



Des réserves stratégiques de terrains à bâtir pour le canton de Berne

Rapport sur la mise en œuvre de la motion 011-2019 CIAT (Klauser, Berne) adoptée sous forme de postulat

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 28 juin 2023
N° d'affaire : 2022.WEU.5404
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification : Non classifié

Table des matières

Table des matières.....	2
1. Synthèse	3
2. Contexte et mandat politique.....	4
3. Objectifs et délimitations	5
4. Offre et demande de zones d'activités dans le canton de Berne	6
4.1 Disponibilité des zones d'activités	6
4.2 Demande.....	6
5. Prescriptions et instruments de la politique foncière active	8
5.1 Bases légales et prescriptions fédérales	9
5.2 Bases légales et prescriptions cantonales.....	9
5.3 Prescriptions au niveau régional.....	9
5.4 Classement dans le cadre de l'aménagement local	10
5.5 Promotion et garantie de la disponibilité des zones à bâtir	10
5.6 Programme des PDE	10
5.7 Plan de quartier cantonal	11
5.8 Système de gestion des zones d'activités	12
5.9 Vente d'immeubles détenus par le canton.....	12
5.10 Développement des surfaces et sites dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR)	12
6. Politique active de mise à disposition des surfaces	14
6.1 Orientation envisageable d'une politique active de mise à disposition des surfaces dans le canton de Berne	14
6.1.1 Objectif	14
6.1.2 Champ d'application.....	14
6.1.3 Organisation	15
6.1.4 Analyse.....	16
6.2 Situation dans les autres cantons	17
6.2.1 Aperçu	17
6.2.2 Politique foncière active dans le canton de Fribourg	18
6.3 Fonds pour les affaires foncières du canton de Berne	18
7. Conclusion du Conseil-exécutif	20
8. Proposition au Grand Conseil	20

1. Synthèse

La mise à disposition rapide de zones d'activités pour l'extension et l'implantation des entreprises est un pilier du développement économique. Le Conseil-exécutif a donc adopté la mesure « Mener une politique active pour la mise à disposition de surfaces » dans le cadre de la stratégie économique 2025. Le Grand Conseil s'est, lui aussi, prononcé en faveur d'une telle politique en adoptant sous forme de postulat la motion 011-2019 CIAT (Klauser, Berne), intitulée : « Des réserves stratégiques de terrains à bâtir pour le canton de Berne ».

En 2021, il existait sur le territoire cantonal 3556 hectares de zones d'activités au total et 226 hectares de zones d'activités non construites d'importance régionale, mais les surfaces immédiatement disponibles n'étaient que de 13,7 hectares. Il faut savoir que la Promotion économique du canton de Berne a reçu 25 demandes pour des périmètres relativement grands (44 hectares en tout) rien qu'en 2022. L'offre est donc inférieure à la demande, et l'évolution des dernières années révèle une augmentation ininterrompue du nombre de demandes transmises par des entreprises établies dans le canton de Berne.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, et les modifications qui en découlent au niveau cantonal de la loi et de l'ordonnance sur les constructions ainsi que du plan directeur restreignent fortement les possibilités de classement en zone à bâtir. De plus, les expériences faites ces dernières années ont montré que la panoplie d'instruments dont le canton de Berne est doté ne suffit pas pour mettre à disposition assez de nouvelles zones d'activités exploitables à brève échéance.

Une politique active de mise à disposition de surfaces permettrait au canton d'augmenter, au moyen d'un plan d'achat et de vente de réserves stratégiques de terrains à bâtir, le nombre de périmètres classés en zone d'activités qui peuvent être proposés et d'améliorer la disponibilité à court terme de ces derniers. Selon les modalités retenues, la mise en œuvre de cette politique occasionnera une importante adaptation des bases légales, portant notamment sur la création éventuelle d'une institution ainsi que sur le champ d'application et le financement de la politique. Aussi l'élaboration d'un programme concret devra-t-elle faire l'objet d'un projet distinct, mené avec le soutien d'organes spécialisés externes, dès que le Grand Conseil aura pris connaissance du présent rapport.

2. Contexte et mandat politique

Les entreprises resteront compétitives au plan international seulement si elles ont le moyen de s'agrandir et la liberté de réagir aux changements. L'accroissement des activités et l'implantation de nouvelles entreprises ne peuvent se faire sans surfaces¹. La rapidité avec laquelle des zones d'activités sont disponibles constitue donc l'un des facteurs décisifs lorsqu'il s'agit de garantir l'attrait du canton et, de la sorte, le développement économique sur le sol bernois.

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur en 2014. Depuis lors, la possibilité de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir est fortement limitée. Il importe donc d'autant que les zones d'activités déjà disponibles dans le canton de Berne soient effectivement prêtes à être utilisées selon l'affectation prévue. Dans le canton de Berne, différents instruments permettent de proposer des surfaces disponibles. Le système de gestion des zones d'activités, le programme des pôles de développement économique (PDE) et la vente de terrains appartenant au canton en font partie. Au cours des années passées, il s'est toutefois avéré que ces instruments n'ont pas suffi à rendre exploitables assez de zones d'activités là où les entreprises le souhaitaient, ni à garantir la disponibilité de celles-ci. Les surfaces de grande taille sont les plus concernées : elles sont rares, d'autant plus si elles doivent être exploitées à court terme.

Vu le contexte, le Conseil-exécutif a adopté la mesure « Mener une politique active pour la mise à disposition de surfaces »² dans le cadre du troisième train de mesures de la stratégie économique 2025. Cette mesure vise à garantir la mise à disposition rapide de zones d'activités adaptées pour l'implantation et le développement d'entreprises. La possibilité doit donc être donnée au canton d'acquérir des terrains et de les revendre de manière ciblée selon la politique économique du canton.

Le Grand Conseil s'est prononcé aussi en faveur de la politique en question lors de la session d'hiver 2019 en adoptant la motion 011-2019 CIAT (Klauser, Berne), intitulée « Des réserves stratégiques de terrains à bâtir pour le canton de Berne »³ sous forme de postulat. Le Conseil-exécutif est ainsi chargé d'examiner la possibilité d'introduire une politique active qui permettrait au canton d'acquérir lui-même, pendant un temps donné, des réserves stratégiques de terrain à bâtir. Le présent rapport concrétise le mandat confié au Conseil-exécutif.

¹ En l'occurrence, les termes « surfaces », « immeubles » et « zones d'activités » sont considérés comme synonymes et se rapportent aux parcelles.

