La fiabilité de la CSZ s'accroît d'année en année, mais des incertitudes inhérentes à la méthode appliquée subsisteront jusqu'à l'introduction généralisée du RDPPF. Un réexamen des chiffres de la stratégie A32 n'est pas non plus indiqué étant donné que l'approbation du plan directeur est encore relativement récente. Il ne pourra avoir lieu qu'à l'occasion du prochain controlling de grande envergure prévu en 2022.

Légère extension des surfaces affectées à l'urbanisation...

Selon le guide de la planification directrice édicté par la Confédération, le « territoire d'urbanisation » couvre les surfaces comportant des bâtiments, des industries et des commerces, mais aussi les surfaces dévolues aux transports et au stationnement, les surfaces libres et les espaces verts à l'intérieur de la zone à bâtir. Il est défini au terme d'une analyse effectuée à l'aide d'un système d'informations géographiques (SIG) à partir de la CSZ et d'autres études de base. Le plan directeur 2030 limite à 1400 ha l'extension des surfaces affectées à l'urbanisation admise pour ces 25 prochaines années. Entre le premier relevé (au 1^{er} janvier 2014) effectué dans la perspective du plan directeur 2030 et le 1^{er} janvier 2018, les surfaces en question ont augmenté de 220 ha pour atteindre 27 092 ha. Là aussi, les données sont imprécises pour des raisons méthodologiques (notamment en raison de la CSZ), mais il semble malgré tout vraisemblable, à ce jour, que les prescriptions du plan directeur pourront être observées.

... en particulier dans les espaces ruraux situés à proximité d'un centre urbain

La répartition géographique de la croissance des surfaces affectées à l'urbanisation ne respecte pas les consignes du plan directeur, à savoir une concentration à raison de 75 pour cent dans les deux types d'espace centraux. En effet, les « espaces ruraux situés à proximité d'un centre urbain » en totalisent 38 pour cent. Le même constat ne s'applique en revanche pas aux « régions de collines et de montagne », qui n'enregistrent que 7 pour cent de la croissance.

Types d'espace		Surfaces affectées à l'urbanisation en ha		Croissance en ha	Part de la croissance
		2014	2018	2014 à 2018	
Centres urbains	CU	7'938	7'981	43	20%
Ceinture des agglomérations et axes de développement	A+D	10'205	10'284	79	36%
Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain	ER	7'083	7'166	83	38%
Régions de collines et de montagne	CM	1'646	1'660	14	7%
		26'872	27'092	220	100%

Saisie précise des zones à bâtir non construites

La surface des zones à bâtir non construites a été saisie avec précision. De premiers relevés ont eu lieu dans les communes en 2015 conformément à la déclaration de planification adoptée en 2014 par le Grand Conseil au sujet du rapport sur l'aménagement du territoire. Une analyse SIG a permis de circonscrire les parcelles qui, selon les données de la Mensuration officielle disponibles et sur la base de vues aériennes, étaient sans doute entièrement ou en partie exemptes de construction. Les communes ont ensuite été priées de les contrôler et d'indiquer dans une application en ligne si elles étaient effectivement non construites ou pas, ou encore si elles étaient utilisées confor-

mément à l'affectation de la zone, par exemple comme emplacement d'entreposage par des entreprises. Le canton a soumis les données collectées à un contrôle de plausibilité.

Mise à jour effective

Les données sont accessibles au public par Internet, dans le géoproduit URBI (www.be.ch/urbi). Elles sont actualisées chaque année au terme d'un examen visant à établir, sur la base des indications de la Mensuration officielle, quelles surfaces de la zone à bâtir ont été construites et doivent donc être radiées de l'inventaire. En cas de changement d'affectation, de classement en zone à bâtir ou de déclassement, les communes sont tenues d'actualiser précisément les données. Elles disposent là aussi, pour ce faire, d'une application en ligne générant en outre automatiquement les vues d'ensemble nécessaires à l'établissement du rapport au sens de l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

7,7 % des zones HMC et 16,6 % des zones d'activités non construites

Compte tenu des changements apportés à la CSZ (cf. supra), il n'est pas possible d'établir une série chronologique fiable des relevés effectués à ce jour. De surcroît, des données plus précises sont désormais utilisées pour les bâtiments, ce qui a également un impact sur les chiffres concernant les surfaces non construites. Début 2018, la situation était la suivante: 1333 ha de zones HMC, soit 7,7 pour cent d'un total de 17 208 ha, et 591 ha de zones d'activités, soit 16,6 pour cent d'un total de 3558 ha, n'étaient pas construits.

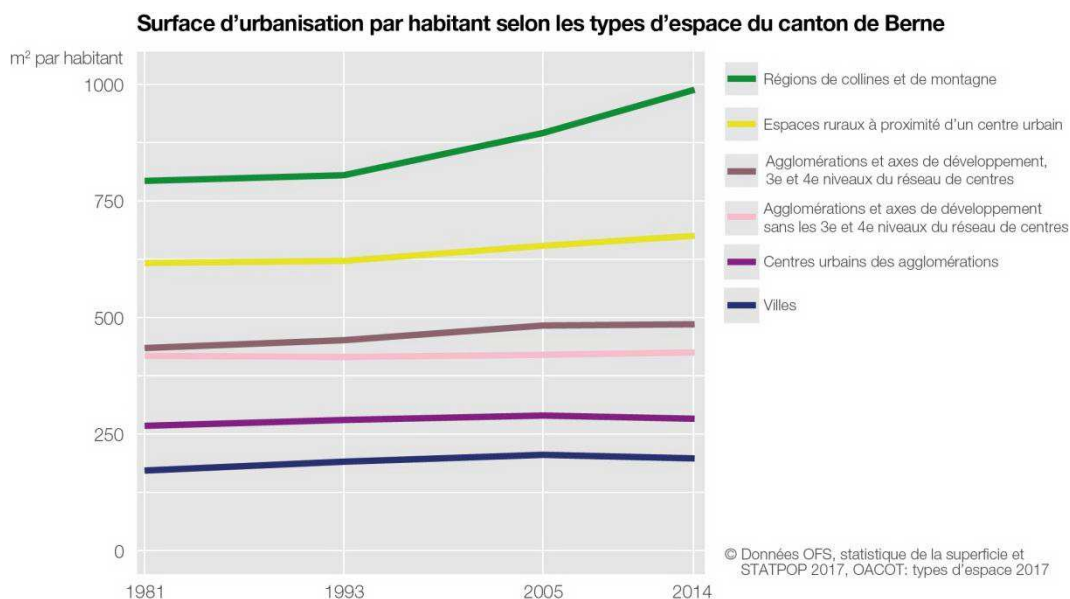
Statistique suisse des zones à bâtir: le canton de Berne en bonne position

La Confédération a publié une statistique suisse des zones à bâtir en 2007, en 2012 puis en 2017. Celle-ci se fonde sur des données cantonales harmonisées à l'échelle nationale, qui ne sont dès lors pas directement comparables aux données internes. Dans cette classification intercantonale établie en fonction de la proportion de zones à bâtir non construites, de la plus petite à la plus grande, Berne occupe le cinquième rang. Ce résultat atteste clairement de l'utilisation mesurée qui a été faite du sol, jusqu'ici, lors du classement de terrains en zone à bâtir.

Statistique de la superficie: croissance constante de la surface urbanisée

Fin 2017, la Confédération a également publié les données les plus récentes de la statistique de la superficie pour le canton de Berne. La publication a lieu canton par canton, et il faudra encore attendre avant qu'elle ne soit disponible pour chacun d'entre eux, de sorte qu'aucune comparaison avec la moyenne suisse n'est possible. Il ressort de cette statistique que l'extension de la surface urbanisée (bâtiments, espaces environnants, infrastructures de transports) est restée stable dans le canton de Berne, en moyenne, entre 2005 et 2014, soit avant la révision de la législation sur les constructions et du plan directeur. Par ailleurs, ces neuf années ne se sont guère distinguées des douze qui les ont précédées, à la réserve près que la perte de terres agricoles s'est légèrement accélérée, pour l'essentiel au profit de surfaces boisées.

Il est intéressant d'examiner la surface d'urbanisation par habitant selon les types d'espace. Un léger recul est enregistré dans le cas des villes ainsi que des centres urbains des agglomérations, ce qui atteste d'une densification. Dans les agglomérations et le long des axes de développement, la stabilité prédomine, tandis qu'une progression à peine marquée a eu lieu dans les espaces ruraux situés à proximité d'un centre urbain. Quant aux régions de collines et de montagne, elles ont connu une forte hausse difficile à interpréter. En effet, un recul démographique y a été constaté entre 2005 et 2014, d'une part, et la statistique de la superficie tient également compte des installations touristiques et des infrastructures, d'autre part.



Indicateur : taux d'utilisation des zones à bâtir

Il existe un autre indicateur important, à savoir le taux d'utilisation des zones à bâtir au sens des directives techniques sur les zones à bâtir prévues à l'article 15, alinéa 5 LAT et adoptées en mars 2014 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement et par le DETEC. Cet indicateur renseigne sur le pourcentage auquel les zones HMC seraient utilisées, compte tenu de la densité applicable à chaque type de commune, si la croissance démographique envisagée par les scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour les 15 prochaines années se réalisait.

Lorsqu'elle a approuvé le plan directeur 2030, la Confédération a accepté un taux d'utilisation de 100,8 pour cent fondé sur le « scénario haut » de 2010. L'OFS a actualisé les scénarios en 2015, de sorte que, au vu de ces chiffres et des autres données mises à jour, le taux d'utilisation passe à 104,5 pour cent dans le cas du « scénario haut » et à 101,1 pour cent dans celui du « scénario moyen » (appelé désormais « scénario de référence ») pour le canton de Berne. Dès lors, le calcul des besoins en terrains à bâtir destinés au logement selon la fiche de mesure A_01 du plan directeur reste conforme aux exigences fédérales et ne nécessite aucune adaptation.

Densité des utilisateurs du territoire ...

La densité des utilisateurs du territoire (DUT) est elle aussi un indicateur pertinent s'agissant de l'urbanisation interne. Elle ne prend que les zones HMC construites en considération et renseigne sur le nombre de personnes utilisant un hectare du territoire (logement ou activités). La DUT est déterminée et indiquée pour chaque type d'espace (compte tenu également des niveaux selon le réseau de centres), la médiane représentant la valeur indicative que les communes doivent au moins atteindre faute de se voir imposer, lors du calcul des besoins en terrains à bâtir destinés au logement selon la fiche de mesure A_01, une déduction d'un tiers des réserves d'affectation à l'intérieur des zones HMC non construites.

... en légère hausse

Les valeurs indicatives applicables aux différents types d'espace ont été déterminées à partir de la situation de 2015. Une légère hausse a été enregistrée depuis lors, sauf dans les régions de collines et de montagne. La densification étant un processus de longue haleine, il n'y a guère lieu de s'attendre à d'importants changements en un laps de temps si court. Les valeurs indicatives restent par conséquent inchangées.

Types d'espace		Densité des utilisateurs du territoire / ha	
		Médiane 2015	Médiane 2018
Centres des 1 ^{er} et 2 ^e niveaux (Berne, Bienne et Thoun)	CU	158 DUT / ha	159 DUT / ha
Centres urbains des agglomérations		85 DUT / ha	86 DUT / ha
Centres du 3 ^e niveau hors des centres urbains et centres du 4 ^e niveau dans la ceinture des agglomérations et sur les axes de développement	A+D	57 DUT / ha	58 DUT / ha
Ceinture des agglomérations et axes de développement, centres touristiques régionaux du 4 ^e niveau		53 DUT / ha	53 DUT / ha
Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain	ER	39 DUT / ha	40 DUT / ha
Régions de collines et de montagne	CM	34 DUT / ha	33 DUT / ha

Prise en compte des réserves d'affectation dans les zones non construites

Les réserves d'affectation existant dans les zones HMC indiquent dans quelle mesure il est encore possible de construire à l'intérieur de telles zones pour que leur potentiel soit pleinement exploité. C'est aux communes qu'il appartient de quantifier ces réserves. Le canton a modélisé le calcul sur la base des données disponibles, pour aboutir à un résultat que les communes peuvent accepter tel quel ou alors affiner par des calculs plus détaillés.

