



Rapport de postulat

Biodiversité et imperméabilisation des sols en milieu bâti

**Rapport du Conseil-exécutif
concernant le postulat 171-2019 Aebi (Hellsau, UDC) « Biodiversité – Chacun·e doit y
contribuer »**

Date de la séance du CE : 3 mai 2023
N° d'affaire : 2022.WEU.4642
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
Classification : Non classifié

Table des matières

Table des matières.....	2
1. Contexte et clarifications effectuées	3
1.1 Contexte : interventions Aebi 171-2019 et Schönenberger 276-2021	3
1.2 Procédure : mandat externe	3
1.3 Consultations	3
2. Propositions et recommandations formulées dans le rapport d'expertise	4
2.1 Base constituée par le rapport d'expertise	4
2.2 Grande importance du milieu bâti pour la biodiversité	4
2.3 Variantes de mise en œuvre selon le rapport d'expertise	5
2.4 Recommandations des expertes et experts.....	6
3. Évaluation par le Conseil-exécutif	6
3.1 Évaluation du rapport d'expertise et priorités du point de vue du Conseil-exécutif.....	6
3.2 Prise en compte de la question des jardins de pierre concassée	7
3.3 Ressources humaines et financières	8
3.4 Aspects juridiques	8
3.5 Coordination avec d'autres projets	8
3.6 Situation dans les autres cantons et à la Confédération	9
3.7 Résultat des consultations	9
3.8 Bilan	10
4. Proposition au Grand Conseil	11
5. Informations complémentaires.....	11

1. Contexte et clarifications effectuées

1.1 Contexte : interventions Aebi 171-2019 et Schönenberger 276-2021

Le 3 mars 2020, le Grand Conseil a adopté sous forme de postulat la motion 171-2019 Aebi (Hellsau, UDC) « Biodiversité – Chacun·e doit y contribuer » : « Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter les dispositions légales de manière à ce qu'à l'avenir, dix pour cent des surfaces extérieures des immeubles publics et privés en zone résidentielle doivent être utilisés à des fins de promotion de la biodiversité selon des prescriptions à définir ».

La motion Schönenberger (Schwarzenburg, PS) 276-2021 « Le gris remplace le vert : quand les déserts de pierre recouvrent les jardinets sur rue, la biodiversité et le climat en souffrent » ayant été retirée, elle n'a pas été traitée par le Grand Conseil. Le Conseil-exécutif était prêt à demander l'adoption du chiffre 2 sous forme de postulat (« Veiller, dans la mesure du possible, à ce que les surfaces non bâties soient végétalisées et restent perméables ») et à traiter le thème en question dans le cadre du présent rapport.

Dans le rapport qui suit, le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil le résultat de l'examen de l'intervention Aebi 171-2019.

1.2 Procédure : mandat externe

Dans ses réponses aux interventions, le Conseil-exécutif a déjà souligné que la promotion de la biodiversité en milieu bâti revêtait une grande importance à ses yeux : d'après l'ACE n° 1360/2019 du 4 décembre 2019, le Conseil-exécutif estime qu'il est nécessaire d'agir pour préserver et promouvoir la biodiversité et que l'influence du milieu bâti à cet égard n'est pas négligeable. La question de savoir quelles mesures et quels instruments législatifs permettraient de protéger et promouvoir de manière ciblée et efficace la biodiversité en milieu bâti est toutefois complexe. De ce point de vue, le Conseil-exécutif était disposé à proposer d'adopter la motion sous forme de postulat. Avec le plan sectoriel Biodiversité du canton de Berne, le programme gouvernemental de législature et la stratégie environnementale de la DEEE, dont la biodiversité est l'un des piliers, le canton dispose d'un cadre stratégique pour examiner de manière détaillée comment les pouvoirs publics pourraient s'engager à l'avenir pour la biodiversité en milieu bâti.

La Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) a donc fait réaliser un rapport d'expertise adoptant un point de vue élargi sur le sujet et examinant également d'autres approches que celle des « 10 pour cent des surfaces extérieures » proposée dans l'intervention. Le rapport est fourni en annexe. Ses conclusions sont résumées brièvement ci-après et évaluées du point de vue du Conseil-exécutif.

1.3 Consultations

Pour tenir compte au mieux de la demande du Grand Conseil, une délégation des signataires du postulat Aebi ainsi qu'un représentant de l'Association des communes bernoises (ACB) ont déjà été informés en juin 2022 des conclusions du rapport d'expertise et invités à donner leur avis. Après des clarifications et discussions complémentaires (notamment avec l'ACB le 21.10.22), une nouvelle séance d'information et de consultation a été réalisée pour le même cercle en décembre 2022. Les conclusions ont été prises en compte dans l'évaluation menée par le Conseil-exécutif (cf. chiffre 3.7 ci-après).

2. Propositions et recommandations formulées dans le rapport d'expertise

2.1 Base constituée par le rapport d'expertise

Une équipe d'expertes et d'experts a été mise en place pour élaborer les bases nécessaires. Elle était constituée des entreprises georegio (coordination, aspects relevant de l'aménagement du territoire) et Ecoplan (aspects économiques) ainsi que de Christoph Küffer (Haute école spécialisée de Suisse orientale OST, Institut für Landschaft und Freiraum ILF ; aspects écologiques).¹ Par ailleurs, de premières clarifications juridiques ont été menées par le Service juridique du SG DEEE.

Le rapport d'expertise examine plusieurs variantes qui permettraient de mettre en œuvre des mesures de promotion et de préservation de la biodiversité en milieu bâti au moyen d'instruments adaptés, conformément à ce que demande la motion.

2.2 Grande importance du milieu bâti pour la biodiversité

La préservation et la promotion de la biodiversité constituent sans conteste un défi majeur. Les objectifs de la Confédération et du canton ne pourront toutefois être atteints que si des efforts sont également menés en milieu bâti. Les espaces verts semi-naturels en milieu bâti ont en outre des effets positifs sur le climat des villes et villages, sur la qualité et l'attractivité de l'habitat ainsi que sur la santé :

Aussi bien à l'échelle internationale (Convention sur la diversité biologique CDB) que nationale (stratégie et plan d'action Biodiversité du Conseil fédéral), des objectifs et mesures ont été définis pour mettre un terme au déclin croissant de la biodiversité. Ils se fondent notamment sur la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN, art. 18b, al. 2 : compensation écologique²), la loi du canton de Berne sur la protection de la nature (LCPN) et le plan sectoriel Biodiversité du canton de Berne. Le site Internet de l'OFEV fournit également de plus amples informations à ce sujet.

Le rapport d'expertise montre qu'en plus des mesures destinées aux zones protégées ou agricoles, aux forêts et aux eaux, il est nécessaire d'intervenir en milieu bâti pour disposer de suffisamment de surfaces de qualité et s'assurer qu'elles sont mises en réseau efficacement. Dans le cadre de la mise en place d'une « infrastructure écologique » conformément au plan d'action Biodiversité Suisse, il est crucial que le milieu bâti puisse lui aussi continuer à servir d'habitat pour la faune et la flore.

De plus, la présence d'espaces verts semi-naturels variés en milieu bâti revêt le plus souvent également des intérêts pour la population et la nature, notamment parce qu'elle permet de réduire les températures des villes et villages en période de canicule, offre des espaces pour les loisirs de proximité et est bénéfique pour la santé de la population. Le fait que les espaces verts contribuent à réduire les températures en été et limitent ainsi les conséquences que ces dernières peuvent avoir sur la santé revêt une importance croissante. Ces surfaces jouent également un rôle majeur pour l'écoulement des eaux en cas de fortes précipitations, et peuvent contribuer à éviter des inondations et réduire les mesures coûteuses qui pourraient être nécessaires, telles que la construction de bassins de rétention.