² Voir le communiqué de presse du 1^{er} juin 2018 : [Stratégie économique 2025 - Une politique active de mise à disposition de surfaces](#)

³ Motion 011-2019 CIAT (Klauser, Berne) : [Des réserves stratégiques de terrains à bâtir pour le canton de Berne, affaire n° 2019.RRGR.26](#)

3. Objectifs et délimitations

Le présent rapport poursuit plusieurs objectifs. Il s'agit, d'une part, de quantifier l'offre de zones d'activités et la demande naissant des besoins des entreprises désirant s'agrandir ou s'implanter dans le canton et, d'autre part, de définir les interventions pouvant s'avérer nécessaires. Une analyse doit en outre permettre de déterminer si l'introduction d'une politique active de mise à disposition de surfaces, comme solution complétant le panel des instruments existants, aura des effets positifs sur la disponibilité à court terme des zones d'activités.

En prenant connaissance du présent rapport, le Grand Conseil peut s'exprimer sur plusieurs points avant que le Conseil-exécutif ne donne suite au projet, à savoir sur les interventions nécessaires, sur la direction générale à conférer à la politique active de mise à disposition de zones d'activités dans le canton de Berne et sur les démarches à entreprendre.

Le rapport n'expose pas de plan concret pour l'acquisition de réserves stratégiques de terrains à bâtir dans le cadre de la politique susmentionnée ; seules les grandes lignes sont proposées (chap. 6). Une mise en œuvre n'est possible qu'à l'issue d'un travail d'analyse circonstancié portant sur les conditions organisationnelles, financières et légales. Les recherches requises à cet effet étant conséquentes, le projet ne saurait se concrétiser sans le soutien d'un organe spécialisé externe.

Si le Grand Conseil partage l'avis du Conseil-exécutif, c'est-à-dire s'il confirme une nouvelle fois que l'acquisition de réserves stratégiques de terrains à bâtir par le canton répond à un besoin et qu'une politique active en ce sens est nécessaire, le Conseil-exécutif lui soumettra à un stade ultérieur un plan concret et les modifications législatives nécessaires à cet égard (éventuellement avec des variantes).

4. Offre et demande de zones d'activités dans le canton de Berne

4.1 Disponibilité des zones d'activités

Selon le dernier relevé de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), datant de 2021, les zones d'activités du canton de Berne totalisent 3556 hectares, dont 266 réparties en 335 parcelles d'importance régionale⁴ non construites. Un examen plus détaillé révèle cependant que beaucoup des zones en question ne sont pas disponibles ou ne le sont du moins pas à brève échéance⁵. Les raisons en sont diverses. Dans 31 % de ces zones, un projet est déjà en cours de réalisation ou un permis de construire a déjà été délivré. Dans d'autres cas, les entreprises les gardent en réserve pour d'éventuelles extensions. En outre, dans près de la moitié des zones d'activités non bâties, des obstacles concrets entravent ou retardent l'utilisation des terrains, comme des restrictions de droit public (p. ex. distance à la forêt ou aux cours d'eau), un équipement lacunaire ou des conventions de droit privé (p. ex. baux à loyer ou à ferme de longue durée). Par ailleurs, la disponibilité de ces zones n'est pas systématiquement garantie du point de vue de l'aménagement du territoire.

Tout compte fait, les zones d'activités immédiatement disponibles sont au nombre de 18 seulement pour une surface non construite de 13,7 hectares. Une surface non construite de 7,9 hectares répartie sur 11 autres zones d'activités sera disponible d'ici deux ans⁶. À cela s'ajoutent encore 43 autres zones d'activités ne présentant pas d'obstacle particulier (34,6 ha), mais dont le statut est incertain, soit pour des raisons d'aménagement du territoire (disponibilité), soit parce que les intentions des propriétaires ne sont pas connues.

Les 29 zones qui seraient disponibles, tout de suite ou dans un délai de deux ans au plus, devraient encore passer au crible d'autres critères importants liés à l'attrait économique, comme l'emplacement du site (s'agissant en particulier de l'infrastructure de transport et la proximité avec l'autoroute) ou la géométrie du périmètre⁷.

4.2 Demande

La Promotion économique du canton de Berne (PE BE) reçoit régulièrement des sollicitations concernant des surfaces non construites de grande taille. En 2022, 25 demandes lui ont été transmises, pour un volume total de quelque 44 hectares⁸. L'une d'entre elles n'a pas pu être traitée en raison de la superficie désirée (20 ha) trop élevée, rendant impossible toute offre. Des zones d'activités ont pu être proposées dans 20 cas, sachant que certaines de ces zones l'ont été à plusieurs reprises. Il n'a pas été possible de répondre à quatre demandes faute de zones d'activités adaptées. Jusqu'à présent, aucune de ces demandes ne s'est soldée par la réservation ou l'acquisition de terrains.

Régulièrement, des demandes arrivent d'entreprises suisses ou étrangères voulant s'implanter, mais le nombre de demandes déposées par des entreprises déjà sises dans le canton de Berne

⁴ Selon la définition retenue pour le système de gestion des zones d'activités, les surfaces sont d'importance régionale si elles atteignent une certaine taille ou si un instrument d'aménagement les désigne comme telles (p. ex. PDE ou CRTU).

⁵ Au sens du présent rapport, la disponibilité à court terme se comprend comme la possibilité de bâtir des surfaces en l'espace de quelques mois. Si les investisseuses et investisseurs ou les entreprises ne sont pas en mesure de déposer une demande de permis de construire dans un laps de temps allant d'un à six mois, la situation est souvent trop incertaine et le transfert de l'immeuble ne peut avoir lieu dans le cadre des efforts fournis par la Promotion économique.

⁶ Le recensement des zones d'activités non construites fait une différence entre les surfaces immédiatement disponibles et celles dont la disponibilité n'est envisageable que dans un délai de deux ans (ou plus). Il est donc impossible d'en déduire le nombre de zones pouvant être rapidement mises à disposition, c'est-à-dire dans un intervalle de six mois.

⁷ La majorité des 29 surfaces se trouvent dans la région du Seeland et de Biel/Bienne (14 zones d'activités). Sept autres de ces zones sont disponibles se situent en Haute-Argovie. L'Oberland n'en a qu'une et l'Emmental, pas du tout.

⁸ Ce chiffre, quelque peu supérieur à ceux des années passées, doit être mis en regard de la légère augmentation du nombre de demandes.

a continué d'augmenter et ces demandes forment maintenant la majorité des cas. Cette évolution confirme la constatation faite au chapitre 4.1: l'offre de zones d'activités non construites disponibles à brève échéance est très limitée et il est difficile de trouver des surfaces pour des entreprises, même pour des entreprises bernoises qui connaissent bien le canton⁹.