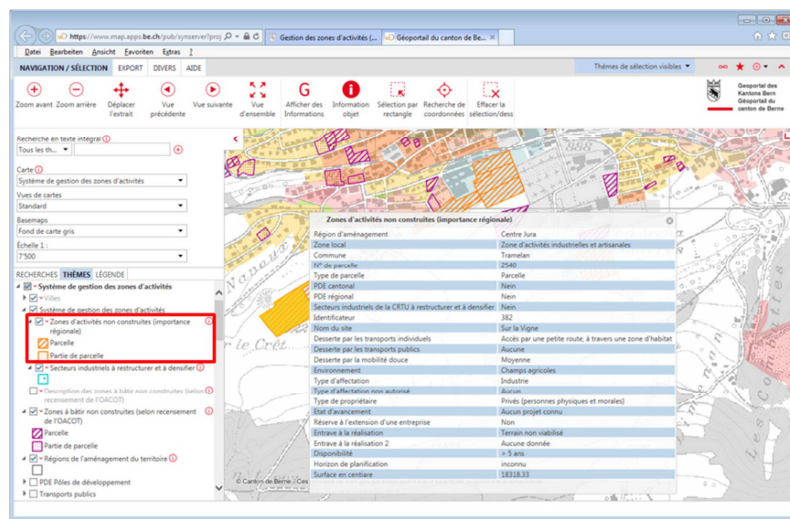
Potentiel théorique pour 170 000 utilisateurs du territoire

Une agrégation des résultats des calculs modélisés pour l'ensemble des communes bernoises permet d'estimer approximativement à 2800 ha les réserves d'affectation existant dans les zones HMC. Compte tenu des taux de densité des utilisateurs applicables aux différents espaces, ce total équivaut à un potentiel pour quelque 170 000 utilisateurs du territoire (personnes qui vivent ou travaillent dans les zones en question). Il s'agit toutefois d'un potentiel théorique qu'il ne sera pas possible d'exploiter partout.

Introduction d'une gestion des zones d'activités

En vertu des dispositions de droit fédéral révisées (art. 30a, al. 2 OAT), la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités (SGZA). Dans sa déclaration de planification relative au rapport sur l'aménagement du territoire de 2014, le Grand Conseil a indiqué que le SGZA requerrait une étroite collaboration avec les conférences régionales et les régions et que sa mise en place devait faire intervenir la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) ainsi que l'Association des communes bernoises. Ces exigences ont été respectées et le SGZA a vu le jour en décembre 2016.

Le SGZA dépend pour l'essentiel d'informations aussi complètes que possible au sujet des zones à bâtir non construites d'une certaine taille. Il s'agit de diriger au maximum les nouvelles entreprises vers les zones d'activités existantes ou les périmètres de restructuration et de densification selon les CRTU. Les informations nécessaires ont été collectées en 2016 par les conférences régionales et les régions puis publiées sur le géoportail cantonal (accessible à la page www.be.ch/zonesactivites).



La gestion des zones d'activités sur le géoportail du canton de Berne

Avant de procéder à des classements en zone d'activités d'importance supracommunale, régionale ou cantonale, il convient d'examiner d'autres possibilités dans les zones à bâtir non construites. Les régions et conférences régionales sont consultées par voie de corapport afin que la coordination soit garantie à leur niveau. Seules les petites extensions d'exploitation sont exemptées d'un tel examen. Depuis l'introduction du SGSA, plusieurs demandes ont été déposées pour des extensions, mais très peu pour des classements revêtant une importance supracommunale, régionale ou cantonale.

Bilan

Il s'est écoulé peu de temps depuis l'approbation du plan directeur 2030, de sorte que les données de l'observation du territoire relatives à l'utilisation mesurée du sol sont encore peu pertinentes. Les indicateurs laissent cependant penser que les objectifs du plan directeur seront respectés, de sorte que le Conseil-exécutif ne voit aucune nécessité d'intervenir dans l'immédiat. L'évolution doit cependant être suivie avec attention.

Objectif principal B

4.2.2 Faire concorder le développement des transports et communications et l'urbanisation

Au vu des exigences en matière de desserte des nouvelles zones à bâtir qu'énonce désormais la législation sur les constructions, il importe encore davantage de faire concorder le développement des transports et communications et l'urbanisation. A cette fin, les CRTU et les PA T+U sont des instruments qui ont fait leurs preuves au niveau supérieur.

L'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation est un objectif important, aux yeux du Conseil-exécutif, depuis la refonte du plan directeur en 2002. Des exigences concrètes en matière de desserte par les transports publics (TP) sont venues compléter les règles de zonage lors des adaptations apportées au plan directeur en 2006. Une bonne coordination permet en effet de raccourcir les trajets quotidiens et de promouvoir l'utilisation des transports en commun – un avantage à la fois environnemental et économique.

Lors de la révision de la législation sur les constructions destinée à servir de contre-projet à l'initiative sur la protection des terres cultivables, l'exigence d'une bonne desserte par les TP, conforme au type d'espace concerné, a été imposée pour tout classement de terres cultivables. Mentionnée auparavant dans le plan directeur, elle figure désormais dans l'ordonnance sur les constructions.

Distance quotidienne moyenne: hausse plus faible que pour la population

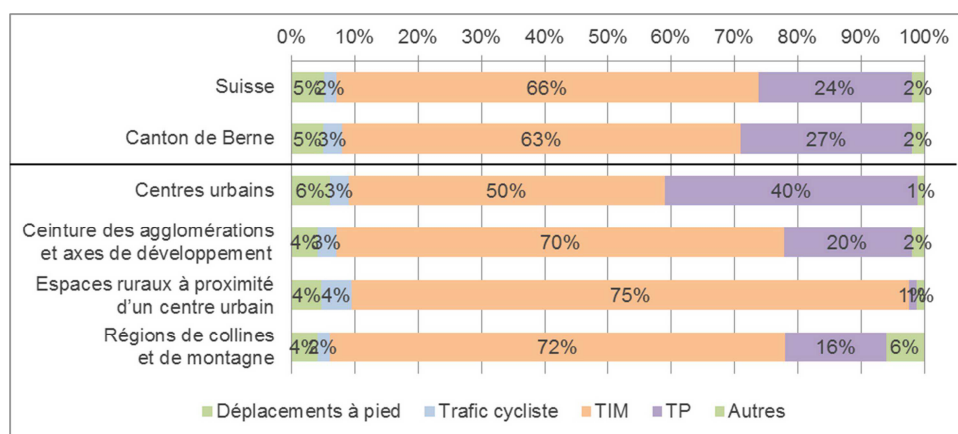
Il ressort du «microrecensement mobilité et transports 2015» que dans le canton de Berne la distance quotidienne moyenne est, pour la totalité de la population, passée de 39,2 à 40,3 millions de kilomètres entre 2010 et 2015. Cela représente une hausse de 2,8 pour cent, bien inférieure à la croissance démographique enregistrée pendant la même période, de 4,0 pour cent.

Répartition modale dans le canton de Berne identique à celle des agglomérations suisses

A l'échelle cantonale, la répartition modale du trafic est restée stable ces cinq dernières années après la hausse de la part des TP enregistrée précédemment. Celle-ci est de 27 pour cent, contre 63 pour cent s'agissant du trafic individuel motorisé. Cette répartition est exactement celle qui prévaut dans l'ensemble des agglomérations suisses (selon les relevés de l'Office du développement territorial, ARE), alors que le canton de Berne comporte également de nombreuses régions rurales. Il n'en existe pas moins des différences substantielles en fonction des types d'espace.

Incertitudes quant aux effets de la numérisation

L'évolution à long terme de la répartition modale et celle des nouvelles technologies, en particulier de la numérisation, ont partie liée. Il est encore difficile, à l'heure actuelle, d'estimer l'impact de technologies inédites telles que celle des voitures autonomes. Il y a toutefois lieu de s'attendre à ce que la numérisation exerce une influence décisive sur le besoin en espaces affectés aux infrastructures et l'utilisation de ces dernières ainsi que sur l'évolution de la mobilité. Il convient donc de suivre les développements futurs avec attention.



Répartition modale en fonction de la distance en Suisse et dans le canton de Berne (au total et selon les types d'espace)

Combinaison des PA T+U et des CRTU

Les PA T+U jouent un rôle essentiel dans la coordination entre l'urbanisation et le développement des transports. L'élaboration des PA T+U de la troisième génération, en combinaison avec celle des CRTU (cf. objectif principal F) vient de s'achever. Il existe donc pour l'ensemble du territoire des instruments détaillés et harmonisés, accordant autant de poids aux mesures d'aménagement qu'à l'extension des infrastructures existantes et à la création de nouvelles infrastructures.

Qualité des projets d'agglomération reconnue

La qualité des projets d'agglomération de la troisième génération a été bien notée par la Confédération, ce qui aboutira probablement au versement de subventions fédérales d'un montant approprié en faveur d'infrastructures situées dans le canton de Berne. Il conviendra de défendre les intérêts du canton sur le plan politique également à l'occasion des débats qui auront lieu en 2019 dans les Chambres fédérales.

Réalisation de nombreux projets rendue possible

Les projets d'agglomération de première et deuxième génération sont à l'origine de l'allocation de subventions fédérales équivalant à 569,15 millions de francs en faveur du canton de Berne (subvention maximale, niveau des prix de 2005 selon la convention de

prestations), dont pourraient bénéficier concrètement 98 projets dans les villes et les agglomérations: contournement nord de Thoune, Avenir de la gare de Berne, tram d'Ostermundigen, passage sous voies destiné à la mobilité douce à la gare de Langenthal, gare routière de Berthoud, desserte du PDE de l'aérodrome d'Interlaken, corridor de la rive droite du lac de Bienne, etc. (on ne saurait toutefois s'attendre à ce qu'ils puissent tous être réalisés dans le délai de mise en œuvre, qui échoit en 2027). S'agissant des projets de la troisième génération, les subventions fédérales vont probablement avoisiner les 100 millions de francs (en particulier pour le prolongement de la ligne de tram 9 jusqu'à Kleinwabern ou pour l'assainissement du réseau routier à Berthoud, gestion du trafic comprise). L'importance des projets d'agglomération ne va pas diminuer puisque leur financement est définitivement ancré au niveau fédéral avec le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Nouvelle réglementation pour les projets générant une importante fréquentation

Les projets générant une importante fréquentation (PIF) gagnent en importance dans le domaine de l'aménagement du territoire du fait de l'abrogation, à fin janvier 2016, du plan de mesures de protection de l'air 2015/2030 ainsi que des exigences accrues qu'impose la LAT révisée aux installations ayant d'importantes répercussions pour le territoire et l'environnement, concrétisées par diverses prescriptions désormais inscrites dans la loi et l'ordonnance sur les constructions. L'approche, axée jusqu'ici sur la protection de l'air, devient plus générale, et les contingents de trajets accordés à partir d'une réserve commune cèdent la place à une harmonisation des emplacements destinés à des PIF au moyen d'instruments d'aménagement.

Cette nouvelle approche s'accompagne d'un transfert de compétences du beco Economie bernoise à l'OACOT. L'ordonnance sur les constructions (art. 91a ss OC) et le plan directeur (mesure B_01) règlent les conditions applicables à de tels projets. Les services spécialisés ont par ailleurs édité un guide précisant divers aspects de cette thématique complexe à l'intention des autorités de tous les niveaux, des maîtres d'ouvrage, des investisseurs et des bureaux d'aménagistes privés.

Les PIF existants bénéficient de la garantie des droits acquis et l'on ne s'attend plus qu'à quelques nouveaux projets requérant la désignation, dans une CRTU ou le plan directeur, d'un site destiné à un PIF.

Résistance souvent opposée aux projets d'infrastructures

Il n'est pas rare que les projets d'infrastructures destinées aux transports se heurtent à une résistance, comme l'ont montré les procédures de consultation et de participation publique relatives à l'inscription des nouveaux ateliers de l'entreprise BLS (Chlifford Nord) dans le Plan sectoriel fédéral des transports, partie Infrastructure rail, ou encore celle du dépôt du RSB à Bätterkinden dans le plan directeur cantonal. De même, le tracé du contournement ouest de Bienne par l'A5 est contesté. Par contre, l'intégration du téléphérique en V de la région de la Jungfrau dans le plan directeur a rencontré peu d'opposition, tandis que celle du tunnel du Grimsel a bénéficié d'un large appui dès lors que le regroupement d'une liaison ferroviaire et d'une ligne de transmission de 380 kV en un seul ouvrage a été considéré comme une chance.