¹ Biodiversität im Siedlungsraum (Biodiversité en milieu bâti, en allemand uniquement), rapport d'expertise, novembre 2021, georegio AG, Ecoplan AG, OST/ILF, sur mandat de l'Office de l'agriculture et de la nature du canton de Berne

² « Dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons veillent à une compensation écologique sous forme de bosquets champêtres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. Ce faisant, ils tiennent compte des besoins de l'agriculture ».

D'un point de vue scientifique, il faudrait qu'à l'échelle régionale, au moins 33 % des surfaces extérieures soient semi-naturelles et présentent une valeur écologique élevée et au moins 20 % à l'échelle locale (dans les espaces densément construits).³

2.3 Variantes de mise en œuvre selon le rapport d'expertise

S'appuyant sur ce contexte, l'équipe d'expertes et d'experts a élaboré plusieurs variantes de mise en œuvre, dont les principales sont résumées brièvement ici (pour de plus amples informations, voir le rapport d'expertise)⁴ :

Variante 3 : une application à la lettre du postulat imposerait aux propriétaires fonciers d'aménager ou de valoriser une partie de la surface extérieure (10 % selon le postulat) de manière à promouvoir la biodiversité, et ce sur **toutes les parcelles**.

Certes efficace, cette variante représente un effort considérable, y compris pour l'exécution, car l'ensemble des propriétaires fonciers devraient remplir cette nouvelle obligation (dans un délai à définir, 15 ans par exemple). Pour faire respecter cette obligation, il pourrait être envisagé de mettre en place une taxe d'incitation dont devraient s'acquitter les propriétaires qui ne remplissent pas les exigences à l'échéance du délai fixé (de manière analogue à la taxe d'incitation relative à l'obligation de construire, LC, art. 126d).

Avec la **variante 2**, une surface minimum à aménager de manière propice à la biodiversité ne serait imposée **que dans le cadre de demandes de permis de construire** concernant des projets d'une certaine ampleur (p. ex. pour des travaux d'un montant supérieur à 10 % de la valeur officielle et en cas de réaménagement de l'espace extérieur). L'effort à fournir serait ainsi nettement moins important pour les propriétaires, qui devraient par conséquent faire preuve d'une plus grande compréhension. Les effets sur la biodiversité devraient toutefois être plus limités.

Avec ces deux variantes, les prescriptions s'appliqueraient également aux surfaces bâties appartenant aux pouvoirs publics, et donc au canton et aux communes, mais également à la Confédération et aux entreprises parapubliques telles que les CFF, la Poste, les hôpitaux, etc.

La **variante 6** repose sur une autre approche : les propriétaires fonciers ne se voient imposer aucune obligation en termes de surface, mais le canton **fixe un objectif pour les communes** (p. ex. 20 % de la surface en 10 ans) et leur demande de mettre elles-mêmes en œuvre des mesures visant à créer des surfaces de promotion de la biodiversité. Les communes restant ainsi autonomes, elles pourraient accepter plus facilement cet objectif. Les retombées pour la biodiversité dépendraient toutefois fortement de l'engagement des différentes communes. Seule la détermination d'un grand nombre de communes permettrait de mieux exploiter les synergies et d'obtenir des résultats plus satisfaisants que les variantes 2 et 3 en termes de mise en réseau.

Toutes ces variantes pourraient donner droit à des **subventions** (versées aux particuliers pour les variantes 2 et 3, et aux communes ou aux régions pour la variante 6), ce qui augmenterait l'efficacité et l'acceptation des mesures, mais également les coûts pour les pouvoirs publics.