Les coûts économiques inhérents à la situation sont élevés : d'une part, il existe un risque concret que des entreprises de grande taille implantées de longue date dans le canton doivent quitter ce dernier si les surfaces nécessaires ne peuvent être trouvées ; d'autre part, le canton peut aussi laisser passer des occasions liées à l'implantation d'entreprises, notamment celles de dimension importante (on pense par exemple à la création d'emplois et aux rentrées fiscales supplémentaires).

Bilan

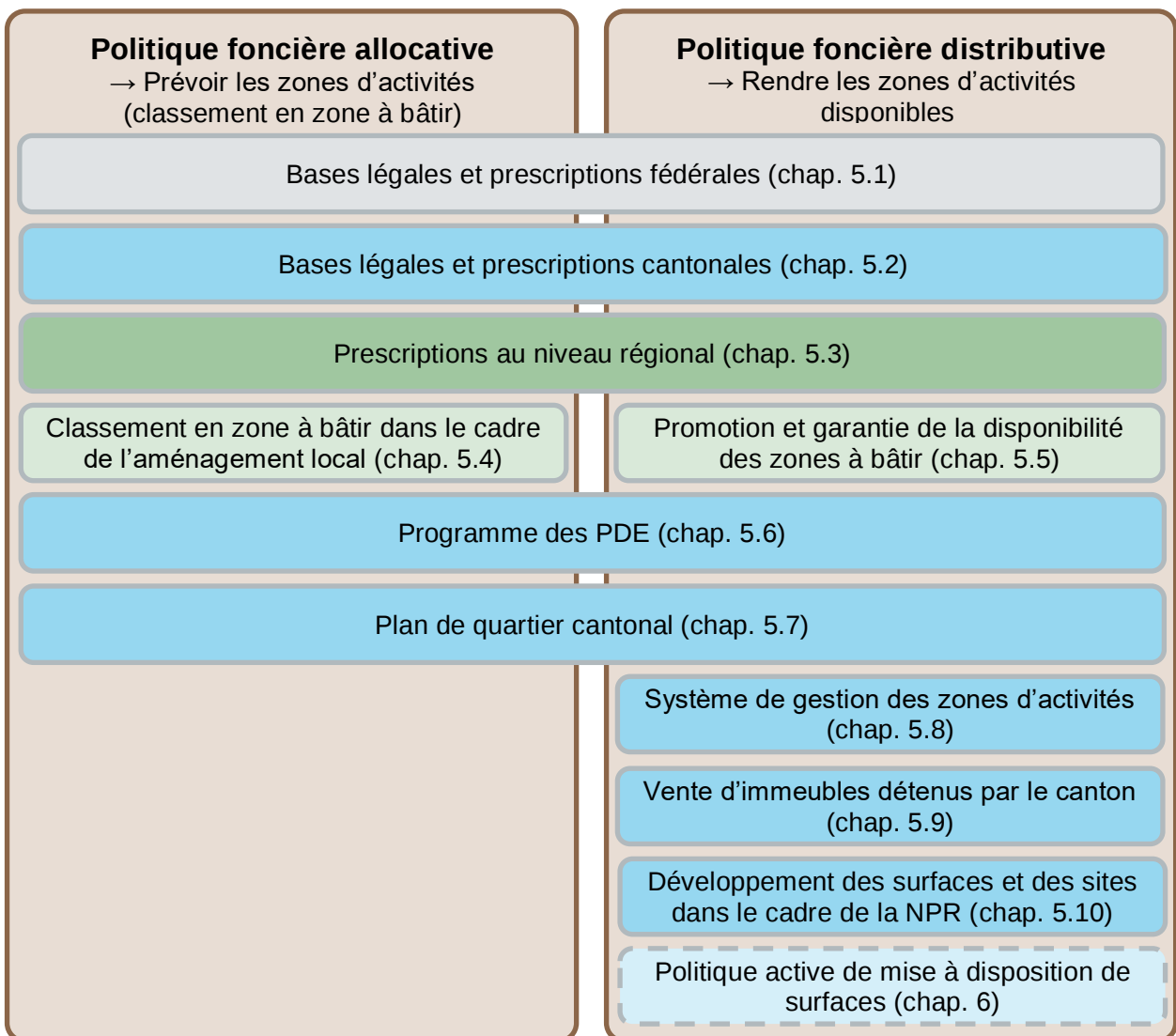
- L'offre de zones d'activités non construites n'existe qu'en théorie dans le canton de Berne. Dans la réalité, il n'y a guère de surfaces pouvant être rendues rapidement disponibles.
- La demande pour des superficies de grande taille existe bel et bien et le nombre de requêtes faites par des entreprises bernoises désirant s'agrandir ne cessent d'augmenter.

⁹ Voir aussi à ce sujet les réponses de l'interpellation 237-2022 Schitt (Utzig, UDC) intitulée « Pourquoi les entreprises de renom, implantées depuis longtemps dans la région, sont-elles toujours plus nombreuses à devoir chercher des solutions à l'expansion, au développement, à l'agrandissement et à la croissance dans les cantons voisins ? »

5. Prescriptions et instruments de la politique foncière active

La politique foncière active¹⁰ est une façon de désigner l'ensemble des décisions et des interventions étatiques qui se rapportent à la nature de l'affectation, à la répartition des terrains et à la valeur du sol¹¹. La politique foncière peut ensuite être allocative ou distributive. Dans sa dimension allocative, la politique foncière se définit comme la régulation de l'usage du sol par des instruments d'aménagement fixant les possibilités d'utilisation des sites et les restrictions nécessaires (comme le fait un plan de zones communal). Le volet distributif de la politique foncière (qui comprend par exemple les mesures de promotion et de garantie de la disponibilité de zones à bâtir) vise à offrir l'assurance d'une utilisation du sol conforme à ce qui est prévu. En ce sens, les principes esquissés au chapitre 6, relevant d'une politique active de mise à disposition de surfaces par l'acquisition de réserves stratégiques de terrains à bâtir, correspondent à une mesure de politique foncière distributive.