Optimisation de l'utilisation des infrastructures existantes

Les investissements ciblés en faveur de nouvelles infrastructures ou de l'extension d'infrastructures existantes doivent s'accompagner d'une optimisation de l'utilisation des équipements en place. Il convient en particulier d'envisager des mesures axées sur la demande telles qu'une gestion de la mobilité ou des projets visant à aplanir les pointes de trafic. Une telle approche peut en effet apporter une contribution décisive à la maîtrise des flux de circulation sans solliciter davantage d'espace pour le trafic.

Transports de marchandises et logistique	Les transports de marchandises et la logistique ne cessent de gagner en importance dans les questions relatives à la mobilité, alors que le canton n'a pas encore défini une attitude cohérente à cet égard. Une nouvelle fiche de mesure doit donc être incluse dans les adaptations apportées au plan directeur en 2018, qui prévoit l'élaboration d'une stratégie ad hoc. Simultanément, les contenus du Schéma directeur des transports aériens encore d'actualité seront inscrits dans le plan directeur, ce qui permettra l'abrogation de ce document datant de 1997.
Nouveaux instruments fédéraux dans le domaine des transports	Au niveau fédéral, la palette des instruments applicables aux infrastructures destinées aux transports s'est considérablement modifiée ces dernières années. Pour le rail, la planification et le financement relèvent de la Confédération depuis l'acceptation du projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) ainsi que du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), exception faite des transports publics locaux (projets de tram). Le canton fait valoir ses intérêts, en collaboration avec ses voisins, dans le cadre du programme de développement stratégique (PRODES) de l'infrastructure ferroviaire et apporte ainsi sa contribution au renforcement des transports publics à long terme. Dans le domaine routier, tous les travaux d'extension et d'accroissement de capacité de routes nationales doivent être planifiés à l'aide du PRODES des routes nationales depuis l'entrée en vigueur, début 2018, du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).
Nécessité d'exposer les intérêts cantonaux	Les reports de compétences et les nouveaux instruments précités modifient également les possibilités d'influence dont dispose le canton s'agissant de la planification des infrastructures destinées aux transports qui ont un impact sur le territoire. Une nouvelle fiche de mesure du plan directeur expose les intérêts cantonaux en matière d'extension du réseau des routes nationales et d'élimination des goulets d'étranglement.

Bilan	De l'avis du Conseil-exécutif, le canton dispose de bons instruments qui suffisent à l'harmonisation du développement des transports et de l'urbanisation. La mise en œuvre progresse de manière satisfaisante et les lacunes existant encore dans le domaine des transports de marchandises devraient être comblées ces prochaines années.
--------------	---

Objectif principal C	4.2.3 Créer des conditions propices au développement économique Si l'aménagement du territoire n'est pas en mesure d'influencer directement l'évolution économique, il peut créer des conditions spatiales qui lui sont propices. Les défis les plus divers doivent être relevés à cet égard.
-----------------------------	---

17 pour cent de l'ensemble des zones d'activités non construits	Nombreuses sont les zones d'activités encore exemptes de constructions dans le canton de Berne. Selon la vue d'ensemble des zones à bâtir non construites (cf. considérations relatives à l'objectif principal A), 591 ha de zones d'activités sont concernées, soit une proportion de 17 pour cent. Sur ce total, 377 ha sont de grands terrains (1 ha ou plus sous forme de parcelle unique ou de plusieurs parcelles) et font partie intégrante du SGZA. A cela s'ajoutent de nombreux pôles d'activités et périmètres de restructuration et de densification inscrits dans les CRTU. Il n'en reste pas moins que des voix se font régulièrement entendre pour déplorer l'impossibilité de proposer à court terme des terrains aux entreprises désireuses de s'implanter. Ce paradoxe est notamment dû à l'indisponibilité de nombreuses parcelles non construites qui sont par exemple réservées en vue de l'extension éventuelle d'entreprises existantes ou que leur propriétaire ne désire pas aliéner pour une autre
---	--

raison. L'intégration de caractéristiques supplémentaires applicables aux terrains de grande taille dans le SGZA visait à améliorer la qualité de l'information. Il ne suffit toutefois pas que celle-ci soit à jour pour que le marché s'en trouve suffisamment fluidifié, de sorte que d'autres solutions sont nécessaires.

Règles de zonage : aussi pour les zones d'activités

Les règles de zonage strictes que le Grand Conseil a inscrites dans la loi sur les constructions s'agissant de l'utilisation de terres cultivables s'appliquent également aux zones d'activités. Les classements «pour le cas où» ne sont plus possibles qu'à titre exceptionnel. En revanche, des règles simplifiées sont applicables aux extensions d'exploitation d'importance secondaire. La loi sur les constructions impose une densité d'utilisation particulièrement élevée dans le cas des zones d'activités également, tandis que son ordonnance d'application en précise les modalités : nombre d'étages approprié ou aires de stationnement intégrées au bâtiment par exemple.

La législation tant fédérale que cantonale ne permet pas de procéder à de nombreux classements en réserve pour satisfaire les besoins de l'économie, mais cette dernière n'en a pas encore pris suffisamment conscience. Le Conseil-exécutif estime dès lors qu'une amélioration des informations sur les potentiels existant dans les zones d'activités s'impose. En négociant avec habileté, les communes peuvent elles aussi promouvoir la disponibilité des zones d'activités.

Recherche de solutions adéquates en cas de besoin avéré

On ne saurait déduire de ce qui précède que les principes de l'aménagement sont préjudiciables à l'économie. En présence de besoins avérés d'importance supérieure, des solutions judicieuses et réalistes sont rapidement recherchées d'entente avec tous les acteurs concernés, comme ce fut le cas, par exemple, pour l'agrandissement du centre de logistique de la Migros à Urtenen-Schönbühl. Il a ainsi été possible d'empêcher qu'un employeur important choisisse de se déplacer dans un autre canton.



Création de valeur ajoutée supérieure à la moyenne dans les PDE

Le programme relatif aux pôles de développement économique (PDE) occupe une position privilégiée dans l'économie bernoise, comme le montre le huitième rapport intermédiaire (controlling 2012 à 2016). C'est ainsi que, dans les PDE, les emplois et la valeur ajoutée ont enregistré une augmentation proportionnellement plus importante que dans le reste du canton. Le nombre de personnes employées sur les sites gérés activement et sur ceux qui sont réalisés dans une large mesure s'élève à 78 000 environ, ce qui correspond à quelque 60 000 postes à plein temps, soit à 12,5 pour cent du total cantonal (contre 12 % en 2012). Les activités économiques des PDE dégagent plus de 14 pour cent de la valeur ajoutée brute totale du canton, ce qui révèle une concentration, sur les sites en question, d'entreprises à forte création de valeur ajoutée.

Un projet phare : CSL Behring

Au chapitre des succès du programme, il convient notamment de mentionner l'implantation de CSL Behring dans le PDE Lengnau à Longeau. Grâce à l'élaboration d'un plan de quartier cantonal (PQC), il a été possible de créer rapidement, en termes d'aménagement, les conditions nécessaires à la réalisation d'un projet générant plus de 300 emplois. La démarche soutient par ailleurs l'intention de faire du canton de Berne un site médical de premier plan énoncée par le Conseil-exécutif dans la stratégie économique 2025.

Nécessité de modifier le programme des PDE

Le programme des PDE, couronné de succès pendant près d'une trentaine d'années, requiert certains changements. Les possibilités offertes par l'aménagement du territoire sont pratiquement épuisées, et l'extension de sites ou la désignation de nouveaux emplacements impliquent presque toujours de consacrer d'importantes ressources à la desserte par les TP et/ou le trafic individuel motorisé. Il s'agit donc de réfléchir maintenant aux mesures permettant un saut qualitatif dans les sites existants ou favorisant une organisation plus efficace (p. ex. gestion de la mobilité).

Développement des zones stratégiques d'activités

Les zones stratégiques d'activités (ZSA) sont des périmètres d'un seul tenant et d'une certaine étendue situés dans un lieu bien desservi, qui doivent être mis à disposition pour un projet de grande envergure. L'expérience montre que les exigences élevées auxquelles ces sites doivent répondre et les variations de la demande représentent des défis de taille lorsqu'il s'agit de garantir des surfaces appropriées au moyen d'instruments d'aménagement. C'est ainsi qu'un PQC est en cours d'élaboration pour la ZSA de Zbangmatte à Anet. Il est par ailleurs prévu, au niveau supérieur, de développer la stratégie applicable aux ZSA.

Bilan

Il n'est pas rare que les attentes des milieux économiques se heurtent aux nouvelles prescriptions légales en matière d'aménagement. Concilier les divers intérêts représente donc un défi considérable pour le Conseil-exécutif. Il s'agit de poursuivre le développement ciblé des sites d'importance stratégique (PDE et ZSA).

Mise en œuvre du plan sectoriel EDT

Le plan sectoriel en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT), dont le remaniement a pu être achevé à la mi-2012, crée les conditions d'aménagement nécessaires à un approvisionnement à long terme en matières premières destinées à la construction – en gravier notamment – et à l'élimination des déchets de chantier. Le rapport de controlling EDT de 2017 montre que le plan sectoriel est mis en œuvre par les régions et les conférences régionales. Presque toutes se sont attelées au remaniement de leur plan directeur EDT. Celui de la Conférence régionale de Berne – Mittelland a pu être approuvé fin 2017, en application du nouveau plan sectoriel, tandis que la procédure d'approbation est sur le point d'aboutir pour les plans directeurs de trois autres régions. Le rapport a par ailleurs révélé diverses lacunes, surtout en ce qui concerne la collecte des données.

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport de controlling le 22 novembre 2017 et demandé, au moyen de huit déclarations de planification, des améliorations ayant trait aux comptes rendus ainsi que l'attribution de la responsabilité générale de piloter le domaine EDT à une seule instance cantonale. La mise en œuvre des déclarations de planification est en cours.

Le PQC Eyacher en réponse à la pénurie de décharges

Face à la pénurie de décharges dans l'Oberland bernois occidental, un PQC a été élaboré pour la décharge d'Eyacher à Thierachern, devant accueillir des matériaux d'excavation, après qu'un plan de quartier communal avait été rejeté de peu en votation communale. Il a ainsi été tenu compte d'une déclaration de planification du Grand Conseil relative au rapport sur l'aménagement du territoire de 2014 qui demandait un renforcement de la compétence cantonale en cas d'urgence dans le domaine EDT, les intérêts des communes et de la population concernée devant cependant être pris en considération de manière adéquate. Le projet existant a été optimisé afin qu'il réponde au mieux aux préoccupations des divers intervenants, ce qui n'a pas suffi à empêcher qu'il ne soit attaqué en justice. Le 17 octobre 2017, le Tribunal fédéral a toutefois rejeté en dernière instance les recours qui avaient été formés à son encontre.

Bilan

L'extraction de matériaux, les décharges et les transports placent le canton de Berne devant des défis considérables. Le plan sectoriel EDT doit, de l'avis du Conseil-exécutif, continuer à être mis en œuvre de manière à la fois systématique et ciblée, compte tenu également des déclarations de planification du Grand Conseil.

Importance de l'aménagement dans le domaine de l'énergie

Compte tenu de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la politique énergétique bernoise se concentre sur les bâtiments ainsi que sur la production et l'exploitation d'énergies renouvelables. Il s'agit d'instaurer un cadre propice à une consommation d'énergie économe et rationnelle, tant pour les nouvelles constructions que pour les bâtiments existants. Le potentiel des énergies renouvelables doit autant que possible être exploité dans le respect du paysage et de la société.

Dans les deux domaines, l'aménagement du territoire est mis à contribution. La loi cantonale sur l'énergie contraint la trentaine de grandes communes du canton (énumérées dans le plan directeur cantonal) à élaborer un plan directeur de l'énergie. Pour les autres, cette démarche est facultative mais vivement recommandée, le canton apportant une assistance financière et technique à cet égard. A ce jour, 41 communes ainsi que la Conférence régionale de l'Oberland oriental disposent d'un plan directeur de l'énergie, tandis que d'autres collectivités sont au travail.

Le tournant énergétique : un défi aussi pour l'aménagement

Le tournant énergétique et la stratégie énergétique 2050 de la Confédération ont également un impact considérable dans le canton de Berne. Tous deux vont cependant dans le même sens que la stratégie énergétique du Conseil-exécutif. L'arrêt de la centrale nucléaire de Mühleberg, en 2019, jouera un rôle décisif dans ce domaine et son démantèlement ne manquera pas de soulever des questions d'aménagement, s'agissant en particulier des décharges et de la réaffectation du site.

