

Direction de la justice,  
des affaires communales et  
des affaires ecclésiastiques  
du canton de Berne  
Office des affaires communales et de  
l'organisation du territoire  
Service de l'aménagement cantonal  
Nydegasse 11/13  
3011 BERNE

*kpl.agr@jgk.be.ch*

La Neuveville, le 18 décembre 2014

## **Procédure de consultation sur le plan directeur cantonal 2030 – Avis du Conseil du Jura bernois**

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Le Conseil du Jura bernois (CJB) a examiné, dans sa séance du 17 décembre 2014, le projet de plan directeur. Ses commentaires sont les suivants :

### **Calendrier**

Le CJB apprécie les efforts faits par le canton de Berne pour adapter rapidement son plan directeur et en parallèle la législation sur les constructions, puisque la loi fédérale rend impossible l'ouverture de toute nouvelle zone dans les cantons dont le plan directeur n'a pas été approuvé par la Confédération. Toutefois, on constate que la loi fédérale aura des effets majeurs dans certains cantons à la législation moins avancée. Il n'est pas exclu qu'ils utilisent leurs relais aux Chambres fédérales pour atténuer certaines dispositions ou revoir les modes de répartition des zones entre les cantons. Nous invitons le canton de Berne à y rester attentif pour :

- d'une part lutter contre toute autre forme de répartition intercantonale qui signifierait un recul des surfaces à bâtir pour le canton de Berne ;
- d'autre part à se montrer prêt à adapter les exigences du plan directeur cantonal à la baisse si la Confédération devait revenir sur certaines dispositions, de manière à éviter le syndrome du bon élève.

## **Le projet de territoire : mise en valeur de l'Arc jurassien et bilinguisme cantonal**

Le CJB estime que le projet de territoire est trop exclusivement orienté sur la Région capitale Suisse et la partie germanophone du canton, oubliant à la fois que l'Arc jurassien est aussi une région (partiellement) bernoise et que le bilinguisme constitue une composante territoriale essentielle.

Le CJB n'est pas satisfait de la représentation des voies de communication des territoires d'action en page 5 du rapport pour ce qui concerne l'Arc jurassien, qui constitue certes une partie de la Région capitale Suisse, mais également une région à part entière au sens du Projet de territoire Suisse. La représentation de l'Arc jurassien montre à voir deux transversales nord-sud, Bienne-Delémont-? et Neuchâtel-?, alors que les enjeux sont importants pour renforcer les relations longitudinales, en particulier les voies de communication qui jouent un rôle vital dans ces relations.

**Nous demandons que soient représentés dans ce schéma les axes de développement Bienne – La Chaux-de-Fonds (avec mention de La Chaux-de-Fonds sur la carte) et Bienne-Delémont-Bâle. Cette demande est justifiée par l'importance accordée à la desserte dans le plan directeur 2030.**

Le CJB relève également que le bilinguisme constitue une composante territoriale essentielle du canton de Berne, qui est divisé en 3 régions linguistiques sur une base territoriale (francophone avec le Jura bernois, bilingue avec la région biennoise et germanophone pour le reste du canton). Or cette composante constitue un élément important dans les choix d'implantation des entreprises et de la population alors que le projet de territoire n'en dit rien.

De plus, alors que le plan directeur vise à promouvoir une croissance démographique moyenne, nous rappelons que nous assistons aujourd'hui à une croissance plus soutenue dans la partie germanophone du canton que dans le Jura bernois. Cela risque d'accentuer le déséquilibre entre la majorité et la minorité linguistique, ce qui n'est pas dans l'intérêt du canton de Berne. Une réduction de la proportion de francophones rendra les coûts du bilinguisme institutionnel plus élevés, que ce soit en chiffres relatifs (francs par habitant) et absolus (selon le principe que plus une minorité se restreint, plus il faut d'instrument pour répondre à ses besoins).