³ Voir également : Küffer Christoph, Erzer Nicolas, Frei Thomas, Joshi Jasmin et Walter Felix : *Wie kommt mehr Biodiversität in den Siedlungsraum* (Comment accroître la biodiversité en milieu bâti, en allemand uniquement), Collage 4/2022, p. 28

⁴ Voir chapitre 5.2. du rapport d'expertise : les variantes suivantes n'ont pas été approfondies dans le rapport d'expertise, notamment en raison d'un rapport coût/efficacité insuffisant et d'une trop grande complexité en termes de réglementation et donc de coûts de réglementation trop élevés pour l'administration cantonale et communale : la variante 1 consistait à imposer un objectif de surface dans le cadre de toutes les demandes de permis de construire, y compris pour les petits projets de construction, ce qui aurait été disproportionné. La variante 4 prévoyait d'imposer une surface minimum en fonction du type de zone à bâtir, ce qui aurait nécessité un travail trop important pour faire appliquer les dispositions. Il en va de même pour la variante 5 qui proposait d'imposer une surface minimum en fonction du type d'espace. Avec la variante 7, le canton n'aurait fixé un objectif que pour les surfaces dont il est propriétaire, ce qui aurait été nettement insuffisant pour répondre aux demandes formulées dans le postulat et remplir les objectifs de promotion de la biodiversité.

La mise en place d'un service de conseil spécialisé (comme dans le domaine de l'énergie) pourrait constituer une **mesure d'accompagnement** importante. D'autres mesures ont également été proposées, telles qu'une campagne d'information et de sensibilisation autour d'exemples et de projets pilotes ou l'encouragement de la formation et de la formation continue, notamment dans les branches de la construction et de l'horticulture. Des incitations pourraient ainsi être créées dans le cadre de projets de construction ou de transformation, mais également pour la valorisation et l'amélioration de la qualité écologique des surfaces déjà construites.

2.4 Recommandations des expertes et experts

Pour une mise en œuvre pertinente et efficace du postulat, l'équipe chargée du rapport d'expertise estime qu'il est nécessaire d'opter pour une **combinaison des variantes 2, 3 et 6** assortie de mesures d'accompagnement : lors d'une phase pilote, les prescriptions en termes de surfaces ne s'appliqueraient qu'aux demandes de permis de construire à partir d'un certain seuil, puis plus tard à toutes les parcelles en zone urbanisée. Fixer un objectif aux communes permettrait de soutenir les efforts menés, d'augmenter les surfaces concernées et d'améliorer l'entretien et la mise en réseau des surfaces. De plus, les communes (tout comme le canton) ont une marge de manœuvre importante sur les parcelles dont elles sont propriétaires. Les synergies pourraient ainsi être exploitées de manière optimale pour d'autres tâches communales (adaptation au changement climatique ou qualité du milieu bâti p. ex.).

3. Évaluation par le Conseil-exécutif

3.1 Évaluation du rapport d'expertise et priorités du point de vue du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif considère que le rapport d'expertise constitue une base de discussion très utile, qui montre bien les mesures nécessaires. La biodiversité en milieu bâti constitue à ses yeux un enjeu majeur, aussi bien pour la promotion de la biodiversité en général que pour la qualité de vie, la promotion de la santé et l'adaptation au changement climatique.

Le Conseil-exécutif tient toutefois à une mise en œuvre simple du postulat et au vu des enjeux de politique financière, il n'a guère de marge de manœuvre pour l'utilisation de ressources supplémentaires :

L'application à la lettre de la solution proposée dans le postulat (**variante 3**) nécessiterait des travaux d'exécution disproportionnés. Par ailleurs, l'octroi de subventions aux particuliers impliquerait des travaux d'exécution et des charges financières eux aussi disproportionnés au regard des coûts supplémentaires le plus souvent faibles ou inexistantes nécessaires pour aménager des surfaces selon des principes écologiques.