Exploitation supportable du potentiel des énergies renouvelables

Le canton de Berne peut se prévaloir d'un grand potentiel en matière de production d'énergie, qu'elle soit hydraulique, éolienne, solaire ou encore tirée du bois par exemple. Les conséquences spatiales de son exploitation varient selon l'agent énergétique et le site. Ainsi, les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à la production d'énergie et ceux où une telle exploitation est exclue sont délimités de manière contraignante dans le plan directeur. Par ailleurs, celui-ci désigne les secteurs dont l'adéquation pour l'installation de parcs éoliens, par exemple, doit être ou a déjà été évaluée. Suite à l'adoption d'une motion par le Grand Conseil, cette partie du plan directeur a déjà été remaniée: le nombre de territoires potentiels pour l'implantation d'éoliennes a été étendu à l'occasion d'une révision de la fiche de mesure C_21 intervenue en dehors du controlling périodique, dès lors que les critères des «frais d'équipement» et du «coefficient éolien» n'étaient plus pertinents. Il appartient ensuite aux conférences régionales ou aux régions de déterminer sur cette base les périmètres propices à l'implantation d'éoliennes à proprement parler. Les régions du Jura bernois et de la Haute-Argovie ainsi que la Conférence régionale de l'Emmental se sont dotées depuis plusieurs années déjà d'un plan directeur éolien, tandis que la Conférence régionale de Berne – Mittelland vient de satisfaire à cette exigence.

Le juste équilibre entre utilisation accrue et protection

Le Conseil-exécutif estime qu'il importe avant tout d'identifier les sites appropriés et de trouver ensuite le juste équilibre entre les intérêts d'une exploitation accrue des énergies renouvelables et ceux de la protection de la nature et du paysage. Il n'en reste pas moins que les projets concrets peuvent se heurter à des réticences malgré le soin apporté à la coordination et l'acceptation du tournant énergétique par la population.

Bilan

Il importe d'utiliser les instruments de l'aménagement du territoire de manière ciblée pour que la pesée des intérêts dans le domaine de l'énergie permette de trouver un juste équilibre entre protection et exploitation tout en favorisant la réalisation des objectifs formulés dans la stratégie énergétique cantonale.

BE! Tourisme SA pour une meilleure commercialisation de l'offre touristique

Dans le canton de Berne, la politique du tourisme mise avant tout sur les infrastructures et le marketing. La société BE! Tourisme SA se charge de la commercialisation de l'offre sous le label «Made in BE! – Best of Switzerland», en collaboration avec les six destinations touristiques. Cette société commune aux destinations et au canton voit son financement assuré par les revenus de la taxe d'hébergement. Sa création, en 2012, était au cœur de la révision de la loi sur le développement du tourisme (LDT), visant une meilleure commercialisation, à l'avenir, des atouts touristiques du canton de Berne. L'alliance des forces au sein des destinations, au service de la commercialisation régionale, poursuit le même but.

Les PRDT, garantie d'une planification globale du développement touristique

L'impact du tourisme sur l'espace revêt de multiples aspects. Les adaptations apportées au plan directeur en 2010 ont obligé les conférences régionales ou les régions de l'Oberland bernois à envisager leur développement d'un point de vue global dans un programme régional de développement touristique (PRDT) et, en particulier, à désigner des secteurs à vocation essentiellement touristique d'une part et des secteurs affectés prioritairement à la protection de la nature et du paysage d'autre part. Des collaborations positives en ont résulté et, sur cette base, les éléments du PRDT ayant un impact territorial ont été repris dans les CRTU. Il s'agit maintenant d'intégrer les zones destinées à la pratique intensive d'activités de détente dans le plan directeur à l'occasion du controlling de 2018.

Mise en œuvre de la loi sur les résidences secondaires

Voilà six ans que l'initiative sur les résidences secondaires adoptée en votation populaire fédérale est mise en œuvre. L'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2016, de la loi et de l'ordonnance sur les résidences secondaires a mis fin à une longue période d'incertitude. De surcroît, la révision partielle de la législation sur les constructions adoptée en 2016, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017, contient des dispositions relatives au pilotage du développement du parc de résidences secondaires (art. 71a LC; art. 257 et 265 de la loi sur les impôts) ainsi qu'à l'exécution de la législation fédérale (art. 15a OC).

Actuellement, 45 communes bernoises comptent plus de 20 pour cent de résidences secondaires et tombent dès lors sous le coup de la loi. Une fois l'initiative adoptée, une forte hausse des demandes de permis de construire a été enregistrée pour des résidences secondaires. Entre 2012 et 2016, le nombre de ces résidences a continué d'augmenter dans l'ensemble du canton, et en particulier dans la plupart des communes touristiques. Depuis peu, une baisse des prix semble par ailleurs se dessiner, une tendance qui est toutefois soumise à l'influence d'autres facteurs comme le cours élevé du franc ou les difficultés économiques que connaît l'Europe. Il convient donc d'observer dans un premier temps l'évolution du marché. En conséquence, la fiche de mesure D_06 «Gérer les résidences secondaires» reste inchangée.

Répercussions spatiales des nouvelles offres

Le changement climatique exerce une influence sur le tourisme dans le canton de Berne. Les remontées mécaniques sont tout particulièrement touchées et réagissent en recourant davantage à l'enneigement artificiel et en développant l'offre estivale. Diverses stations de montagne cherchent ainsi à compléter cette offre en allant jusqu'à projeter des parcs d'attraction qui peuvent entrer en conflit avec les dispositions du droit de la construction (construction hors de la zone à bâtir selon le droit fédéral), mais aussi avec la protection de la nature et du paysage. L'Oberland bernois n'est pas le seul concerné et

les mêmes considérations valent également pour d'autres régions du canton propices à la détente.

Bilan

Le Conseil-exécutif entend promouvoir un tourisme durable. Il convient de trouver un équilibre entre les exigences croissantes de la société des loisirs d'une part et la protection de la nature et du paysage d'autre part, c'est-à-dire de concilier les intérêts de l'économie et ceux de l'environnement.

Bouleversements
résultant de la politique
agricole 2014 à 2017 de
la Confédération

L'agriculture est en profonde mutation dans le canton de Berne également. Le processus de changements structurels, qui concerne tout particulièrement le secteur laitier, se poursuit dans l'ensemble des régions. La politique agricole 2014 à 2017 de la Confédération s'articule toujours autour des paiements directs, qu'elle réoriente et différencie de manière plus marquée en fonction des prestations attendues par la société. Sept catégories de contributions ont ainsi été définies: paysage cultivé, sécurité de l'approvisionnement, système de production, utilisation durable des ressources, biodiversité, qualité du paysage et cultures particulières. D'une manière générale, l'agriculture a fait preuve de bonnes capacités d'adaptation. Quant à la politique agricole 2018 à 2021, elle ne prévoit pas de changement en profondeur, ni en matière de politique financière, ni sur le plan instrumental.

Le 24 septembre 2017, le peuple suisse a accepté à une large majorité le nouvel article constitutionnel 104a (contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour la sécurité alimentaire»). Tout comme la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) à l'origine du nouvel article, le Conseil-exécutif est d'avis qu'aucun processus législatif explicite n'est directement nécessaire à sa mise en œuvre.

La protection des terres cultivables, et en particulier des surfaces d'assolement, a été significativement renforcée suite aux révisions partielles de la LAT et de la loi cantonale sur les constructions (cf. thème prioritaire, ch. 3). La mise en œuvre est exigeante et occasionne une charge de travail supplémentaire pour les services compétents, notamment en matière d'information. Le nouveau site Internet www.be.ch/sol regroupe toutes les données pertinentes et renseigne en particulier sur les compétences.

Pesée des intérêts
compliquée par l'absence
de bases

L'absence d'informations foncières fait souvent obstacle à une pesée des intérêts ciblée et efficace, sous l'angle de l'aménagement du territoire, ainsi que, de manière plus générale, à la réalisation de projets utilisant ou transformant le sol. Force a été d'admettre, compte tenu notamment de la nouvelle donne, que les informations sur la qualité des différents sols doivent rapidement être améliorées et complétées dans le canton de Berne. Des informations foncières exhaustives permettent en effet de choisir judicieusement les emplacements des différentes affectations (production, infrastructures), de rendre à cet égard des décisions fondées du point de vue de l'aménagement, de mettre efficacement en œuvre les prescriptions légales et d'affecter les ressources limitées de manière ciblée (grâce à une pesée des intérêts et à la fixation des priorités). Il existe donc un intérêt public considérable à la disponibilité de telles données.

La Commission de gestion du Grand Conseil est parvenue au même constat et s'est déclarée favorable à l'élaboration d'une carte des sols couvrant l'ensemble du territoire cantonal. Un document est en cours d'élaboration et il est d'ores et déjà prévisible que la réalisation requerra d'importantes ressources financières. Par ailleurs, une coordination avec les services fédéraux doit être garantie. Le groupe d'experts de la Confédération qui procède au réexamen du plan sectoriel des SDA recommande en effet une amélioration substantielle des informations foncières à l'échelle nationale.

Bilan

Le Conseil-exécutif est conscient de l'importance que revêt l'existence d'informations foncières de meilleure qualité et soutient les efforts en vue de la réalisation d'une carte des sols couvrant l'ensemble du territoire, à établir en coordination avec les instances fédérales.

Rentabilité de la forêt
bernoise : progrès
nécessaires

La rentabilité de la forêt bernoise constitue un enjeu de taille. Une gestion non durable se fait au détriment de la biodiversité, diminue l'efficacité de la forêt protectrice et place la chaîne du bois devant des difficultés. Selon la statistique forestière de la Confédération, l'utilisation du bois a reculé d'environ 30 pour cent ces dix dernières années. Le volume sur pied stagne à un niveau élevé. La demande est intacte, mais couverte en majorité par les importations. Il n'existe pas d'incitation, pour les propriétaires, à abattre des arbres en nombre suffisant, d'où des répercussions négatives, notamment, sur les programmes d'entretien de la forêt protectrice et de renforcement de la biodiversité en forêt dès lors qu'il s'agit de favoriser les espèces ayant besoin de lumière. A l'opposé, la proportion de bois mort et le nombre de réserves garanties par contrat sont tous deux à la hausse.

Plans forestiers
régionaux : actualisation
requis

L'élaboration d'un plan forestier cantonal n'étant finalement pas prévue par la loi sur les forêts, les plans forestiers régionaux restent le principal instrument de pilotage et de contrôle ayant force obligatoire pour les autorités. Au nombre de 28 actuellement, ces plans couvrent l'ensemble du territoire cantonal, mais bon nombre d'entre eux datent d'une quinzaine voire d'une vingtaine d'années et devraient être actualisés. Un projet allant dans ce sens a d'ailleurs été lancé au printemps 2018. Les plans de la nouvelle génération, qui restent du ressort des divisions forestières, devront approfondir davantage la question des fonctions de la forêt et celle des prétentions en matière d'utilisation, et garantir une meilleure coordination avec l'aménagement du territoire non forestier.

La forêt sous pression

La modification des conditions générales prévalant dans l'aménagement du territoire a également un impact sur la forêt, sur laquelle se reporte une partie de la pression émanant du tissu urbanisé, générée par la raréfaction des zones à bâtir suite au renforcement de la protection de la surface agricole utile et en particulier des SDA. La révision de la loi sur les forêts au niveau fédéral a par ailleurs placé l'intérêt national à la construction d'installations destinées à l'utilisation et au transport d'énergies renouvelables au même rang que l'intérêt à la préservation de la forêt. Elle a en outre créé la possibilité, dans certains cas, de renoncer à la compensation du défrichement ou encore d'empêcher la forêt de continuer à empiéter sur les terres cultivables en traçant des limites de forêt fixes. Ces instruments visent à préserver les SDA ou les terrains voués aux cultures dans les régions où la forêt conquiert naturellement de nouvelles surfaces. Le plan directeur cantonal soutient pour sa part la mise en œuvre des nouvelles prescriptions de droit fédéral.

Bilan

L'actualisation des plans forestiers régionaux doit promouvoir et garantir l'utilisation et la gestion durables des forêts.