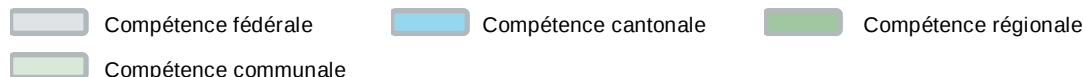
Prescriptions et instruments de la politique foncière cantonale



¹⁰ La notion de politique foncière active est comprise ici dans un sens très large. Le plus souvent, elle ne désigne que le volet distributif (voir à cet égard les considérations ci-dessus) ou, plus spécifiquement encore, l'acquisition stratégique de terrains par l'État. Par ailleurs, les termes de politique active de mise à disposition de surfaces et de politique foncière active sont souvent utilisés comme synonymes ; c'est le cas dans le présent rapport. La première de ces politiques a un champ d'application un peu plus vaste, d'autres modalités s'ajoutant à l'acquisition stratégique de terrains, par exemple l'acquisition de biens immobiliers existants.

¹¹ Voir l'étude de l'Université de Berne à ce sujet ainsi qu'au sujet de la différence entre le volet allocatif et distributif de la politique foncière : Jäggi, Hanna (2014). *Landeigentum und Raumplanung. Raumentwicklungsstrategien im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) des Kantons Bern* (CRED-Bericht 4). Center for Regional Economic Development, Université de Berne

Légende :



5.1 Bases légales et prescriptions fédérales

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), acceptée en 2013, a débouché sur un changement fondamental dans le domaine : en favorisant l'urbanisation dans les zones à bâtir déjà existantes et en restreignant fortement la possibilité de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir. L'urbanisation interne (URBi) joue ainsi un rôle prépondérant. Il faut ajouter que le classement de nouveaux terrains en zone à bâtir est conditionné par l'existence d'une gestion des zones d'activités (voir le chap. 5.8). Les dispositions en question rendent difficile la délimitation rapide de zones d'activités supplémentaires. Le fait que les zones à bâtir non construites soient effectivement disponibles ou non importe peu dans ce cadre (voir le chap. 4.1).

5.2 Bases légales et prescriptions cantonales

Le changement d'orientation fédérale en matière d'aménagement du territoire a été mis en œuvre, au niveau cantonal, par différentes bases légales que l'on trouve dans le plan directeur du canton de Berne, approuvé le 4 mai 2016 par le Conseil fédéral, dans les adaptations de la loi sur les constructions (LC)¹² qui en découlent, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017, ainsi que dans la version révisée de l'ordonnance sur les constructions (OC)¹³. En parallèle, la protection des terres cultivables a été renforcée par une modification de la LC¹⁴.

Les dispositions du plan directeur qui sont pertinentes dans le cadre du présent rapport ont trait aux dimensions des zones d'activités et aux conditions à réunir¹⁵, de même qu'au programme des PDE¹⁶.

D'autres exigences concernent la desserte des sites¹⁷. Il s'agit en effet d'éviter toute surcharge du système de transports en place. Une planification des transports est ainsi nécessaire pour les grandes zones d'affectation (ou d'activités) générant une importante fréquentation, car elle permet d'identifier les points faibles et les potentiels tant de développement que d'optimisation.

5.3 Prescriptions au niveau régional

La conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) a force obligatoire pour les autorités en tant que plan directeur régional. Un secteur prioritaire pour l'extension du milieu bâti désignée dans une CRTU approuvée est donc contraignant et ne peut être ignoré dans l'aménagement communal qui lui succède. L'instrument ne constitue toutefois pas un plan d'affectation préalable que la commune serait tenue de respecter ; il indique seulement les endroits

¹² Loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)

¹³ Ordonnance cantonale du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1)

¹⁴ La réglementation relative à la protection des terres cultivables (art. 8a, 8b et 8c LC) a été introduite dans le cadre de l'initiative sur les terres cultivables de 2016, retirée au profit du contre-projet du Grand Conseil finalement adopté.

¹⁵ Objectif principal A : Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation – fiche de mesure A_05 (déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités)

¹⁶ Objectif principal C : Créer des conditions propices au développement économique – fiche de mesure C_04 (réaliser des pôles de développement cantonaux (PDE))

¹⁷ Fiche de mesure B_01 (projets générant une importante fréquentation : harmoniser les transports, l'urbanisme et l'environnement) du plan directeur cantonal et articles 91a ss OC

dont l'utilisation en tant que zones d'activités est admissible dans la perspective globale de l'aménagement du territoire.

5.4 Classement dans le cadre de l'aménagement local

Les communes jouent un rôle central autant dans la mise à disposition que dans la disponibilité des zones d'activités. Il leur revient de déterminer les zones d'activités dans les plans d'affectation, ces derniers étant contraignants pour les propriétaires des immeubles, en tenant compte des principes d'aménagement et des prescriptions d'ordre supérieur (p. ex. plan directeur cantonal, CRTU). Elles fixent dans ce cadre le degré d'affectation et se préoccupent de l'équipement des terrains. Néanmoins, comme mentionné au chapitre 5.1, le classement n'est possible que dans la mesure où les prescriptions d'ordre supérieur de la législation sur l'aménagement du territoire et sur les constructions ainsi que le mémento relatif à la gestion des zones d'activités dans le canton de Berne sont respectées. On pense notamment à la coordination des classements au-delà des frontières communales et à la garantie en droit de la disponibilité des zones d'activités nouvellement classées (voir le chap. 5.5).

5.5 Promotion et garantie de la disponibilité des zones à bâtir

Selon les conditions visées à l'article 15, alinéa 4 LAT, de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir si leur disponibilité est garantie sur le plan juridique. Plusieurs mesures sont prévues à l'article 126a LC, qui permettent aux communes de satisfaire ces exigences ¹⁸:

- le remaniement parcellaire (dont les détails sont réglés aux art. 119 ss LC),
- l'obligation contractuelle de construire (dont les détails sont réglés à l'art. 126b LC),
- le classement conditionnel en zone à bâtir (dont les détails sont réglés à l'art. 126c LC),
- la décision imposant une obligation de construire et la prise des mesures nécessaires à son exécution (dont les détails sont réglés à l'art. 126d LC),
- la compensation d'avantages dus à l'aménagement (dont les détails sont réglés aux art. 142 ss LC).

Ces mesures ont été conçues pour que les terrains en zone à bâtir soient construits ou qu'ils soient utilisés de manière conforme à l'affectation de la zone. Autrement, les parcelles avoisinantes encore non classées subissent une pression croissante, ce qui favorise le mitage du territoire.

S'agissant de la mise à disposition rapide de zones d'activités, seules trois de ces mesures entrent en ligne de compte : l'obligation contractuelle de construire, le classement conditionnel en zone à bâtir ainsi que la décision imposant une obligation de construire et la prise des mesures nécessaires à son exécution. S'il est possible de recourir à ces mesures pour des surfaces déjà classées en zone à bâtir, la LAT ne prescrit d'obligation à cet égard que dans les cas où de nouveaux terrains sont classés en zone à bâtir.