**Nous proposons de combler cette lacune au chapitre 2, page 5 (Orientations générales du développement cantonal), en ajoutant un paragraphe entre le 1<sup>er</sup> paragraphe (Positionner le canton de Berne comme composante spécifique de la Suisse) et le 2<sup>e</sup> paragraphe (Croître dans la moyenne suisse) : « Tenir compte du bilinguisme dans ses composantes territoriales. Le canton de Berne est bilingue. Sa population francophone vit principalement dans le Jura bernois, territoire dont la langue officielle est le français, ainsi qu'à Bienne, où les langues officielles sont le français et l'allemand, et dans une moindre mesure dans le reste du canton qui a l'allemand pour langue officielle. Le canton de Berne entend créer les conditions propices à la croissance de sa population francophone. »**

En conséquence de cette orientation générale, nous demandons, au chapitre 3, de prévoir dans la stratégie concernant le milieu bâti (partie A) des mesures en faveur de la croissance de la population du Jura bernois, seul moyen de garantir une hausse de la population francophone du canton. Nous proposons deux variantes :

1. octroi de surfaces à bâtir supplémentaires à la région du Jura bernois ;
2. octroi aux communes du Jura bernois de possibilités facilitées de créer de nouvelles zones.

Ce mécanisme répond également aux défis visant à préserver les surfaces d'assolement, car ce sont les surfaces de plaine, plus favorables à la production intensive, qu'il s'agit de préserver en priorité.

## Les objectifs de développement territorial du canton de Berne

Nous constatons que le premier objectif thématique a été reformulé passant de « assurer une utilisation mesurée du sol » à « utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation ». Cette nouvelle formulation de « concentrer l'urbanisation » nous dérange car elle renvoie de façon implicite aux centres urbains et laisse de côté les autres régions. **Nous demandons de remplacer « concentrer l'urbanisation » par « promouvoir l'urbanisation interne ».**

Au chapitre B: *“Faire concorder le développement des transports et communications et l'urbanisation”*, nous refusons la simplification résumée à *“Promouvoir le bon moyen de transport au bon endroit”* et **demandons le pluriel “Promouvoir les bons moyens de transports aux bons endroits”.**

Dans le texte, nous demandons de **supprimer la phrase de la page 8 ‘Il convient d'éviter le développement simultané des infrastructures et de l'offre de plusieurs moyens de transports’.** Les moyens de transports sont complémentaires et doivent le rester. C'est l'utilisation judicieuse de cette complémentarité qu'il convient de promouvoir.

Au chapitre C: *“Créer des conditions propices au développement économique”* nous ne sommes que partiellement d'accord avec l'assertion *“Affecter les ressources de manière ciblée grâce à un réseau de centres clairement établi”*. Nous rappelons ici que les vallées du Jura bernois ne peuvent pas fonctionner selon le modèle de centres rayonnant à 360 degrés. La définition de centres est plus difficile à justifier et nous préférons la notion de centres en réseau plutôt que réseau de centres. Cela signifie que les implantations de zones d'activités d'importance régionale seront plus dictées par les contraintes géo-topographiques que par une hiérarchisation des centres. **Nous proposons donc d'ajouter les mots « en tenant compte des contraintes géo-topographiques »**

Dans les objectifs spatiaux, le découpage des espaces de développement et les objectifs qui leur sont assignés sont dans l'ensemble pertinents et cohérents et nous pouvons les soutenir. Dans l'aménagement concret des localités, il conviendra cependant de faire preuve de souplesse par rapport aux valeurs quantitatives attribuées aux communes de ces espaces (nous y revenons plus loin).

### Stratégies

#### *A1 : Stratégie d'urbanisation*

Dans l'ensemble nous soutenons les objectifs de cette stratégie d'urbanisation, **en invitant le canton à fournir le soutien nécessaire aux communes** qui seront confrontées à de nouvelles contraintes.