Pour des questions de ressources, le Conseil-exécutif émet donc également un jugement critique sur **la variante 2**, qui consiste à imposer qu'une surface minimum soit aménagée de manière à revêtir une grande qualité écologique, mais uniquement pour les demandes de permis de construire dépassant un certain seuil. Avec cette variante, les frais d'adaptation incombant aux particuliers, mais également les travaux d'exécution, resteraient certes raisonnables puisque les nouvelles dispositions seraient mises en œuvre dans le cadre des procédures d'octroi du permis de construire. À moyen terme, cette solution apporterait des améliorations en termes de biodiversité sur de nombreux bien-fonds. Les communes peuvent fixer des exigences plus strictes dans leurs règlements et s'appuyer pour ce faire sur les dispositions de référence

de l'OFEV par exemple⁵. Les réglementations s'appliqueraient également aux pouvoirs publics et donc notamment au canton et aux communes en tant que propriétaires fonciers. Cette variante entraîne toutefois de nouvelles exigences pour les communes et nécessite des ressources supplémentaires pour l'exécution, et ce également pour les bien-fonds appartenant aux pouvoirs publics.

Le Conseil-exécutif estime qu'il serait souhaitable d'inciter et de soutenir les communes (au sens de la **variante 6**) mais que cela n'est pas possible pour des questions de ressources : il pourrait être envisagé de verser des subventions aux communes qui élaborent des stratégies en matière de biodiversité ou d'espaces verts. Il existe déjà des subventions similaires pour des planifications (subventions cantonales selon l'art. 139 LC et ordonnance sur la planification de l'aménagement [OPA ; RSB 706.111]), mais les bases légales et les sources de financement devraient être examinées plus en détail.⁶ Pour des raisons de politique financière, le Conseil-exécutif refuse de verser des subventions cantonales supplémentaires.

Une **option (6+)** consistant à fixer un objectif pour les communes (20 % de la surface en dix ans p. ex.) pourrait également être envisagée afin de les inciter à élaborer une stratégie et à procéder de manière pertinente en mettant en œuvre des mesures adaptées aux conditions locales sur les terrains publics et privés. Les planifications et stratégies communales et éventuellement régionales de promotion de la biodiversité devraient si nécessaire être coordonnées avec la mise en œuvre de l'infrastructure écologique (voir ch. 3.5 et 3.6). Du point de vue du Conseil-exécutif, cette mesure n'est toutefois pas réalisable sans ressources supplémentaires ou subventions destinées aux communes.

Il convient en outre, afin de créer un système incitatif, de développer les **offres de conseil et d'information** recommandées et d'encourager par exemple la réalisation de projets pilotes.

Aujourd'hui déjà, et plus encore à l'avenir, les pouvoirs publics, notamment le **canton et les communes**, peuvent apporter une contribution essentielle à la promotion de la biodiversité en milieu bâti, dans le cadre des ressources disponibles, en tant que propriétaires fonciers et par leur participation à des planifications d'envergure.

3.2 Prise en compte de la question des jardins de pierre concassée

Comme indiqué précédemment, la problématique des jardins de pierre concassée et l'objectif consistant à veiller à ce que les surfaces bâties soient, dans la mesure du possible, végétalisées et restent perméables sont des éléments à prendre en compte dans l'optique d'un aménagement du milieu bâti respectueux de la biodiversité. Bien que l'intervention Schönenberger (276-2021) ait été retirée, il convient d'aborder brièvement la question :

Dans son rapport « Halte à l'empierrement des espaces verts », le Conseil fédéral recommande d'introduire des dispositions à ce sujet dans les règlements d'affectation et de construction et de sensibiliser les autorités et la population à l'aménagement naturel des zones bâties⁷. Selon la loi cantonale sur les constructions (LC ; RSB 721.0), la souveraineté en matière de planification appartient aux communes (art. 65, al. 1), qui peuvent aujourd'hui déjà édicter des prescriptions, interdire les jardins de pierre concassée ou empêcher leur prolifération (p. ex. en vertu des art. 9, 14 ou 54 LC). La souveraineté communale en matière de planification s'applique également par analogie aux espaces verts et aux eaux météoriques. Plusieurs communes bernoises ont déjà agi et édicté des prescriptions correspondantes ou prévoient de le faire (p. ex. la ville de Berne, Hilterfingen, Münsingen, Steffisburg, Studen près de Bienne, Urtenen-Schönbühl). La

⁵ Cf. https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/empfehlungen_fuer_musterbestimmungen.pdf.download.pdf/BAFU-Musterbestimmungen_BD_F.pdf

⁶ Aujourd'hui, seules les planifications d'importance régionale ou supracommunale sont soutenues financièrement, mais pas celles qui revêtent une dimension purement communale. Par conséquent, ces subventions nécessiteraient d'étendre le soutien cantonal, comme c'est toutefois déjà le cas pour les plans directeurs de l'énergie par exemple (sur la base de la législation sur l'énergie).