5.6 Programme des PDE¹⁹

Le programme relatif aux pôles de développement économique (programme des PDE) a été mis en place en 1989 par le canton de Berne. Il est inscrit dans le plan directeur cantonal (fiche

¹⁸ Voir à cet égard le mémento sur la garantie juridique de la disponibilité de terrains à bâtir

¹⁹ Voir la page Internet cantonale sur le programme des PDE

de mesure C_04). Avec ce programme, il s'agit de préparer, sous l'angle de l'aménagement territorial, des périmètres centraux afin que des entreprises puissent s'y implanter ou s'y agrandir dans les meilleurs délais. Les emplois se trouvent ainsi concentrés en des lieux bien situés et le développement économique s'en voit d'autant renforcé.

Le programme des PDE ne s'arrête pas aux pôles de développement cantonaux, il concerne aussi les zones stratégiques d'activités (ZSA) depuis 1998. Les PDE sont tous désignés dans le plan directeur cantonal de manière contraignante pour les autorités. Les sites ont été soigneusement choisis et jouissent d'une bonne desserte ; la plupart d'entre eux se composent de plusieurs parcelles adjacentes. Les ZSA sont également prévues dans le plan directeur cantonal et ont donc force obligatoire pour les autorités. Elles consistent en des périmètres d'un seul tenant et d'une certaine étendue, adaptés pour la réalisation de projets de grande envergure comme l'agrandissement ou l'implantation d'entreprises. Leur mise à disposition est garantie dans les bases de l'aménagement territorial, de sorte que ces terrains sont constructibles en l'espace de quelques mois seulement.

Les expériences réalisées au cours des dernières années ont cependant montré que le programme des PDE et les ZSA n'étaient pas des moyens suffisamment efficaces en ce qui concerne la garantie de la disponibilité à court terme des zones d'activités. Actuellement, aucune des cinq ZSA désignées dans le plan directeur cantonal ne dispose de terrains à proposer. Par ailleurs, de nouvelles ZSA n'ont pas pu être créées²⁰. L'une des raisons en est que les communes sont peu incitées à développer et mettre en place une ZSA, puisqu'elles doivent investir des ressources dans les mesures d'aménagement préparatoires et l'équipement du site sans savoir si ce dernier trouvera une affectation et, le cas échéant, laquelle.

5.7 Plan de quartier cantonal

Selon l'article 102 LC, le canton a la possibilité d'édicter un plan de quartier afin de sauvegarder des intérêts cantonaux ou, s'ils sont menacés, des intérêts régionaux. Un plan de quartier cantonal déploie les mêmes effets juridiques que les plans de quartier communaux et a donc force obligatoire pour les propriétaires des immeubles. Des zones industrielles ou des mesures destinées à la réalisation de PDE, désignés dans le plan directeur cantonal, peuvent y être définies. La Direction de l'intérieur et de la justice est compétente pour l'édiction d'un plan de quartier cantonal. Cette édiction peut être concomitante à l'octroi d'un permis de construire et d'autres éventuelles autorisations (procédure combinée en application par analogie de l'art. 88 LC ou procédure coordonnée selon la loi de coordination²¹).

L'édiction d'un plan de quartier cantonal crée certes les bases d'aménagement nécessaires s'agissant des zones d'activités (nouvelles), mais la disponibilité de ces dernières dépend d'autres facteurs sur lesquelles l'instrument n'a aucune influence directe, tels que la propension des propriétaires à vendre leurs biens ou l'équipement garanti par la commune. Les conditions applicables (sauvegarde des intérêts cantonaux) et le principe de subsidiarité en vigueur en matière d'aménagement (compétence primaire des communes) font du plan de quartier cantonal un instrument réservé à certains particuliers dans ce contexte.

²⁰ Dernièrement, le projet de création d'une ZSA à Anet (Zbangmatte) a été interrompu à la suite du résultat négatif obtenu en votation populaire le 15 mai 2022.

²¹ Loi cantonale de coordination du 21 mars 1994 (LCoord ; RSB 724.1)

5.8 Système de gestion des zones d'activités²²

Conformément à l'article 30a, alinéa 2 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT)²³, la délimitation de nouvelles zones d'activités requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités (SGZA). Il s'agit ainsi d'optimiser l'utilisation des zones d'activités, du point de vue régional, pour qu'elle aille dans le sens d'une utilisation mesurée et appropriée du sol. L'objectif est d'utiliser au mieux les zones d'activités existantes avant d'en créer de nouvelles.

À côté des prescriptions relatives au classement des terrains en zones d'activités, le SGZA réunit des informations sur les zones d'activités non construites. Ces informations sont obtenues lors d'un relevé périodique et sont publiées sur le géoportail du canton de Berne. Le SGZA contribue ainsi largement à donner une vue d'ensemble des zones d'activités effectivement disponibles à courte échéance dans le canton de Berne (voir à cet égard le chap. 4.1). Toutefois, il n'offre aucun moyen d'influencer la disponibilité des terrains, ce qui ne correspond d'ailleurs pas au but dans lequel il a été créé.

5.9 Vente d'immeubles détenus par le canton

Depuis 1998, la PE BE fait office d'intermédiaire en vertu de la loi sur le développement de l'économie (LDE)²⁴ pour l'acquisition et la vente d'immeubles relevant du patrimoine financier du canton de Berne en vue du développement d'entreprises ou de l'implantation de nouvelles entreprises. Une évaluation est menée tous les deux ans pour définir les immeubles qui se prêtent à cet effet. Le Conseil-exécutif se fonde ensuite sur les résultats de cette dernière pour valider la transaction par voie d'arrêté. De 1998 à 2022, la PE BE a pu conclure 54 affaires (surface : 31,4 ha ; produit : CHF 51,1 mio.).

Les effets de cet instrument ont été très concluants par le passé, car les immeubles concernés sont disponibles à brève échéance et la PE BE peut mener rapidement à bien le projet de vente et le soumettre à la décision du Conseil-exécutif. Au fil du temps, le nombre de parcelles pouvant faire l'objet d'une revente n'a cessé de diminuer, puisque la réserve d'immeubles adaptés du patrimoine financier du canton de Berne s'est pratiquement épuisée. Pour l'heure, il ne reste plus que neuf immeubles d'une superficie totale de 10,7 hectares, répartis sur six sites. Certaines de ces surfaces sont situées, qui plus est, en périphérie ou présentent des obstacles à la réalisation. Si cet instrument ne permet pas l'achat de nouveaux immeubles, il n'aura bientôt plus d'utilité.

