

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 172-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.591

Déposée le: 03.06.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Hofmann (Bern, PS) (porte-parole)
Mentha (Liebefeld, PS)
Rüfenacht (Biel/Bienne, Les Verts)

Cosignataires: 25

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 1421/2015 du 25 novembre 2015
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: —
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Aménagement du territoire: Berne, premier de la classe?

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter un rapport dans lequel il répondra aux questions suivantes :

1. Quelle a été dans le canton de Berne l'extension de la surface d'habitat et d'infrastructure par habitant de 1985 à 2009 ?
2. Quelle a été dans le canton de Berne l'augmentation de l'aire de bâtiments par habitant de 1985 à 2009 ?
3. Quelle a été dans le canton de Berne l'augmentation de la surface de transports par habitant de 1985 à 2009 ?
4. Comparer ces trois types de croissance avec ceux de cantons dont les structures sont comparables.
5. Quelles sont les raisons des différences entre les résultats du canton de Berne et ceux d'autres cantons jugés comparables ?
6. Quelles mesures faut-il prendre pour compter parmi les meilleurs cantons (les meilleurs des cantons comparables en tous cas) en ce qui concerne la surface d'habitat et d'infrastructure utilisée par habitant ?

Développement

Le gouvernement du canton de Berne se pose souvent en premier de classe en matière d'aménagement. Il se vante notamment de respecter dans une mesure plus forte que la moyenne des cantons le principe de l'utilisation mesurée du sol.

Or, cette image que le canton cultive de lui-même n'est pas confirmée par différentes analyses portant sur les années 1985 à 2009 :

La *NZZ* du 29 octobre 2014 publiait un article fondé sur les dernières statistiques de l'OFS. On pouvait y lire que dans le canton de Berne,

- de grandes parties du territoire ont enregistré un accroissement deux fois plus fort de la surface d'habitat et d'infrastructure que de la population
- de grandes parties du territoire ont enregistré un accroissement plus fort de la surface d'habitat et d'infrastructure que de la population,
- de plus petites parties du territoire ont enregistré un accroissement de la surface d'habitat et d'infrastructure alors que la population est restée la même ou a diminué.

Dans le canton de Berne, les superficies dans lesquelles la surface d'habitat et d'infrastructures a augmenté plus lentement ou à la même vitesse que la population sont plutôt rares et plutôt petites.

En Suisse occidentale ou dans la région zurichoise, la situation est très différente : l'accroissement de la surface d'habitat et d'infrastructure est moins fort ou aussi fort que la croissance de la population.

Un article paru dans la *NZZ* du 28 février 2015 décrit des situations similaires. Là encore, il s'agit de la période de 1985 à 2009 :

S'agissant de la croissance de la population, le canton de Berne se situe dans la marge inférieure, à cinq pour cent environ, par rapport aux autres cantons. Sous l'angle de la croissance de la surface d'habitat et d'infrastructures, en revanche, le canton se situe à 20 pour cent, soit une croissance pratiquement quatre fois plus forte. Plusieurs cantons comparables, notamment Vaud, Argovie et Fribourg, enregistrent dans cette période une croissance de la population plus forte que la croissance de la surface d'habitat et d'infrastructures.

Dans l'optique de la révision de la législation sur les constructions et du nouveau plan directeur, le canton de Berne doit se livrer à une lecture critique de la période de 1985 à 2009, pour laquelle les données sont disponibles. C'est la seule manière d'apprendre des erreurs du passé.

Le 28 avril 2015, le *Bund* a publié un article intitulé « Kanton ist kein Verdichtungsturbo [Le canton n'est pas un as de la densification] ». On y constate que dans le plan directeur 2030, le canton ne préconisera pour les communes situées dans les agglomérations urbaines qu'une valeur indicative de 88 utilisateurs de l'espace par hectare. Or, les communes de Berne, d'Ittigen, de Köniz, d'Ostermundigen, de Zollikofen, de Bolligen et de Muri réalisent déjà cette valeur. Autant dire que la référence doit être adaptée. Il est prévisible qu'en matière de densification, les performances du canton de Berne seront aussi faibles à l'avenir qu'elles l'ont été par le passé.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif s'est donné pour objectif d'utiliser le sol du canton de Berne avec mesure et de freiner le mitage du territoire, raison pour laquelle il a confirmé le changement de paradigme vers l'urbanisation interne dans le plan directeur 2030 qui vient d'être adopté (ACE 1032/2015 du 2 septembre 2015). En revanche, le Conseil-exécutif ne cherche pas à être « premier de classe » en matière d'aménagement du territoire. Etant donné que les dispositions du plan directeur sont conçues pour répondre aux conditions spatiales et aux exigences de la politique d'aménagement du territoire du canton de Berne, elles ne sauraient s'inscrire dans un contexte de compétition intercantonale.