⁷ Rapport du Conseil fédéral « Halte à l'empierrement des espaces verts » du 16 décembre 2022.

situation de départ, la tendance à aménager de plus en plus de jardins de pierre concassée et la nécessité d'agir varient fortement d'une commune à l'autre. Le Conseil-exécutif est donc persuadé que c'est aux communes de continuer à trouver les solutions adaptées aux différentes situations communales dans le cadre des réglementations fondamentales en matière de construction. Au besoin, le canton peut apporter son aide, par exemple à travers une évaluation par des spécialistes en vue de promouvoir la biodiversité en milieu bâti. Les offres de conseil à développer pourraient elles aussi jouer un rôle important en la matière.

Une adaptation correspondante du règlement type de construction est en cours d'examen au sein de l'administration cantonale, qui peut s'appuyer pour ce faire sur les bases fournies par la Confédération (cf. https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/empfehlungen_fuer_musterbestimmungen.pdf.download.pdf/BAFU-Musterbestimmungen_BD_F.pdf).

Par ailleurs, les requêtes relatives à ce thème sont déjà prises en compte dans les propositions de mise en œuvre du postulat Aebi.

3.3 Ressources humaines et financières

Il n'est pas prévu d'utiliser des ressources financières et en personnel supplémentaires.

Les éventuelles dépenses supplémentaires qui pourraient résulter du rôle de modèle en tant que maîtrises d'ouvrage ou propriétaires fonciers dépendent des biens-fonds et des projets de construction concernés. D'après le rapport d'expertise, l'aménagement de surfaces propices à la biodiversité ne devrait dans la plupart des cas pas générer de dépenses supplémentaires lorsqu'il intervient dans le cadre de projets de construction ou de transformation. Pour les projets qu'il mène sur ses biens-fonds, le canton peut bénéficier de conseils techniques fournis directement par des spécialistes internes du Service de la promotion de la nature.

3.4 Aspects juridiques

Aucune adaptation des bases juridiques n'est prévue.

Le Conseil-exécutif renonce à introduire pour les particuliers une obligation en termes de surface qui aurait nécessité une nouvelle base légale, et probablement l'adaptation de la loi sur les constructions (LC) et de la loi sur la protection de la nature (LCPN). Étant donné qu'il n'est pas non plus prévu de verser des subventions aux communes pour l'élaboration de stratégies en matière de biodiversité, il n'est pas nécessaire d'inscrire dans la LC un encouragement supplémentaire du financement de la planification.

3.5 Coordination avec d'autres projets

L'importance de la biodiversité en milieu bâti doit dans la mesure du possible être prise en compte dans les projets suivants :

La planification cantonale de l'infrastructure écologique (IÉ) est en train d'être élaborée selon les consignes de la Confédération. Un projet a été soumis à l'OFEV début 2023. La planification doit ensuite être intégrée dans le cadre de la révision du plan sectoriel Biodiversité. La version 1.0 de la planification de l'IÉBE n'accorde qu'une place marginale au milieu bâti. Il faut partir du principe que la Confédération imposera de tenir davantage compte du milieu bâti dans le cadre du développement de l'IÉBE lors de la prochaine convention-programme 2025-2028.

De plus, les bases requises pour une révision de la LCPN sont en cours d'élaboration. La révision devrait être traitée au niveau politique en 2024 et entrer en vigueur en 2026.