5.10 Développement des surfaces et sites dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR)

Dans le cadre des mesures de promotion de la NPR, le canton de Berne peut soutenir le développement de surfaces et de sites en milieu rural, le but étant d'en faire des périmètres constructibles et compétitifs, et de faciliter à long terme l'agrandissement et l'implantation d'entreprises. Dans tous les cas, comme pour toutes les mesures NPR, le projet doit nécessairement être porté par une région ; le canton ne peut pas lancer de projet ni engager les moyens que ce dernier implique.

²² Voir la page Internet cantonale sur la [gestion des zones d'activités](#)

²³ Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1)

²⁴ Loi du 13 mars 1997 sur le développement de l'économie (LDE ; RSB 901.1)

Cet instrument offre des bases appropriées pour améliorer la disponibilité à court terme de zones d'activités. Néanmoins, les régions n'ayant que très peu fait usage de celui-ci, il n'y a pas à en attendre d'effets notables.

Bilan

- Le classement en zones d'activités est soumis à des exigences élevées sur le plan tant fédéral que cantonal.
- Le classement de nouvelles zones d'activités relève des communes.
- Le programme des PDE et, en particulier, les zones stratégiques d'activités sont d'une efficacité limitée dans la mise à disposition à court terme de zones d'activités nouvelles.
- Le canton de Berne ne possède pas assez d'immeubles se prêtant à la vente.
- Les plans de quartier cantonaux entrent seulement en ligne de compte dans des cas particuliers.
- Le panel d'instruments actuel du canton de Berne ne permet pas de mettre rapidement à disposition de nouvelles surfaces en nombre suffisant.

6. Politique active de mise à disposition des surfaces

6.1 Orientation envisageable d’une politique active de mise à disposition des surfaces dans le canton de Berne

Une indication expresse est ici nécessaire : les considérations ci-dessous se contentent d’esquisser les contours de la politique de mise à disposition de surfaces. Un programme concret n’est possible qu’après des analyses complètes et requiert le concours de services spécialisés externes.

Deux options ont été développées ci-après concernant l’aspect organisationnel (variante 1 : dans l’administration ; variante 2 : hors de l’administration). L’objectif poursuivi et les cas d’application possibles sont les mêmes dans les deux variantes.

6.1.1 Objectif

La politique active de mise à disposition de surfaces dans le canton de Berne est introduite à des fins de politique économique uniquement²⁵. Dans la pratique, il s’agit surtout de donner au canton de Berne la possibilité d’acquérir des réserves stratégiques de terrains à bâtir et de pouvoir les revendre en faveur du développement économique. Le canton de Berne est ainsi en mesure de combiner aménagement et propriété et d’avoir une influence directe sur la disponibilité à court terme des zones d’activités en tant que propriétaire de droit privé.

6.1.2 Champ d’application

L’acquisition de réserves stratégiques de terrains à bâtir n’est pas le seul cas d’application possible (voir le tableau ci-dessous). Chaque cas et chaque projet doit apporter une contribution au développement économique du canton, de sorte que les interventions n’entrent pas dans le cadre des opérations récurrentes, mais impliquent une pesée des intérêts au cas par cas.

Les différents cas envisageables sont présentés ci-dessous.

Cas d’application	Chances
Achat, remise et vente de grandes zones d’activités (construites ou non, terrains industriels)	– Influence directe sur des projets concrets (p. ex. au moyen de prescriptions concrètes qui concernent l’utilisation) – Réduction des liens de dépendance externes et de la charge de coordination – Simplification des processus de planification
Achat de parcelles hors de la zone à bâtir, classement en zone à bâtir, remise et vente	– Influence directe sur des projets concrets (p. ex. au moyen de prescriptions concrètes qui concernent l’utilisation) – Réduction des liens de dépendance externes et de la charge de coordination – Simplification des processus de planification

²⁵ Une utilisation de cette politique à d’autres fins, concernant notamment le marché du logement, n’est pas prévue.

	– Création de zones d'activités supplémentaires (même si les terrains sont à classer en zone à bâtir selon les procédures usuelles)
Achat de zones d'activités adjacentes relativement petites, fusion puis remise et vente	– Concrétisation de l'affectation prévue dans des zones d'activités autrement inadaptées (géométrie, etc.) – Offre supplémentaire pour des zones d'activités de relativement grande taille sans classement de terrains en zone à bâtir – Réduction des liens de dépendance externes et de la charge de coordination
Achat de zones d'activités situées en périphérie ou achat de zones dont l'utilisation est entravée, déclassement de zones à bâtir	– Accroissement de la marge de manœuvre pour de nouveaux classements – Contribution à la mise en œuvre des objectifs visés dans le domaine de l'aménagement du territoire
Financement (préalable) de l'équipement	– Accélération des processus de mise en œuvre – Réduction des liens de dépendance concernant les décisions communales
Suivi actif des développements de sites	– Pilotage ciblé de l'utilisation des parcelles – Adhésion ciblée au sein de la population

6.1.3 Organisation

Variante 1 : intégration dans les structures existantes (au sein de l'administration)

Les tâches sont assignées aux offices de l'administration et la mise en œuvre garde ainsi une proportion modeste. L'OEC serait alors chargé, d'une part, d'identifier les immeubles dont le canton doit se porter acquéreur et, d'autre part, de faire office d'intermédiaire dans les transactions concernant des terrains appartenant au canton. Le processus formel des opérations immobilières relèverait de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) et les questions relevant de l'aménagement du territoire seraient du ressort de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) et des communes.

Même si les offices impliqués peuvent recourir aux moyens à leur disposition, les nouvelles tâches qui leur incombent, en particulier les processus de décision et de mise en œuvre si l'on entend en garantir la promptitude, rendent une augmentation des ressources humaines de l'administration cantonale nécessaire. Un financement de ces ressources supplémentaires par les recettes tirées de la gestion des immeubles et le produit de la vente de ces derniers est plausible.

Les compétences décisionnelles (éventuelle délégation des décisions d'achat à une seule Direction) devraient faire l'objet de nouvelles réglementations clairement définies. Le Grand Conseil pourrait accorder des moyens de financement en approuvant des crédits-cadres pluriannuels. Ces modifications peuvent être prévues dans le cadre légal actuel.