Objectif principal D**4.2.4 Valoriser et agencer les lieux d'habitation et les pôles d'activités de manière différenciée**

La qualité des plans d'aménagement local reste variable. Les adaptations ne sont souvent que ponctuelles, au détriment de réflexions conceptuelles globales à même de garantir un développement spatial qualitatif des communes.

Les défis que doivent relever les communes dans la mise en œuvre des principes de l'urbanisation interne sont commentés de manière détaillée à la rubrique « thème prioritaire » du chapitre 3, de sorte que les considérations ci-après se concentrent sur divers autres aspects pertinents pour l'aménagement local.

Qualité très variable des plans d'aménagement local

La qualité des plans d'aménagement local reste très variable, et peut même fortement laisser à désirer. Souvent considérées comme un exercice imposé, devant absorber aussi peu de ressources que possible, les tâches d'aménagement sont accomplies sans véritable réflexion de nature conceptuelle. Or, il serait important que les décisions relatives à l'urbanisation et au paysage puissent s'appuyer sur une telle base. Il s'ensuit que les prescriptions sont formulées de manière aussi générale que possible, la volonté de piloter le développement à long terme faisant souvent défaut. On ignore trop fréquemment le rôle que jouent des plans d'aménagement pertinents pour le développement des communes et, dès lors, d'un cadre où il fait bon vivre et travailler. L'existence de solides bases conceptuelles d'urbanisation revêt également de l'importance en matière de protection (p. ex. ISOS ou protection des monuments historiques) et permet de répondre aux exigences formulées par les divers intervenants, dont les tribunaux.

Concilier protection des sites et URBi

La qualité du bâti est un élément clé de l'urbanisation interne. Les changements apportés aux sites et aux secteurs urbanisés en général seront d'autant mieux acceptés qu'ils seront convaincants sur le plan qualitatif. En effet, des sites soigneusement préservés sont générateurs d'identité mais constituent aussi – pour autant que l'environnement soit relativement intact – un avantage compétitif certain sur le plan économique. La protection des sites n'est pas synonyme de gel du développement, au contraire : un nouveau guide sur l'aménagement local (paru en 2018) montre comment il est possible de l'intégrer à la démarche d'urbanisation interne. Par ailleurs, ce thème fait l'objet d'une nouvelle fiche de mesure dans le plan directeur. Enfin, sur mandat du Grand Conseil, le Service des monuments historiques du canton de Berne révisé actuellement le recensement architectural (dans le cadre de la révision partielle de la LC) et réduit le nombre de monuments historiques et d'ensembles bâtis qui y sont désignés.

Coordination insuffisante avec les CRTU

Les conférences régionales et les régions d'aménagement établissent leurs CRTU (cf. ch. 4.2.6) – par ailleurs soigneusement coordonnées avec le plan directeur cantonal – en étroite collaboration avec les communes. Il est dès lors étonnant que ces dernières ne s'approprient pas davantage ces instruments et n'en tiennent guère voire pas du tout compte dans leurs propres plans, poursuivant d'autres objectifs dans l'accomplissement des tâches d'aménagement. De nombreuses communes continuent à estimer – à tort – que seuls les classements en zone à bâtir sont de nature à garantir la croissance.

Harmonisation avec les cartes des dangers naturels : en bonne voie

Comme prévu dans la fiche de mesure D_03 du plan directeur, toutes les communes possèdent désormais une carte des dangers, laquelle a déjà été actualisée par endroits. La mise en œuvre dans l'aménagement local progresse et la plupart des communes qui ont pris du retard à cet égard ont malgré tout entamé les travaux, ou alors ne sont confrontées qu'à un faible danger.

Nécessité de délimiter les espaces réservés aux eaux

La loi sur la protection des eaux exige pour toutes les eaux superficielles que soient délimités dans les plans d'aménagement local des espaces réservés aux eaux qui, pour les rivières et les ruisseaux, comprennent la surface occupée par le fond du lit ainsi que les deux rives (couloir). Il s'agit d'une tâche délicate que le canton de Berne a déléguée aux communes, auxquelles il incombe donc de mettre les dispositions fédérales en œuvre de façon cohérente et d'inscrire l'espace réservé aux eaux de manière contraignante pour les propriétaires fonciers dans leur réglementation fondamentale en matière de construction ou dans les plans de quartier. Le canton les soutient par la mise à disposition de nombreuses études de base (cf. www.be.ch/developpement-eaux). Il n'en reste pas moins que les communes ont pris du retard et que les prescriptions fédérales fixant à fin 2018 le délai pour procéder à la délimitation ne seront en maints endroits pas respectées.

Lenteurs dans la mise en œuvre de l'ONMC

La mise en œuvre de l'ordonnance sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC), et partant de l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC), est également du ressort des communes. L'harmonisation de la terminologie à l'échelle nationale, qui va considérablement simplifier la tâche des maîtres d'ouvrage et de leurs mandataires, exige en effet une adaptation des règlements communaux de construction. Il semble toutefois probable qu'un certain nombre de communes ne respecteront pas le délai légal imparti à cet égard (31 décembre 2020).

Bilan

Les communes sont appelées, souvent sur mandat de la Confédération ou du canton, à accomplir des tâches exigeantes dans le domaine de l'aménagement local, telles que la mise en œuvre de l'urbanisation interne. Le Conseil-exécutif attend de leur part qu'elles adoptent davantage une approche globale, avec une hausse qualitative à la clé.

Aires de stationnement destinées aux gens du voyage de nationalité suisse

Lors de la session de septembre 2016, le Grand Conseil s'est nettement prononcé en faveur de l'octroi d'un crédit-cadre pour la planification et la réalisation d'aires de stationnement destinées aux gens du voyage de nationalité suisse. Ainsi, de nouvelles aires – inscrites dans le plan directeur cantonal en 2016 – doivent être conçues et réalisées à Cerlier, à Herzogenbuchsee et à Muri b. Bern. Les bases d'aménagement sont en cours d'élaboration en collaboration avec les communes. Des aires provisoires avaient pu au préalable être créées, mais sans garantie à long terme.

Sites appropriés non disponibles

Au cours de la même session, le Grand Conseil a renvoyé une demande de crédit pour l'aire de transit destinée aux gens du voyage étrangers à Montménil en chargeant le Conseil-exécutif d'entamer des négociations avec la Confédération pour que celle-ci prenne en charge les coûts et, en cas d'échec, d'évaluer un site adéquat et moins coûteux le long de l'axe autoroutier A1/A5. Les négociations ont été menées avec les plus hautes instances, malheureusement sans succès. L'Office fédéral des routes (OFROU) a cependant proposé un terrain situé à proximité de l'aire de repos de Wileroltigen. Des travaux préparatoires sont en cours afin qu'une demande de crédit portant sur la réalisation d'une aire de transit à cet endroit puisse être soumise au Grand Conseil.

Bilan

La création d'aires de stationnement pour les Yéniches, les Sinti et les Roms est, du point de vue du Conseil-exécutif, hautement prioritaire. Ce dernier en appelle aux communes et aux propriétaires fonciers afin qu'ils lui prêtent main-forte.

Introduction généralisée du cadastre RDPPF

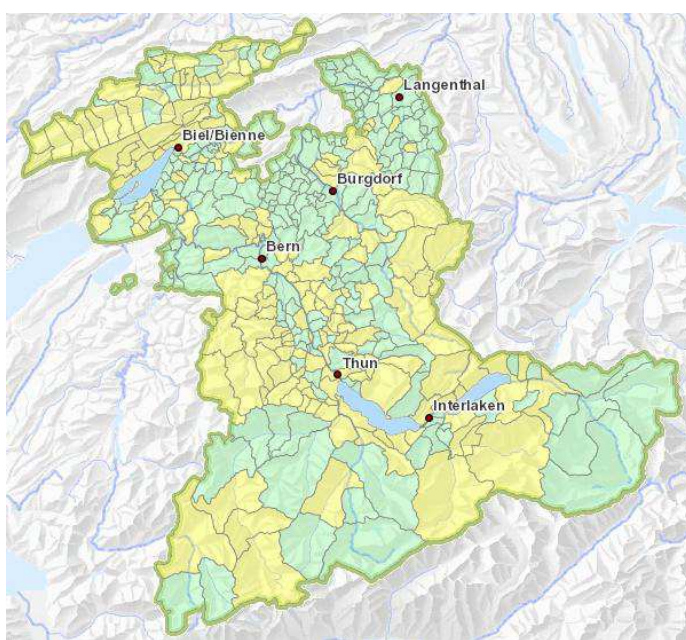
Les instruments de l'aménagement local sont à la veille d'un changement fondamental: le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) doit être introduit dans toute la Suisse d'ici au 1^{er} janvier 2020. Faisant pendant au registre

foncier, qui recense les restrictions de droit privé, le cadastre RDPPF fournit des informations récentes et fiables sur les restrictions de droit public qui grèvent un bien-fonds. Il garantit la transparence et renforce la sécurité juridique. Les plans d'affectation communaux occupent une place de choix parmi les 17 domaines regroupés actuellement dans le cadastre RDPPF.

Avec sept autres cantons, celui de Berne a participé à la première étape de l'introduction du cadastre RDPPF. Depuis janvier 2014, le cadastre est accessible pour cinq communes pilotes et sa généralisation est en cours selon le programme fixé d'entente avec les communes (www.be.ch/crdppf). Le canton soutient celles qui collaborent lors de la saisie initiale en leur octroyant d'importantes ressources à charge du crédit-cadre relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (selon l'ordonnance sur le financement de l'aménagement).

Cadastre RDPPF : un défi sur le plan organisationnel avant tout

La mise en service du cadastre constitue un défi sur le plan organisationnel avant tout. Elle a eu le mérite d'inciter les communes à répertorier systématiquement les études de base de l'aménagement classées jusque-là de manière disparate et de rendre ainsi leur consultation plus aisée. Il n'en reste pas moins que la garantie de la qualité des données établies par les communes en collaboration avec la personne qu'elles ont mandatée à cette fin (en règle générale le ou la géomètre) exige un travail minutieux et soigné.



En vert : communes dont le cadastre RDPPF est en ligne sur le géoportail (état : août 2018)

Plans numériques : bientôt une portée contraignante

Dans l'aménagement local, la numérisation se poursuit avec le projet «plans d'affectation numériques». Les conditions tant juridiques que techniques permettant le dépôt et le traitement sous forme uniquement électronique des demandes d'examen préalable et d'approbation par le canton devraient être créées d'ici à fin 2019. Ainsi, la version papier sera abandonnée dès 2020, seule la forme électronique étant alors juridiquement contraignante. Les plans d'affectation existants seront convertis en fichiers électroniques.

Bilan

Le Conseil-exécutif considère que l'introduction du cadastre RDPPF et des plans d'affectation numériques sont des jalons essentiels vers la cyberadministration.

Objectif principal E**4.2.5 Préserver et valoriser la nature et le paysage****La Stratégie de biodiversité et la politique agricole du canton de Berne sous-tendent les travaux dans les domaines de l'écologie et du paysage.**

Stratégie de biodiversité : mise en œuvre de la stratégie fédérale dans le canton de Berne

Au niveau fédéral, le domaine du paysage et de la nature est désormais régi par la Stratégie Biodiversité Suisse de 2012 et le plan d'action adopté par le Conseil fédéral en 2017. Le Conseil-exécutif en précise les modalités de mise en œuvre dans la Stratégie de biodiversité du canton de Berne, dont il a approuvé le premier volet en 2015. Celui-ci définit le mandat, la vision, les principes d'action et les six champs d'action de la stratégie et en pose le cadre pour les 16 années à venir. Le deuxième volet, approuvé en 2016, attribue à chaque champ d'action des objectifs à moyen terme, concrets et contrôlables, sous la forme de quatre programmes quadriennaux de mise en œuvre. Le troisième volet enfin, en cours d'élaboration, revêtira la forme d'un plan sectoriel Biodiversité concrétisant la stratégie au niveau spatial.

Infrastructure écologique à définir

L'une des fiches de mesure du plan sectoriel Biodiversité est consacrée à l'infrastructure écologique, qui doit être définie sur mandat du Conseil fédéral. On entend par là les zones noyaux et les aires de mise en réseau qui peuvent ponctuellement être complétées au moyen d'éléments de liaison artificiels. Le canton participe à divers projets pilotes menés en collaboration avec les organes responsables des parcs situés sur son territoire, de même qu'à un projet concernant l'infrastructure écologique sur le Plateau.