#### *A2 : Dimension et répartition des surfaces affectées à l'urbanisation*

**Le CJB n'est pas d'accord avec la valeur-limite de 1400 ha jusqu'en 2038 pour l'extension du milieu bâti.** Celle-ci se base sur des prévisions qu'il n'est pas possible de généraliser à long terme, et qui d'ailleurs parfois même se révèlent incorrectes à court terme. Par exemple, pour le Jura bernois, les dernières prévisions prévoyaient 3 variantes, dont la variante haute mentionnait un maximum de 51'000 habitants en 2015. Or nous sommes déjà au-delà des 52'000 en 2014. Qui peut prédire aujourd'hui comment sera le monde en 2038 au vu de la rapidité croissante des cycles conjoncturels, des progrès exponentiels des nouvelles technologies qui pourraient faciliter le télétravail et renverser les tendances actuelles, ainsi que les incertitudes majeures dont les

effets à l'échelle du canton de Berne sont imprévisibles (extension des conflits armés, construction européenne, terrorisme, réchauffement climatique, etc.) ?

Par conséquent, la **limite devrait à notre avis se situer dans une fourchette ou comporter une marge de tolérance**, afin de permettre aux services qui seront chargés d'exécuter la législation d'effectuer de véritables pesées d'intérêts plutôt que de faire preuve de rigidité parce que « la loi, c'est la loi ».

Nous contestons également les valeur-cibles de concentration de ces extensions (objectif A21) à raison de 75% au moins pour les types d'espace « centres urbains des agglomérations » et « ceintures des agglomérations et axes de développement » et de 25 % au maximum dans les « espaces ruraux proches d'un centre urbain » et les « régions de colline et de montagne ».

Nous relevons que la LAT n'impose pas de tels objectifs de concentration. L'hétérogénéité géographique du canton de Berne étant comparable à la Suisse, il n'y a pas de raison de trop concentrer et d'accélérer ainsi les différences régionales. Une trop grande concentration entraîne à terme d'autres problèmes et l'occupation décentralisée du territoire demeure une priorité nationale.

Aujourd'hui, les deux premiers espaces mobilisent 68% des surfaces d'urbanisation et les deux derniers 32% alors que le canton de Berne est reconnu pour avoir jusqu'ici géré le sol avec mesure. Pour demain, vous préconisez au moins 75% des extensions pour les deux premiers espaces. Cela signifie que 98 communes se partageront au moins 1050 ha d'extension et que 248 communes disposeront au plus de 350 ha. Selon ces proportions, l'extension de la zone à bâtir jusqu'en 2028 sera de 130 ha (25% de 525 ha) pour ces 248 communes. Ce n'est pas acceptable. Ces valeurs-cibles, par définition approximatives, sont définies de façon beaucoup trop stricte pour les deux dernières catégories d'espaces.

**Nous demandons plus de souplesse dans la définition des valeurs-cibles, soit au moins 70% pour les deux premiers espaces et au maximum 30% pour les deux derniers.**

Cela ne limite en rien les possibilités d'extension pour les deux premiers espaces (puisque l'on parle d'au moins 70%) et cela évite de condamner à la quasi-désertification les deux dernières catégories. Sans cette modification, le risque est grand que faute de marge de manœuvre, les communes des deux derniers espaces se résignent à ne rien entreprendre. L'exercice de révision des plans d'aménagement locaux sera en effet à l'avenir beaucoup plus compliqué et les communes des deux derniers espaces ne vont pas s'y lancer avec une marge de manœuvre aussi faible. Pire, elles ne verront aucun intérêt à des coordinations et coopérations supra-communales tant les incitations seront faibles.

### *A3 : Dimension et répartition des zones à bâtir et des réserves d'affectation*

Les **affirmations sont trop rigides et technocratiques et doivent être atténuées, voire supprimées**. Au lieu de permettre une planification harmonieuse, elles vont paralyser les initiatives. Quelques exemples : « Les réserves d'affectation considérables devront être utilisées de manière systématique », « l'extension maximale de la zone à bâtir est fixée à 525 ha jusqu'en 2028 », « Au niveau communal, les moyens appropriés sont mis en œuvre afin d'instaurer les conditions permettant de « déplacer » les zones à bâtir situées au « mauvais endroit » vers l'endroit « approprié » , « un système de gestion des zones d'activités permet d'optimiser leur utilisation à l'échelle régionale »...