Variante 2 : création d'une nouvelle institution (hors de l'administration)²⁶

Dotée de la personnalité juridique, une nouvelle institution serait responsable du déroulement des opérations immobilières, de l'administration et de la gestion des immeubles acquis ainsi que des échanges avec les organes cantonaux concernés (principalement la PE BE, l'OIC et l'OACOT). D'autres analyses doivent encore permettre de déterminer si elle doit être régie par le droit public ou privé²⁷.

L'institution est à diviser en deux niveaux. Le premier échelon serait opérationnel et devrait comprendre 5 à 10 collaboratrices et collaborateurs prenant en charge les affaires courantes (opérations immobilières, administration, gestion et coordination). Le second serait stratégique (décisions importantes). Les décisions concernant l'achat et la vente serait de la compétence d'un collège décisionnel distinct. Ce collège pourrait comprendre en son sein des personnes issues du monde politique, de l'administration ou de l'économie privée, mais doit être en mesure de se prononcer rapidement sur les affaires. La surveillance politique sera garantie par un rapport périodique et les mandats de prestations qui y sont liés ainsi que par la surveillance du Contrôle des finances.

La création d'un fonds est pertinente compte tenu de l'irrégularité des rentrées financières et des dépenses dont il faudrait lisser les effets. La dotation initiale en capital devrait s'établir entre 50 et 200 millions de francs, mais un approvisionnement par étape est envisageable. Les éventuels gains résultant des opérations immobilières alimenteront le fonds jusqu'à un certain seuil. Il est vraisemblable de penser qu'après l'alimentation du fonds, il n'y ait plus d'autres besoins financiers, car la gestion des immeubles acquis et le produit de la vente de ces derniers dégageraient suffisamment d'argent pour le financement de la politique active de mise à disposition de surfaces et des coûts d'exploitation de l'institution (cf. la situation dans le canton de Fribourg, chap. 6.2.2).

Au vu de l'envergure des réglementations légales nécessaires pour la constitution et les activités de la nouvelle institution, la création d'une nouvelle base légale est indispensable.

6.1.4 Analyse

Les deux variantes possibles pour la structure organisationnelle de la politique active de mise à disposition de surfaces ont fait l'objet d'une analyse SWOT. Sur la base de cette dernière, une décision préliminaire pourra être prise avant que la procédure ne se poursuive (mandat à des tiers pour la conception d'un programme concret de mise en œuvre).

Variante 1 (au sein de l'administration) Variante 2 (hors de l'administration)	
Points forts – Structures existantes	– Nouvelle institution chargée d'un mandat clair
– Coordination simplifiée avec les stratégies des domaines de l'économie et de l'aménagement du territoire	– Prestations centralisées
– Contrôle automatique dû à l'implication de plusieurs offices et services	– Prise rapide de décision
	– Implication possible d'une représentation politique, communale et privée (au sein de l'organe décisionnel)

²⁶ Cette option se fonde sur la politique foncière active du canton de Berne (voir le chap. 6.2.2).

²⁷ L'institution serait considérée comme appartenant au deuxième cercle des organisations chargées de tâches publiques conformément aux Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques.

Points faibles	– Savoir-faire lacunaire des offices et services spécialisés compétents – Complexité de la structure organisationnelle impliquant de nombreuses unités et compétences – Importance de l'influence de l'administration – Augmentation de l'effectif de l'administration	– Nouvelles bases légales nécessaires – Création nécessaire d'un fonds et engagement à long terme des moyens requis
Chances	– Acquisition de connaissances au sein de l'administration – Amélioration de la collaboration transversale entre les offices	– Dynamisation du développement de l'économie et de l'aménagement du territoire par l'arrivée d'un nouvel organe – Fonction de gardienne et de promotrice de l'institution dans les projets économiques d'importance cantonale
Risques	– Obstacle à la réussite posé par les processus internes et les longues voies décisionnelles – Décisions politiques plutôt que professionnelles – Insuffisance des finances, qui devraient être revues à chaque fois dans le cadre du budget ordinaire – Conflits d'intérêts entre les offices aux missions divergentes	– Autofinancement imparfait impliquant un soutien périodique de la part du canton – Incertitude quant au pilotage de la nouvelle institution

6.2 Situation dans les autres cantons

6.2.1 Aperçu

Onze cantons disposent de bases légales sur lesquelles ils font reposer une politique active en matière de biens fonciers ou de mise à disposition de surfaces (AI, AR, BS, FR, GE, GL dès le 1^{er} juillet 2023, GR, JU, NE, SZ et VS). Dans le canton de Bâle-Campagne, des discussions sont en cours.

Dans les cantons de Bâle-Ville, de Fribourg, de Genève, de Glaris (dès le 1^{er} juillet 2023) et de Neuchâtel, la politique foncière active relève de l'État. Des bases légales prévoient la possibilité d'acquérir et de réaliser des terrains dans ce cadre. Les cantons de Genève et de Fribourg ont créé une institution pour la mise en œuvre de cette politique.

Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, du Jura, de Schwyz et du Valais, la politique active de mise à disposition de surfaces est déléguée aux districts (AI) ou aux communes. Les cantons des Grisons et du Jura ont aussi prévu la possibilité d'acquérir et de réaliser des terrains dans leur législation sur le développement économique.

Les bases légales des cantons d'Obwald et de Soleure ne font pas mention explicite d'une politique foncière active. Néanmoins, les deux peuvent acquérir et réaliser des terrains à des fins de promotion économique.

6.2.2 Politique foncière active dans le canton de Fribourg

Le canton de Fribourg dispose d'une base légale pour mener une politique foncière active : la loi sur la politique foncière active entrée en vigueur en janvier 2020²⁸. Cette loi est avant tout conçue comme un instrument de politique économique et complète la politique cantonale en matière d'aménagement du territoire. Son but correspond à l'idée esquissée par le présent rapport, c'est-à-dire l'achat de terrains par l'État, qui veille à administrer et développer les sites afin de pouvoir vendre, dans l'intérêt du développement économique cantonal, les parcelles à des entreprises nouvelles ou déjà implantées. Par ailleurs, le texte législatif donne dans certaines circonstances la possibilité à l'État de conclure des partenariats avec des collectivités de droit public ou de droit privé en vue du développement de projets stratégiques. Il est aussi prévu que l'organe du canton auquel la mise en œuvre de la politique foncière active a été confiée puisse assumer d'autres missions dans le cadre de mandats de prestations concernant l'exploitation des zones d'activités.

La mise en œuvre opérationnelle est assurée par une collectivité indépendante de droit public, l'Établissement cantonal de promotion foncière (ECPF). Il peut gérer les opérations immobilières dans l'intérêt de la promotion économique. Les principes d'organisation sont réglés dans la loi et les missions sont définies périodiquement dans des mandats de prestations. La direction de l'établissement est composée de membres du Conseil d'État et du Grand Conseil ainsi que de particuliers. Fin 2022, l'ECPF comptait un directeur et sept collaboratrices et collaborateurs (6,15 équivalents plein temps).