La Confédération prévoit par ailleurs de réviser la LPN. Il faut s'attendre à ce que des consignes et éventuellement des contributions financières en matière de biodiversité en milieu bâti soient introduites à cette occasion. Si la mise en œuvre devait entraîner des changements au niveau cantonal, ces derniers pourraient probablement faire l'objet d'une discussion dans le cadre de la révision de la LCPN.

3.6 Situation dans les autres cantons et à la Confédération

L'OAN a effectué auprès des services spécialisés des autres cantons un sondage auquel environ la moitié des cantons ont répondu. Les résultats ont montré que les mesures de promotion de la biodiversité en milieu bâti gagnaient en importance dans de nombreux cantons. Dans les cantons de Soleure, Genève et Vaud, une obligation d'élaborer des stratégies en matière de biodiversité a par exemple déjà été introduite pour les communes ou est en cours de planification. Certains cantons (p. ex. GR, LU, OW, SG, TG, VD) octroient des subventions aux communes et/ou aux particuliers. D'autres envisagent d'imposer aux particuliers une surface minimum ou d'en recommander une dans le règlement type de construction (AG, BL, GR).

La révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) proposée par le Conseil fédéral et actuellement traitée par les Chambres fédérales prévoit de promouvoir également davantage la biodiversité en milieu bâti, les cantons devant toutefois rester libres dans le choix des modalités de mise en œuvre. Selon le contre-projet actuel relatif à l'Initiative Biodiversité⁸ (état : après les délibérations du Conseil national, le délai fixé pour traiter l'initiative populaire a été prolongé jusqu'en mars 2024), la Confédération élaborerait avec les cantons une planification (conception ou plan sectoriel) selon l'article 13 LAT pour l'infrastructure écologique. La structure de la conception et ses répercussions sur les planifications cantonales ne sont pas encore définitives. Elles ne devraient cependant pas concerner en priorité le milieu bâti, mais davantage les terres ouvertes et la forêt. Une bonne coordination entre les planifications fédérales, cantonales et communales sera toutefois nécessaire.

L'importance des surfaces semi-naturelles en milieu bâti se manifeste également dans le domaine de l'évacuation des eaux. L'objectif de « ville éponge », qui s'accompagne d'améliorations en matière d'infiltration et d'une augmentation des espaces verts, est de plus en plus souvent visé.⁹

Les communes peuvent aussi déjà demander le label VILLEVERTE, prouvant ainsi qu'elles satisfont à un standard minimum (certification analogue à celle des cités de l'énergie mais plus simple).

3.7 Résultat des consultations

Effectuées auprès d'une délégation des signataires du postulat Aebi et du bureau de l'Association des communes bernoises (ACB), les consultations mentionnées en introduction ont conduit aux résultats suivants :

⁸ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20220025>, consulté le 07.02.2023.

⁹ Voir à ce sujet OFEV 2022, Eau de pluie dans l'espace urbain. Fortes précipitations et gestion des eaux pluviales dans le contexte d'un développement urbain adapté aux changements climatiques. Connaissance de l'environnement UW-2201-D.

Le fait que de vastes clarifications aient été menées et que diverses variantes de mise en œuvre aient été proposées et examinées a été globalement apprécié. La nécessité d'intervenir a été largement reconnue. Concernant la mise en œuvre à la lettre du postulat (variante 3), d'importantes réserves ont été émises quant aux coûts d'exécution et à l'acceptation par la population.

Certaines communes telles que Köniz disposent déjà d'une stratégie de biodiversité, de prescriptions inscrites dans le règlement de construction ainsi que de diverses offres d'information et de conseil, et mettent déjà en œuvre des mesures de promotion de la biodiversité sur les surfaces communales.