Bilan

Le Conseil-exécutif considère la Stratégie Biodiversité Suisse et la Stratégie de biodiversité du canton de Berne comme des études de base à la fois solides et importantes. Les mesures doivent être réalisées de manière ciblée.

Projets de qualité du paysage désormais bien établis

La politique agricole 2014 à 2017 de la Confédération assoit les prestations de l'agriculture en faveur de l'écologie et de la qualité du paysage sur de nouvelles bases : selon l'ordonnance sur les paiements directs (OPD), il est désormais possible de verser des contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage. Cette option souligne le poids de l'écologie dans la nouvelle politique agricole et permet de rémunérer les exploitants pour les prestations qu'ils fournissent au service du paysage. Depuis 2015, plus de 80 pour cent des exploitations participent aux projets de qualité du paysage. La reprise par le canton, début 2017, de la responsabilité des projets de mise en réseau, réalisation comprise, marque un changement d'orientation. Plusieurs d'entre eux, élaborés pour onze périmètres sur la base de ceux qui existaient aux plans communal et régional, ont été approuvés par l'OFAG fin 2016.

Pression sur le paysage : aucun relâchement

Le paysage reste soumis à une forte pression, sollicité qu'il est, en particulier, par les ruraux et autres constructions des exploitations agricoles, le développement des énergies renouvelables, ou encore les bâtiments et infrastructures touristiques. De surcroît, il reste exceptionnel que les plans d'aménagement local soient établis au terme d'une réflexion globale qui inclue le paysage (cf. ch. 4.2.4).

De nouvelles bases pour une politique paysagère cohérente

La Confédération entend développer et renforcer sa politique en matière de paysage, de parcs et de biodiversité. Il est ainsi prévu d'actualiser la conception « Paysage suisse » et de doter le programme RTP « paysage » de ressources supplémentaires dès 2020. Le Conseil-exécutif a pour sa part l'intention de réagir par une politique paysagère cohérente.

Bilan

Une politique paysagère cohérente doit permettre de relever les défis auxquels le canton est confronté.

Objectif principal F**4.2.6 Promouvoir les espaces fonctionnels et les atouts régionaux**

Grâce aux CRTU, la planification a gagné en qualité au niveau régional. Il est par ailleurs crucial d'apporter un soutien pratique à des projets, tels que ceux des parcs naturels régionaux par exemple.

Les CRTU à l'origine de processus essentiels

Les sept CRTU de la deuxième génération, qui ont encore gagné en qualité, ont été approuvées par le canton sous forme de plans directeurs partiels en 2017. Ces instruments, élaborés par les conférences régionales ou les régions d'aménagement sur la base des consignes cantonales, coordonnent à moyen et à long terme le développement des transports et l'urbanisation. Le canton évalue les mesures prévues par les différentes CRTU pour ces deux domaines tout en établissant des priorités dans un rapport de synthèse.

Dans les périmètres des agglomérations bernoises, les PA T+U sont inclus dans les CRTU (cf. ch. 4.2.2). Les premiers sont axés essentiellement sur des mesures concrètes en matière d'infrastructures et d'aménagement et sur leur cofinancement par la Confédération, tandis que les secondes jouent le rôle de plan directeur régional à moyen ou à long terme.

Notation positive lors de l'évaluation de la SACR

Les CRTU ont également été bien notées dans le cadre de l'évaluation de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR). Le Conseil-exécutif les considère comme des instruments d'aménagement appropriés, ayant une importance décisive, aussi bien comme support des PA T+U que comme fondement à la fixation, par le canton, de priorités en matière d'urbanisation et de transports. Elles sont d'autant plus solidement établies que la législation fédérale sur l'aménagement du territoire exige une coordination à l'échelle régionale.

CRTU 2021 : actualisation occasionnant une charge minimale

Diverses voix se sont fait entendre, lors de l'évaluation de la SACR, pour critiquer la lourde charge de travail que représente l'actualisation des CRTU ainsi que le rythme trop soutenu auquel elle doit avoir lieu. Or, un intervalle quadriennal est nécessaire pour garantir une harmonisation continue du développement des transports et de l'urbanisation, d'autant plus que les projets d'agglomération doivent être remaniés selon le même intervalle. Les CRTU 2021 (report d'une année s'agissant des projets d'agglomération au niveau fédéral, qui se répercute sur les CRTU) ne devraient pas mobiliser d'importantes ressources, dès lors qu'il s'agira simplement de mettre à jour et de consolider les mesures d'ores et déjà décidées.

Bilan

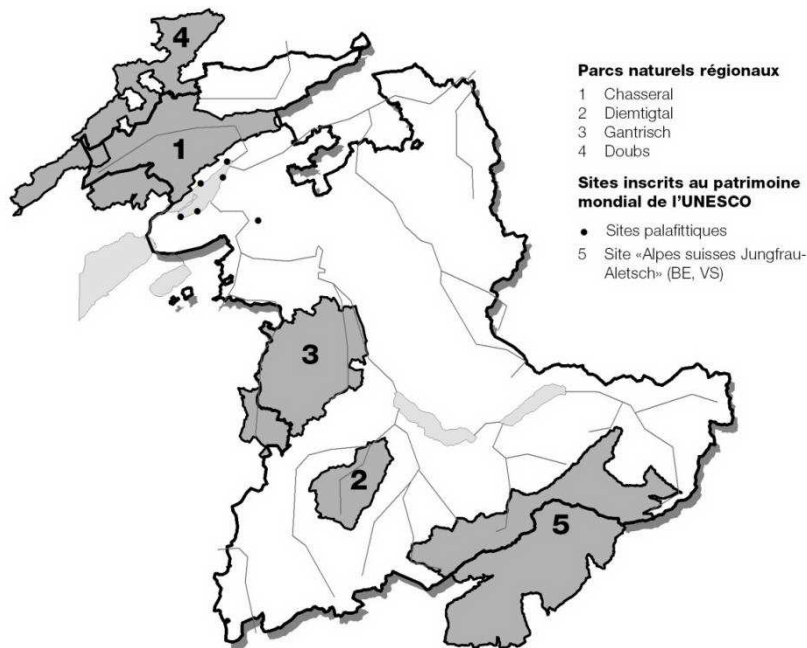
Le Conseil-exécutif considère les CRTU – et les PA T+U qui en font partie intégrante – comme un instrument de planification et d'aménagement de grande valeur au niveau régional. Leur mise à jour périodique, à réaliser avec le moins de ressources possible, en garantit l'actualité.

Parcs naturels régionaux : développement durable de l'espace rural

Les parcs naturels régionaux revêtent une grande importance pour le développement régional, dont ils visent à coordonner à long terme les objectifs écologiques, économiques et socioculturels. Désormais bien établis, ils sont à l'origine de nombreuses réalisations dans l'espace rural, mais restent encore trop largement méconnus. Le canton de Berne compte quatre parcs naturels régionaux : trois parcs dont le périmètre s'étend sur plusieurs cantons, à savoir ceux du Gantrisch (BE/FR), du Chasseral (BE/NE) et du Doubs (JU/NE/BE), ainsi que le parc du Diemtigtal (BE). Le canton encourage et soutient les parcs naturels régionaux situés sur son territoire en application des principes formulés dans le plan directeur.

Deux sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO

Le territoire cantonal comprend par ailleurs la moitié du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» (SAJA) inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2001, à cheval sur les cantons de Berne et du Valais, ainsi que six des 111 «sites palafittiques préhistoriques autour des Alpes», à savoir une sélection opérée en 2011 par l'UNESCO sur le millier de sites palafittiques préhistoriques connus de six pays de l'arc alpin (Suisse, Autriche, France, Allemagne, Italie et Slovénie).



Les parcs naturels régionaux et les sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO («Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» et «Sites palafittiques préhistoriques»)

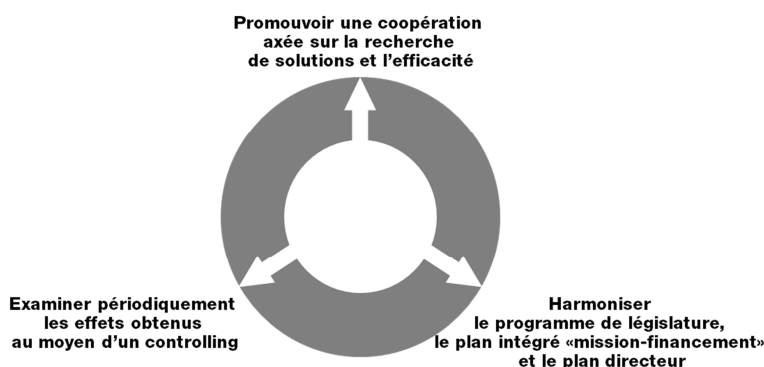
NPR : une contribution au renforcement des régions

La Nouvelle politique régionale (NPR) contribue elle aussi au renforcement des régions. Le canton y travaille en étroite collaboration avec ses partenaires régionaux (conférences régionales et régions d'aménagement) et, avec la participation de la Confédération, accorde des prêts et subventions en faveur de projets novateurs à forte création de valeur ajoutée. Il fonde ses interventions sur le programme cantonal de mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale 2016 à 2019, l'accent étant mis sur le tourisme, l'industrie, les technologies propres (cleantech) ainsi que le soutien aux projets innovants dans les domaines de la culture, du sport, des loisirs, de la formation, du social et de la santé.

Bilan

Les parcs naturels régionaux et les sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, tout comme la Nouvelle politique régionale, suscitent des élans appréciables dans les régions rurales. De l'avis du Conseil-exécutif, il convient de les promouvoir et de poursuivre leur développement en application des principes du développement durable.

4.3 Trois objectifs principaux de nature organisationnelle



Objectif principal G

4.3.1 Promouvoir une coopération axée sur la recherche de solutions et l'efficacité

La coopération intercommunale au sein des conférences régionales et des autres organes régionaux de même qu'au sein de la Région capitale suisse porte ses fruits.

Évaluation de la SACR dans l'ensemble positive

Le modèle de la conférence régionale a été développé en 2005, dans le cadre de la SACR, afin d'asseoir la coopération intercommunale sur une base contraignante. Une évaluation externe commanditée en 2016 a abouti en substance à la conclusion que les objectifs fixés lors de l'introduction de la SACR ont été atteints dans une large mesure et que la situation est globalement positive, certains points restant toutefois à optimiser. Le Conseil-exécutif a commenté l'évaluation dans un rapport arrêté le 16 août 2017 à l'intention du Grand Conseil, auquel il a soumis ses conclusions sous forme de principes directeurs.

Bases éprouvées aux plans juridique, institutionnel et instrumental

Le Conseil-exécutif se rallie à l'évaluation positive de la SACR. Il estime que les prescriptions légales, les bases institutionnelles et les instruments existants ont fait leurs preuves, de sorte qu'il serait pour l'heure inopportun de donner à la stratégie une orientation fondamentalement différente ou de procéder à une modification substantielle de ses bases légales. La coopération intercommunale à l'échelle régionale doit non seulement continuer à se développer, mais également s'imposer. L'introduction des conférences régionales reste facultative (approche ascendante) mais l'objectif d'une généralisation à l'ensemble du territoire est maintenu. Même si elle demande un travail de coordination plus important, la cohabitation entre les régions dotées d'une conférence régionale et les autres, travaillant en tant que région d'aménagement, conférence régionale des transports ou syndicat de communes pour l'encouragement des activités culturelles par exemple, reste donc admise. La planification globale des transports et leur coordination avec le développement du milieu bâti dans le cadre de la CRTU, tout comme l'exécution de tâches dans le domaine de la politique régionale, doivent toutefois s'inscrire dans les périmètres définis pour les conférences régionales.

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif au cours de la session de novembre 2017 en adoptant diverses déclarations de planification. Les travaux y relatifs ont débuté en 2018.

Projet de territoire suisse :
un cadre de référence

Le Projet de territoire suisse adopté en 2012 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) en tant que cadre de référence de leurs activités ayant des répercussions sur l'organisation du territoire a convaincu le Conseil-exécutif, qui en a pris connaissance en exprimant son approbation. A son instigation, ce document est devenu une source d'information ainsi qu'un outil de décision pour les activités en matière d'organisation du territoire dans le canton de Berne. Ce dernier est concerné par trois territoires d'action : le territoire à caractère urbain « Région capitale suisse », le territoire caractérisé par de petites et moyennes villes de l'« Arc jurassien » et le territoire alpin « Alpes occidentales ». Alors que l'association arcjurassien.ch encourage depuis 2008 déjà la collaboration entre les cantons de Neuchâtel, du Jura, de Vaud et de Berne, aucune forme de collaboration institutionnalisée n'est encore envisagée dans le territoire d'action « Alpes occidentales ».