Ainsi, la mise en œuvre concrète nous interroge :

- Faut-il vraiment utiliser les réserves d'affectation de manière systématique alors même que « les règles du jeu » changent et que certaines de ces réserves ne sont plus judicieuses ?
- Qu'advient-il si 525 ha d'extension de la zone à bâtir sont atteints dès 2020 ou 2025 ?
- Quels sont les moyens appropriés pour déplacer les zones à bâtir mal situées ?

- Qu'est-ce que ce système de gestion des zones d'activités permettant d'optimiser leur utilisation à l'échelle régionale ? Sera-t-il conçu et géré à l'échelle cantonale ou régionale ? Comment faire pour que les communes soient concernées et y participent ?

**De manière générale, nous demandons que les exigences posées par le plan directeur cantonal ne deviennent effectives qu'après que le canton ait apporté les moyens pour les satisfaire (par exemple par la révision approuvée de la loi sur les constructions, la mise en place d'un système de gestion des zones d'activités régionales, etc...). Pour la répartition des zones à bâtir selon les espaces nous demandons de fixer les ordres de grandeur selon les mêmes proportions que celles du chapitre précédent (minimum 70% pour les deux premiers, maximum 30% pour les deux derniers).**

#### *A4 : Construction dans l'espace rural*

Le CJB regrette que ce chapitre reste inchangé, parce qu'il est particulièrement flou. Nous relevons en particulier la phrase « Des possibilités de développement attrayantes et adaptées aux conditions locales doivent être trouvées pour les régions et les communes structurellement faibles et peu peuplées, afin de leur donner les moyens de s'affirmer dans le monde économique actuel » qui tient du pur « blabla ». Le canton marque par exemple de volontarisme pour permettre la réhabilitation de bâtiments agricoles à l'abandon en lieux d'habitations, ce qui est un enjeu important pour favoriser l'occupation décentralisée du territoire. **Nous demandons de reformuler cette stratégie.**

### **Mesures**

#### *Mesure A\_01 : Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement*

Dans le rapport explicatif qui précise le pilotage fondé sur trois critères, nous sommes d'accord avec les deux derniers, soit la valeur de référence selon la densité et la densité minimale pour le classement en zones à bâtir. Nous approuvons aussi et saluons l'objectif de croissance démographique de 9% à atteindre d'ici à 2028.

**Ce que nous contestons par contre, c'est l'évolution démographique – qui sert au dimensionnement des zones à bâtir – attribuée, ou plutôt enlevée, aux « espaces ruraux à proximité d'un centre urbain (4%) et aux régions de collines et de montagne (1%) ».**

En cohérence avec notre demande de souplesse dans la définition des valeurs-cibles concernant l'objectif stratégique A2 (concentration d'au moins 70% et décentralisation d'au maximum 30%) nous proposons comme valeurs-cibles des fourchettes de croissance démographique.

**En lieu et place de plafonds arbitraires et rigides de croissance démographique, nous demandons les fourchettes suivantes :**

**1 à 3% pour les régions de collines et de montagne**

**4 à 6% pour les espaces ruraux à proximité d'un centre urbain**

**6 à 8% pour la ceinture des agglomérations et les axes de développement**

**8 à 10% pour les centres de niveaux 3 et 4**

**10 à 12% pour les centres urbains**

Dans le plan directeur, sous la rubrique « conditions », nous constatons que les exigences posées aux communes sont très élevées pour la modification et la mise à jour du calcul des besoins en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années. **Nous demandons que cet exercice ne devienne obligatoire qu'en cas de révision des PAL.** Cela signifie notamment qu'il soit clairement indiqué que les réserves actuelles des communes, même surdimensionnées ou mal placées, ne seront pas déplacées ou déclassées d'office. Les conditions posées en matière de desserte et celles qui sont liées à l'utilisation mesurée du sol laissent en effet penser que des déclassements pourraient déjà intervenir avec les PAL en vigueur, ce que nous refusons.