Le financement de la politique foncière active provient d'un fonds créé spécialement, d'une dotation initiale de 100 millions de francs. Une partie de ce montant a déjà été utilisé pour l'achat des sites de Pré-aux-Moines à Marly²⁹, de La Maillarde à Romont³⁰ et d'AgriCo à Saint-Aubin³¹. Ces sites sont désormais destinés à œuvrer au développement économique sous l'égide de l'ECPF.

L'ECPF se finance par les recettes dégagées de l'exploitation des sites qu'il gère ainsi que du produit des opérations immobilières. Toute dépense excédentaire est à la charge du fonds³². Le canton ne prévoit pas d'allouer de subvention à l'exploitation de l'ECPF.

6.3 Fonds pour les affaires foncières du canton de Berne

La loi du 12 décembre 1971 sur le développement de l'économie cantonale prévoyait des dispositions concernant un fonds pour les affaires foncières. Selon l'article 3 de cette loi, le canton pouvait, afin d'encourager l'économie cantonale, acquérir des terrains ou se constituer sur ceux-ci d'autres droits et, si besoin était, s'impliquer provisoirement dans des sociétés immobilières, ainsi que prendre en charge l'équipement de terrains et leur remise en état, ou y participer.

²⁸ Loi sur la politique foncière active du canton de Fribourg (LPFA ; RSF 900.2)

²⁹ [Lien vers la page Internet du site de Pré-aux-Moines à Marly de l'ECPF](#)

³⁰ [Lien vers la page Internet du site La Maillarde à Romont de l'ECPF](#)

³¹ [Lien vers la page Internet du site AgriCo à Saint-Aubin de l'ECPF](#)

³² [Lien vers le rapport d'activités de 2022 de l'ECPF](#)

L'achat et l'aliénation des immeubles ainsi que les autres décisions étaient de la responsabilité du délégué au développement économique³³. L'Administration des domaines s'occupait des transactions immobilières relevant de l'acquisition et de la mise à disposition d'immeubles.

Le patrimoine du Fonds pour les affaires foncières était affecté à un but déterminé et s'élevait à 50 millions de francs, auxquels le Grand Conseil pouvait ajouter une somme maximale de 20 millions de francs. Les coûts liés à l'équipement ou à la remise en état étaient financés au moyen du produit des transactions immobilières et des intérêts. Lorsque l'avoir du fonds était entamé, le budget devait prévoir l'imputation du montant nécessaire pour qu'il retrouve la valeur prescrite par la loi.

Le Fonds pour les affaires foncières a été dissous suite à l'introduction de la loi du 12 mars 1997 sur le développement de l'économie, le 1^{er} janvier 1998. Les immeubles ont été transférés au patrimoine financier du canton, conformément aux dispositions transitoires. Fin 1996, le fonds disposait de 23 parcelles totalisant 28,5 hectares. Elles ont pour beaucoup été vendues par le canton dans le cadre de son rôle d'intermédiaire (voir le chap. 5.9).

³³ Le Bureau du délégué au développement économique constituait une division du Secrétariat de la Direction de l'économie publique du canton de Berne jusqu'en 1976. En 1977, il est devenu un office indépendant de la Direction avant d'être rattaché, à partir de 1993, à l'Office du développement économique.

7. Conclusion du Conseil-exécutif

Compte tenu de la répartition des compétences en matière d'aménagement au sein du canton, il appartient en premier lieu aux communes de créer de nouvelles zones d'activités, d'assurer la disponibilité des surfaces existantes et de veiller à ce que leur utilisation soit conforme aux fins prévues. La responsabilité étant assumée par différentes parties, les enjeux du développement économique de l'ensemble du canton ne sont pas suffisamment considérés : des surfaces de grande dimension et d'un seul tenant manquent pour l'agrandissement et l'implantation des entreprises. Les prescriptions strictes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ont encore compliqué une situation critique.

Les instruments que le canton peut déjà mettre en œuvre servent surtout à favoriser la disponibilité des zones d'activités existantes et à permettre l'acquisition d'immeubles par son entreprise. À ce sujet, il convient de constater qu'on n'est pas toujours parvenu, par le passé, à faire en sorte qu'un nombre suffisant de zones d'activités soient prêtes, du point de vue de l'aménagement du territoire, à être bâties en quelques mois. Le constat est notamment vrai en ce qui concerne les ZSA et les autres zones d'activités d'une certaine taille, qui revêtent une importance particulière pour le développement économique. Rien ne porte à croire que la situation pourrait changer grâce aux instruments à disposition.

Le Conseil-exécutif considère donc qu'il est nécessaire d'agir. Il parvient à la conclusion que les possibilités offertes par une acquisition stratégique de terrains pourraient être une manière judicieuse d'étoffer le panel d'instruments cantonaux. Du point de vue du gouvernement, la politique active de mise à disposition de surfaces qui est ici ébauchée, avec ses différents cas d'application prévus, est un instrument approprié susceptible d'améliorer la situation, pour l'instant précaire, s'agissant de la disponibilité des zones d'activités. Une telle politique offre aussi des possibilités de synergies substantielles pour ce qui est des instruments existants. L'achat et le déclassement de terrains à bâtir qui, malgré leur statut de zones d'activités, n'offrent pas les conditions qu'il faut augmenter en effet la liberté d'action des communes dans le classement de nouvelles parcelles en zone à bâtir. Un préfinancement ou un cofinancement de l'équipement des ZSA ou d'autres zones d'activités contribuerait par ailleurs grandement à l'accroissement de la disponibilité.

Par conséquent, le Conseil-exécutif propose le lancement des travaux confiés à des tiers dans le cadre d'un mandat en vue de la concrétisation de la politique cantonale de mise à disposition de surfaces au sens de la motion 011-2019. Le mandat doit aussi être l'occasion de soumettre la forme d'organisation à un examen approfondi. La conduite et le financement de ce mandat relèveront de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement, en collaboration avec la Direction de l'intérieur et de la justice et la Direction des travaux publics et des transports. Le cas échéant, le Grand Conseil serait de nouveau appelé à traiter l'affaire à l'occasion des délibérations liées aux travaux législatifs lorsque l'introduction concrète de la politique prévue serait mise à l'ordre du jour.

8. Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et d'ouvrir un débat pour la suite de la procédure.