Il semble possible pour les communes de contrôler au moyen des processus actuels le respect des exigences dans le cadre des demandes de permis de construire concernant des projets d'une certaine ampleur (variante 2), mais cela entraînera un surcroît de travail. De plus, en raison des ressources en personnel souvent très limitées, il serait la plupart du temps impossible de contrôler que les charges sont respectées (et notamment les exigences qualitatives, pas uniquement en termes de surface). L'option selon laquelle un justificatif relatif aux exigences en matière de biodiversité – similaire au justificatif énergétique – pourrait être délivré par des spécialistes reconnus sur mandat des maîtrises d'ouvrage a été évoquée. Elle permettrait de réduire considérablement la charge de travail des autorités d'octroi des permis de construire, lesquelles sont déjà très occupées. L'ACB estime qu'il n'est actuellement pas possible de chiffrer plus précisément les coûts de l'exécution, d'autant plus qu'ils dépendent des modalités de mise en œuvre et de la situation de chaque commune.

L'ACB n'a pas fourni d'évaluation claire de la manière dont serait perçue la décision de fixer un objectif pour les communes (variante 6+). La possibilité d'accorder des dérogations aux petites communes a été reçue avec scepticisme puisqu'elle dérogerait au principe de l'égalité de traitement entre les communes.

D'après le cercle consulté, la mise en place d'une offre de conseil destinée aux communes et aux particuliers pourrait répondre à un besoin réel car des questions techniques complexes se posent et risquent d'être trop spécifiques pour les services d'administration des constructions par exemple.

La deuxième consultation menée auprès d'une délégation des signataires du postulat et la réponse du bureau de l'ACB en décembre 2022 ont confirmé les avis mentionnés. Les organismes consultés ont estimé que le développement des variantes 2 et 6 pouvait constituer un compromis envisageable pour atteindre les objectifs moyennant une utilisation acceptable des ressources.

3.8 Bilan

Au vu des clarifications effectuées et des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif renonce, principalement en raison des ressources limitées dont disposent le canton et les communes, à élaborer un projet et à développer les offres d'information et de conseil avec des ressources supplémentaires. Le règlement type de construction à l'attention des communes doit en revanche être adapté. Le canton devra par ailleurs jouer davantage un rôle de modèle en tant que propriétaire foncier dans le cadre de son mandat et des ressources disponibles, et inciter les communes à faire de même.

4. Proposition au Grand Conseil

Vu l'article 52, alinéa 1, lettre c de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Il invite le Grand Conseil à exprimer sa position lors du débat à ce sujet et éventuellement dans une déclaration de planification, conformément à l'article 52, alinéa 4 et à l'article 53 LGC.

5. Informations complémentaires

Biodiversität im Siedlungsraum (Biodiversité en milieu bâti, en allemand uniquement), rapport d'expertise, novembre 2021, georegio AG, Ecoplan AG, OST/ILF, sur mandat de l'Office de l'agriculture et de la nature du canton de Berne

Küffer Christoph, Erzer Nicolas, Frei Thomas, Joshi Jasmin et Walter Felix : Wie kommt mehr Biodiversität in den Siedlungsraum (Comment accroître la biodiversité en milieu bâti, en allemand uniquement), Collage 4/2022, p. 28

Sondage auprès des cantons : Ecoplan (2.8.22) : Kantonsumfrage zu Biodiversität im Siedlungsraum ; Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse ; sur mandat du Service de la promotion de la nature (SPN) du canton de Berne (disponible auprès du SPN).

Règlement type de construction : https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/empfehlungen_fuer_musterbestimmungen.pdf.download.pdf/BAFU-Musterbestimmungen_BD_F.pdf

Ville éponge : <https://vsa.ch/fr/la-ville-eponge/>

Label VILLEVERTE : <https://www.gruenstadt-schweiz.ch/fr/certification-villeverte-suisse>

<https://www.stadtklimainitiative-bern.ch/> (en allemand)

<https://floretia.ch/fr/> (projet pilote de promotion de la biodiversité en milieu bâti à Glaris Centre)

Rapport du Conseil fédéral « Halte à l'empierrement des espaces verts » du 16 décembre 2022 (donnant suite au postulat 19.3611 Munz)