S'agissant des déclarations relatives aux bons résultats du canton de Berne, elles tirent principalement leurs origines de la comparaison intercantonale établie dans la Statistique suisse des zones à bâtir de 2007 et de 2012. Cette comparaison révèle que, par rapport aux autres cantons, la part des zones à bâtir non construites est significativement moins grande dans le canton de Berne, ce qui place ce dernier en quatrième position comme le montre la variante 1 de la Statistique des zones à bâtir¹.

Les articles publiés dans la *NZZ* se fondent sur la Statistique suisse de la superficie qui, jusqu'à présent, était mise à jour tous les douze ans. Cette statistique est établie à partir des photographies aériennes prises par l'Office fédéral de topographie (swisstopo) en vue d'actualiser la carte nationale. Cette année, l'Office fédéral de la statistique a publié les données de la dernière Statistique suisse de la superficie pour l'ensemble de la Suisse². Si 2009 est indiqué comme année de référence, les données sont plus ou moins récentes selon les régions puisqu'elles dépendent du programme de vol de swisstopo. Ainsi, pour le canton de Berne, les vues aériennes ayant servi à l'élaboration de cette statistique datent pour la plupart de 2005.

Le Conseil-exécutif a déjà analysé les résultats du canton de Berne dans son rapport sur l'aménagement du territoire de 2010 à l'intention du Grand Conseil³ et il en ressort que, dans le canton de Berne, la perte de terres cultivables lors de la seconde période de la Statistique suisse de la superficie (1993 à 2005) a ralenti par rapport à la première période (1981 à 1993). Les propos publiés dans les articles de la *NZZ* portent sur la période allant de 1985 à 2009, ce qui, selon le Conseil-exécutif, ne permet pas de trouver des solutions aux défis actuels.

Par conséquent, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à une analyse plus approfondie des données chiffrées de la Statistique suisse des zones à bâtir dans un rapport dont l'élaboration serait coûteuse en ressources humaines et financières et qui, de plus, ne serait pas prêt pour la première lecture du projet de loi sur les constructions. Le Conseil-exécutif a confié aux communes la charge de suivre de très près l'évolution future des zones à bâtir et des surfaces affectées à l'urbanisation afin qu'il puisse contrôler les effets des règles du plan directeur 2030. Les premiers relevés des zones à bâtir non construites sont d'ailleurs effectués en ce moment dans les communes, conformément à la déclaration de planification adoptée en 2014 par le Grand Conseil. Selon le Conseil-exécutif, pareilles mesures ont de meilleures chances d'aboutir au résultat voulu en ce qui concerne le développement territorial du canton de Berne que l'analyse d'une évolution dont les derniers chiffres datent d'il y a dix ans.

¹ <http://www.are.admin.ch/zonesabatis>

² L'utilisation du sol en Suisse. Exploitations et analyse (OFS, Neuchâtel 2015)

³ <http://tinyurl.com/puhr9dq>

Finalement, le motionnaire cite un article du *Bund* et présume que les performances du canton de Berne sont plutôt faibles en matière de densification. Ainsi que le montrent les calculs effectués sur la base des directives techniques sur les zones à bâtir de la Confédération, tel n'est pas le cas: la médiane des surfaces de zones à bâtir utilisées dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales des communes est, à de rares exceptions près, moins élevée, voire significativement moins élevée, que la médiane suisse de l'ensemble des communes du même type. En d'autres termes, les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales sont, par rapport à la moyenne suisse, mieux exploitées dans le canton de Berne.

Destinataire

- Grand Conseil