Région capitale suisse :
sept thèmes clés

La collaboration à l'intérieur de la Région capitale suisse s'est considérablement renforcée. Cinq cantons – Berne, Neuchâtel, Fribourg, Soleure et le Valais – ainsi que de nombreuses villes, régions et communes coopèrent au sein de cette association créée en 2010 dans le but d'affermir, aux plans national et international, la position de la région en tant que pôle économique novateur et cadre de vie de qualité. L'action de l'association s'articule autour de sept thèmes clés : centre politique, pôle de santé, Smart Capital Region, Cluster Food & Nutrition, développement économique et territorial, transports et bilinguisme.

Développement du
territoire : sites prioritaires

La Région capitale suisse a défini 23 sites prioritaires de développement sur son territoire, qui se distinguent notamment par leur excellente desserte, leur important potentiel en termes de création d'emplois et la disponibilité de surfaces à court et à moyen terme. Dans le canton de Berne, ces sites sont les PDE Biel/Bienne – schéma directeur, Biel/Bienne – Champs-de-Boujean, Berne – schéma directeur de la gare, Berne – Ausserholligen, Berne – Wankdorf/Ostermundigen, Thoune Nord ainsi que le PDE intercantonal Niderbipp/Oensingen.

Bilan

Le Conseil-exécutif entend continuer à promouvoir la coopération intercommunale à l'échelle régionale, mais aussi à l'exiger. Il poursuit le but d'une introduction généralisée des conférences régionales sans toutefois envisager de l'imposer. Au niveau supracantonal, il accorde une importance fondamentale à la Région capitale suisse.

Objectif principal H

4.3.2 Harmoniser le programme de législature, le plan intégré « mission-financement » et le plan directeur

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

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

Bilan

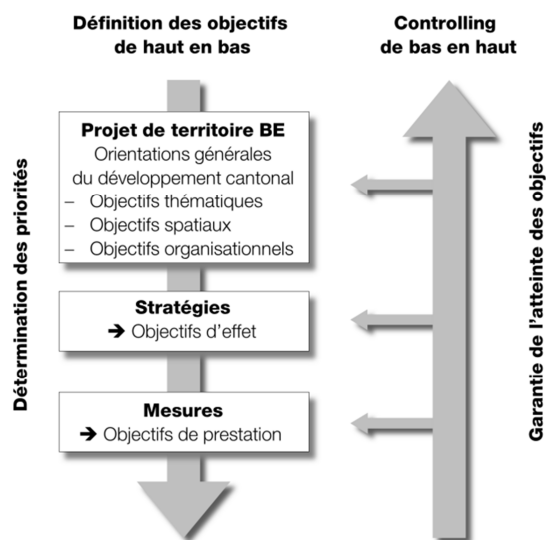
La CETE assume une fonction essentielle pour l'harmonisation des activités ayant un impact sur le territoire et leur coordination avec d'autres planifications stratégiques du canton.

Objectif principal I**4.3.3 Examiner périodiquement les effets au moyen d'un controlling**

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

Un controlling bisannuel

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



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

Le réexamen intégral comme preuve de l'efficacité du controlling

Le réexamen intégral du plan directeur mené en 2014 parallèlement à l'adaptation des contenus ayant trait au milieu bâti en fonction de la LAT révisée a pour l'essentiel confirmé le bon fonctionnement du système de controlling et, partant, l'actualité du plan directeur.

Bilan / perspectives

Le Conseil-exécutif considère que l'examen périodique des instruments de planification et d'aménagement est la clé d'un développement durable du territoire.

5 Constructions

Dans le domaine des constructions, l'essentiel de l'activité cantonale concerne la mise en œuvre des prescriptions de la LAT s'agissant des bâtiments et installations prévus hors de la zone à bâtir: constatation de la conformité à l'affectation de la zone, décisions concernant l'octroi de dérogations au sens des articles 24 ss LAT, ou encore conseils en faveur des autorités d'octroi du permis de construire et des requérants. La procédure d'octroi du permis de construire, pour sa part, va être simplifiée et ne se déroulera à l'avenir plus que de manière électronique.

5.1 Construction hors de la zone à bâtir

La construction hors de la zone à bâtir revêt une grande importance dans le canton de Berne. Les règles en vigueur sont – comme dans toute la Suisse – celles du droit fédéral.

La construction hors de la zone à bâtir est avant tout régie par le droit fédéral (LAT et OAT), qui doit être appliqué uniformément à l'échelle nationale. Pour le canton de Berne, dont la culture du bâti varie fortement d'une région à l'autre, le défi est considérable et revêt de multiples facettes.

Surface au sol de l'ensemble des bâtiments: quelque 30 % hors de la zone à bâtir

Il ressort d'une statistique récente de l'ARE¹ que la part de surface au sol des bâtiments sis hors de la zone à bâtir se monte, dans le canton de Berne, à 30 pour cent de l'ensemble du parc immobilier (2089 ha sur un total de 7044 ha), soit un taux nettement supérieur à la moyenne suisse, de 20 pour cent. Les personnes habitant ces bâtiments sont au nombre de 112 792 (11,3 % de la population résidente), tandis que 49 828 y travaillent (8,0 % de la population active). De surcroît, sur les quelque 20 000 demandes de permis de construire ou demandes préalables déposées annuellement dans le canton, 4 500 environ concernent la zone non constructible. Ces chiffres dénotent bien l'importance que revêt la construction hors de la zone à bâtir dans le canton de Berne.

Conseils des autorités cantonales: une prestation éprouvée

Depuis plusieurs années déjà, le nombre d'affaires relevant de la construction hors de la zone à bâtir oscille autour de 4 500, et se situe donc à un niveau élevé. Des 4 503 affaires traitées en 2017 par l'autorité cantonale compétente, à savoir l'OACOT, 1 264 étaient des demandes préalables, 2 652, des demandes de permis de construire, et 261, des prestations de conseil. Sur les 2 652 demandes de permis de construire, 929 concernaient des projets conformes à l'affectation de la zone et 1 724, des projets requérant une dérogation. Toutes ont pu être admises à l'exception de sept dans la première catégorie et de 26 dans la seconde. A trois exceptions près, les décisions attaquées devant l'instance supérieure, au nombre de 29, se sont vues confirmées. Ces chiffres attestent de l'utilité des conseils que prodiguent les autorités cantonales en faveur des autorités d'octroi du permis de construire et des requérants. Les solutions proposées et les démarches préconisées contribuent à l'élaboration de projets susceptibles d'approbation.

Pratique plus restrictive dans l'appréciation des bâtiments d'habitation érigés selon l'ancien droit

Le canton de Berne avait adopté une pratique généreuse s'agissant des extensions de volume autorisées dans le cas de bâtiments d'habitation érigés sous le régime de l'ancien droit, les dispositions applicables étant systématiquement interprétées en faveur des requérants. Il était en effet admis que depuis 1972 la surface habitable par personne avait augmenté à peu près dans la même mesure que ce qu'autorise le pour-

¹ ARE, monitoring de la construction hors zone à bâtir, rapport 2016

centage maximal prévu par le droit fédéral en matière d'agrandissement. Le Tribunal administratif du canton de Berne et l'ARE ont toutefois interprété les dispositions de manière beaucoup plus restrictive, le premier au cours du printemps 2016 et le second pendant l'été de la même année. Suite à l'intervention de l'ARE, le canton a dû modifier sa pratique l'automne suivant. Une délégation interpartis de conseillers nationaux de l'Oberland ainsi que de préfets s'est entendue avec des représentants de la Confédération, en automne 2017, sur une pratique légèrement plus souple. Il n'en reste pas moins que les dérogations ne peuvent plus être accordées que de manière très restrictive pour des extensions de volume concernant des bâtiments d'habitation érigés selon l'ancien droit.

Révision du droit fédéral en cours

L'interdiction quasi généralisée de construire hors de la zone à bâtir, souvent considérée comme choquante, ne cesse d'être remise en question par les milieux politiques. Depuis 1998, le législateur fédéral l'a assouplie à intervalles toujours plus rapprochés en l'assortissant de dérogations supplémentaires. De nouveaux travaux législatifs sont à l'ordre du jour du Conseil fédéral et du parlement en 2018, avec la deuxième étape de la révision partielle de la LAT. Le canton de Berne va s'employer à obtenir une simplification des prescriptions, une meilleure prise en considération des particularités régionales, la possibilité d'agrandir les bâtiments bien équipés et comportant déjà un logement pour un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ainsi qu'un assouplissement des règles applicables aux extensions de volume concernant des bâtiments d'habitation érigés selon l'ancien droit.

Bilan / perspectives

Le Conseil-exécutif s'attend à ce que les dispositions régissant la construction hors de la zone à bâtir soient sensiblement simplifiées à l'occasion de la deuxième révision de la LAT et à ce que soient créées des possibilités de mieux tenir compte des spécificités territoriales.

5.2 Simplification de la procédure d'octroi du permis de construire

Le projet «eBau» de procédure électronique d'octroi du permis de construire va simplifier les procédures.

A l'avenir, la procédure d'octroi du permis de construire sera intégralement menée par voie électronique dans l'ensemble du canton. L'introduction d'eBau permettra d'accélérer les processus, de les rationaliser et d'en diminuer le coût tout en facilitant les démarches. Le canton met ainsi en œuvre la motion Steiner-Brütsch 228/2013 adoptée par le Grand Conseil à l'unanimité ainsi que l'une des déclarations de planification de ce dernier au sujet du rapport sur l'aménagement du territoire de 2014.

Quelque 3,5 millions de francs d'économies annuelles

Près de 20 000 demandes de permis de construire sont déposées chaque année dans le canton de Berne. Elles génèrent quelque 350 000 envois postaux et 28 millions de pages imprimées. Une demande sur trois doit par ailleurs être renvoyée pour complément. Le système actuel repose sur 32 formulaires, tandis que 13 applications différentes sont utilisées. Les économies générées par eBau pour les communes, les requérants et le canton devraient avoisiner les 3,5 millions de francs, pour le plus grand profit de toutes les parties prenantes.

Lancement d'eBau en 2018 et prise en charge des coûts par le canton

Le système en ligne eBau est mis au point depuis 2015 sous l'égide de l'OACOT. La phase pilote a démarré durant l'été 2018 et il est prévu d'étendre le service à l'ensemble du territoire à fin 2018. Le canton prend à sa charge les coûts d'investissement et d'exploitation. Les utilisateurs ont uniquement besoin d'une infrastructure informatique et d'un logiciel Office à jour ainsi que d'un accès à Internet.

Quel déroulement de la procédure à l'avenir ?

Le système fonctionne de la même façon que TaxMe, utilisé pour remplir la déclaration d'impôt. Les maîtres d'ouvrage et les auteurs de projet peuvent saisir leur demande en ligne et y joindre la documentation destinée à la commune. Il leur suffit de suivre les instructions du système. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la réglementation légale, prévue pour 2020 environ, les plans de construction et le formulaire ad hoc seront encore imprimés, signés à la main et envoyés à l'autorité d'octroi du permis de construire. La décision relative à la demande de permis continuera également, dans l'immédiat, à être notifiée par poste.



Papillon de l'application pilote eBau

Procédure d'octroi du permis de construire entièrement électronique dès 2020 environ

A terme, toutes les données requises seront transmises par voie électronique. Le système devrait en outre reconnaître les informations importantes telles que les données relatives aux immeubles et compléter automatiquement les rubriques correspondantes, mais aussi acheminer les données statistiques nécessaires à la tenue du registre des bâtiments et des logements. Il est prévu que la procédure d'octroi du permis de construire devienne entièrement électronique dans le canton de Berne en 2020. La procédure de consultation relative à la révision partielle de la législation sur les constructions qu'impliquent ces changements a eu lieu au cours du deuxième trimestre de 2018 et l'arrêté du Grand Conseil est attendu en 2019.

Bilan

La simplification de la procédure d'octroi du permis de construire impliquant la mise en œuvre d'eBau constitue un objectif essentiel pour le Conseil-exécutif, notamment dans la perspective de la stratégie cantonale de cyberadministration.

6 Perspectives : adaptation du plan directeur cantonal

Besoins d'intervention concrétisés par des adaptations du plan directeur

Chacun des chapitres se termine par la présentation d'un bref bilan et des perspectives identifiant les défis à relever en priorité. Les interventions qui s'imposent sont concrétisées à court terme par une adaptation du plan directeur cantonal. Pendant que le Grand Conseil débattrait du présent rapport sur l'aménagement du territoire, ces adaptations seront soumises à une procédure de participation publique et de consultation.

Deux formes d'actualisation d'une mesure sont possibles: la mise à jour ou l'adaptation.

Adaptation: arrêté du Conseil-exécutif, procédure de participation, approbation du Conseil fédéral

Les adaptations² consistent en des changements matériels ou en l'introduction de nouvelles mesures dans le plan directeur. Une fois que le Conseil-exécutif a donné son accord, elles font l'objet d'une procédure de participation publique et de consultation. Elles sont ensuite arrêtées par le Conseil-exécutif puis approuvées par la Confédération.

Mise à jour: de la compétence de la JCE

On appelle mise à jour³ l'attribution à une nouvelle catégorie de coordination ou une actualisation sans incidence matérielle (p. ex. actualisation des études de base, etc.). Les mises à jour sont décidées par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et ne requièrent ni procédure de participation publique, ni approbation de la Confédération.

L'annexe 2 fournit une vue d'ensemble des adaptations apportées au plan directeur. Des informations détaillées sont publiées sur Internet à l'adresse www.be.ch/plandirecteur.

² Au sens de l'article 11, alinéas 1 et 2 OAT (RS 700.1) ainsi que de l'article 117, alinéa 2 OC (RSB 721.1)

³ Au sens de l'article 11, alinéa 3 OAT ainsi que de l'article 117, alinéa 2 OC.

Annexe 1 : Charges et mandats découlant de l'approbation du plan directeur par les autorités fédérales

Lorsqu'il a pris connaissance du plan directeur 2030, le 30 novembre 2016, le Grand Conseil a adopté la déclaration de planification suivante : « Le Conseil-exécutif montrera au Grand Conseil dans le rapport sur l'aménagement du territoire de 2018 comment il entend mettre en œuvre les charges et les tâches énoncées par le Conseil fédéral dans sa lettre d'approbation du 4 mai 2016 et présentera les mesures qu'il a prises à cette fin ». Les charges et les mandats sont reproduits ci-dessous (traduction) et accompagnés d'un bref commentaire :

3. L'objectif A21, selon lequel les surfaces d'urbanisation du canton de Berne ne doivent pas s'accroître de plus de 1400 ha au total jusqu'en 2039, pour atteindre au maximum 28 400 ha, est approuvé avec les réserves suivantes :
 - a) Le canton rend compte, deux ans après l'approbation du plan directeur puis dans son rapport quadriennal, de l'étendue et de la localisation concrète des périmètres d'extension des surfaces d'urbanisation décidés par les régions.
 - b) La taille minimale des SDA prévue par le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération, de 82 000 ha, est respectée à long terme.

➔ Cf. chapitres 4.2.1 (a) et 3.5 (b).
4. L'objectif A32, selon lequel les zones d'habitation et les zones mixtes (y compris les zones centrales) peuvent s'étendre de 525 ha au maximum jusqu'en 2029 pour totaliser 17 530 ha, est approuvé avec les réserves suivantes :
 - a) La taille minimale des SDA prévue par le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération est respectée à long terme.
 - b) L'occupation des zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales du canton à raison de 100 pour cent au moins selon la « méthode ARE » utilisée par le canton reste garantie.

➔ Cf. chapitres 3.5 (a) et 4.2.1 (b).
8. Le canton est invité, lors d'une prochaine adaptation de son plan directeur, à procéder aux démarches suivantes :
 - a) Compléter le plan directeur par des informations sur l'encouragement des logements à loyer modéré ou exposer à la Confédération la manière dont il offre un cadre favorable à des mesures d'encouragement.

➔ Le thème est ajouté à la partie stratégique D1 du plan directeur (en particulier avec la nouvelle stratégie D16 dont la portée est obligatoire pour les autorités).

 - b) Adapter la fiche de mesure A_05 « Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités » afin que le classement en zone d'activités ait toujours lieu dans le cadre d'une gestion des zones d'activités.

➔ Le plan directeur a été mis à jour en ce sens lors des adaptations de 2016.
9. Le canton examine l'opportunité de développer son plan directeur en complétant la carte de son projet de territoire avec des éléments de portée stratégique relatifs aux transports.

➔ La carte du projet de territoire est statique et doit conserver sa validité à long terme, raison pour laquelle il n'est pas possible d'y inclure des projets stratégiques. Dans le domaine de la circulation routière, seuls les axes routiers principaux ont été retenus au terme d'un processus de hiérarchisation. Dans le domaine ferroviaire, il serait en principe possible de mettre le réseau du RER en évidence, mais il y a été renoncé au motif que d'autres lignes que celles, axées sur Berne, du RER ont également une fonction importante.
10. Le canton est invité à rendre compte, dans les deux ans suivant l'approbation du plan directeur, de son relevé des réserves de terrains à bâtir ainsi que de son estimation générale du potentiel des réserves d'affectation, de même que des précisions apportées par les communes à cet égard.

➔ Cf. chapitre 4.2.1.
11. Le canton est invité à exposer, dans son rapport quadriennal, l'évolution de la densité des utilisateurs du territoire dans les communes, y compris pour celles qui dépassent la valeur de référence en la matière.

➔ Cf. chapitre 4.2.1.

Annexe 2: Liste des adaptations apportées au plan directeur

La liste ci-dessous renseigne sur les adaptations qu'il est prévu d'apporter au plan directeur en 2018. Il est possible de prendre connaissance des détails de la révision en consultant les documents relatifs à la procédure de participation sur Internet (www.be.ch/plandirecteur).

Légende des abréviations

N°: numérotation des stratégies et des fiches de mesure

Mod.: modification, **J**: mise à jour (modification de portée mineure, sans procédure de participation), **A**: adaptation (avec procédure de participation), **Nouv.**: nouveau contenu, **Retrait**: la mesure ne doit plus figurer dans le plan directeur, **-**: aucune modification nécessaire

N°	Contenu	Mod.
Projet de territoire du canton de Berne		
	La carte des objectifs principaux de nature spatiale est complétée par l'adjonction des nouveaux centres régionaux du 4 ^e niveau (selon les adaptations apportées au plan directeur en 2016).	J
Modifications des stratégies		
Chapitre B	– La stratégie «Transports aériens» (B7) a subi une refonte et remplace désormais le schéma directeur cantonal des transports aériens. – Autres actualisations de faible portée	A
Stratégie C4	Actualisations de faible portée	A
Stratégie C7	Actualisations de la partie traitant des aspects spatiaux de la planification des soins ainsi que de la politique en faveur des personnes âgées et des handicapés	A
Stratégie D1	Le thème du logement à prix modérés est intégré à la stratégie D1 «Plans d'aménagement local».	A
Actualisation des fiches de mesure		
A_01	Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement	-
A_02	Territoires à habitat traditionnellement dispersé	-
A_03	Critères applicables aux zones de hameaux au sens de l'article 33 OAT	-
A_04	Consignes applicables à l'aménagement de terrains de golf	J
A_05	Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités	-
A_06	Préserver les surfaces d'assolement	J
A_07	Promouvoir l'urbanisation interne	-
A_08	Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement	-
B_01	Projets générant une importante fréquentation: harmoniser les transports, l'urbanisme et l'environnement	A
B_02	Mesures des projets d'agglomération « transports et urbanisation »	A
B_03	Fixer les priorités bernoises concernant le trafic ferroviaire aux plans national et international	-
B_04	Fixer des priorités concernant les transports publics régionaux, d'agglomération et locaux	A
B_06	Achever le réseau de routes nationales	J
B_07	Actualiser le plan du réseau routier	A
B_08	Mettre en œuvre les prescriptions relatives à la protection contre le bruit du trafic routier	A
B_09	Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation	J
B_10	Déterminer la qualité de la desserte par les transports publics	-
B_11	Gestion du trafic	J
B_12	Itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal (plan sectoriel pour le trafic cycliste)	J
B_13	Etendre le réseau de routes nationales (élimination de goulets d'étranglement)	Nouv.
B_14	Elaborer une stratégie bernoise sur le transport de marchandises et la logistique	Nouv.

N°	Contenu	Mod.
B_15	Routes d'approvisionnement pour des transports exceptionnels	Nouv.
C_01	Réseau de centres	–
C_02	Classification des communes selon les types d'espace décrits dans le projet de territoire du canton de Berne	J
C_03	Mettre en œuvre la politique concernant les agglomérations et la coopération régionale	J
C_04	Réaliser des pôles de développement cantonaux (PDE)	J
C_07	Promouvoir l'agriculture de manière différenciée selon les régions	Retrait
C_08	Harmoniser l'aménagement local et l'approvisionnement en énergie	A
C_09	Viser un approvisionnement conforme aux besoins dans les domaines des télécommunications et de la poste	–
C_11	Gestion forestière durable	A
C_12	Rajeunir, reboiser et entretenir des forêts ayant une fonction protectrice	A
C_14	Sites d'extraction nécessitant une coordination à un niveau supérieur	A
C_15	Installations de traitement des déchets d'importance cantonale (plan sectoriel déchets)	A
C_16	Garantir le développement de l'Université et de la Haute école pédagogique de Berne	–
C_17	Développement des structures scolaires	–
C_18	Installations de production d'énergie d'importance cantonale	–
C_19	Garantir l'alimentation publique en eau	–
C_20	Utiliser la force hydraulique des cours d'eau	J
C_21	Promouvoir les installations de production d'énergie éolienne	A
C_22	Centres de logistique du bois	Retrait
C_23	Piloter le développement touristique du point de vue spatial	A
C_24	Réaliser le Swiss Innovation Park de Biel/Bienne	J
C_25	Créer les conditions, du point de vue spatial, permettant la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032	A
C_26	Concentration des sites de la Haute école spécialisée bernoise	A
C_27	Garantir le traitement public des eaux usées	A
D_01	Constructions caractéristiques du paysage	–
D_03	Tenir compte des dangers naturels dans l'aménagement local	J
D_04	Tenir compte des risques techniques dans l'aménagement local (prévention des accidents majeurs)	–
D_06	Piloter la construction de résidences secondaires	–
D_07	Garantir la réutilisation des immeubles cantonaux sis dans des zones affectées à des besoins publics	–
D_08	Créer des aires de séjour et de transit destinées aux gens du voyage	–
D_09	Empêcher la croissance de la surface forestière	–
D_10	Préserver, valoriser et développer le site construit	Nouv.
E_01	Encourager la qualité et la mise en réseau des surfaces de compensation écologique dans l'agriculture	–
E_02	Assumer une responsabilité particulière dans le domaine de la protection des espaces vitaux et des espèces	–
E_03	Supprimer les obstacles aux déplacements suprarégionaux de la faune	–
E_04	Biodiversité en forêt	J
E_05	Préserver et valoriser les cours d'eau	J
E_06	Création et exploitation de parcs d'importance nationale au sens de la LPN	–
E_07	Site « Alpes suisses Jungfrau-Aletsch » inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO (SAJA)	–
E_08	Préserver et valoriser les paysages	A
E_09	Tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN	–
E_10	Mettre en œuvre les inventaires fédéraux au sens de l'article 18a LPN	–
E_11	Poursuivre le développement ciblé des secteurs d'économie mixte	–

N°	Contenu	Mod.
E_12	Sites palafittiques préhistoriques autour des Alpes inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO	-
F_01	Mettre en œuvre la Nouvelle politique régionale	-
G_01	Encourager le développement durable au niveau local	-
H_01	Garantir la gestion du plan directeur et la coordination des activités ayant des répercussions sur l'espace	-
I_01	Mettre en place et exploiter un système d'observation du territoire	J
R_01	Elaborer une stratégie de développement du Seeland – pied sud du Jura – Jura bernois	Retrait
R_05	Valoriser durablement l'écosystème de la Birse	-
R_06	Assainir la rive gauche du lac de Bienne	J
R_07	Téléphérique en V dans la région de la Jungfrau	-
R_08	Plan directeur des eaux de l'Aar du Hasli	-
R_09	Plan directeur des eaux de la Kander	-
R_10	Tunnel du Grimsel	J