Concernant les pôles de développement de l'habitat excédant le cadre des besoins communaux, nous soutenons le fait qu'ils doivent être inscrits dans la CRTU. Par contre la condition mentionnée « *Une compensation intervient à l'intérieur de la région avec des communes qui n'ont pas classé autant de terrains que la détermination des besoins ne le leur aurait permis, pour autant que la procédure de compensation soit fixée de manière contraignante dans la CRTU et tienne compte des particularités du réseau des centres* » est surréaliste et impraticable. De telles compensations sont éventuellement envisageables pour des pôles d'activités, mais totalement utopiques pour des pôles habitat. **Nous rejetons cette proposition.**

Pour conclure sur cette mesure, nous constatons que sa mise en œuvre dans les communes - en satisfaisant à la fois à des contraintes qualitatives et quantitatives très exigeantes - ne sera possible qu'à la condition que les communes collaborent étroitement au sein de sous-régions encore à déterminer.

Cela signifie d'une part qu'elles décident de procéder simultanément à la révision de leur PAL et qu'elles choisissent le même urbaniste, d'autre part qu'elles procèdent à la conclusion de conventions pour procéder aux échanges nécessaires. Sans soutien de la part du canton, il ne sera pas possible de satisfaire ces conditions préalables et indispensables.

**Nous demandons au canton de prévoir des incitations financières pour les groupes de communes qui décident de collaborer étroitement dans la révision de leur PAL.**

*Mesure A\_05 : Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités*

A la lecture de la mesure, nous comprenons que les pôles d'emplois régionaux dépendront d'une part de leur inscription et justification dans la CRTU, ce qui est normal, mais d'autre part aussi du « mystérieux » *système de gestion des zones d'activités* qui va encourager la répartition de telles zones selon une approche suprarégionale et la coopération intercommunale. **Comme déjà mentionné, les exigences d'une approche supra-régionale de coopérations intercommunales ne devront intervenir qu'une fois ce système de gestion mis en place.**

*Mesure A\_08 : Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement*

Outre le secteur de « La Clef » à Saint-Imier, il conviendra d'**ajouter le secteur « Espace Birse » dans la commune de Valbirse.** Ce dernier était mentionné dans la première CRTU comme secteur de restructuration industrielle. Depuis lors, les planifications prévoient d'y implanter, sur un espace total de 3,2 ha, plus de 150 logements et plus de 300 habitants. Il a par ailleurs été reconnu comme projet de grande envergure par le canton.

*Mesure B\_01 : Harmoniser transports, urbanisation et environnement*

Le CJB juge nécessaire de maintenir une offre de transports de qualité pour lutter contre la dépopulation. Or les réflexions sont souvent inversées, ce qui constitue un cercle vicieux, car on prend prétexte d'une décroissance ou d'une stagnation démographique pour réduire les prestations et ainsi accentuer le problème plutôt que chercher à le régler.

*Mesure B\_04 : Fixer des priorités concernant les transports publics régionaux, d'agglomération et locaux*

Le CJB rappelle l'importance du maintien de la ligne ferroviaire Moutier-Soleure.

*Mesure B\_12 « Itinéraires cyclables assurant une fonction de réseau cantonal »*

Le CJB salue l'introduction de cette mesure visant à développer la mobilité douce et relève qu'il manque la jonction de Loveresse dans l'énumération. Faut-il toutefois mettre en coordination réglée les tronçons en lien avec les jonctions de Court et de Moutier, sachant que l'ouverture

complète de l'A16 pourrait permettre des aménagements pour améliorer le réseau cyclable notamment dans les gorges de Court ?

#### *Mesure C\_01 : Réseau de centres*

La commune de **Valbirse doit figurer comme centre de 4<sup>ème</sup> niveau**, en raison de son nouveau statut (4<sup>ème</sup> commune du Jura bernois), des perspectives d'y réaliser un pôle habitat d'importance cantonale et (éventuellement) un pôle d'activités d'importance régionale.

Par ailleurs, nous proposons que **Saint-Imier, en raison des fonctions qu'elle remplit déjà dans les domaines de la formation et de la santé et de ses perspectives de développement pour des pôles habitat et activités d'importance cantonale soit promue en centre de niveau 3 relevant non plus de la politique régionale mais de la politique économique**. Cette modification a une dimension symbolique en ce qu'elle permet au canton de reconnaître l'importance des spécificités industrielles du Jura bernois. Mais elle prend également acte de l'intérêt croissant accordée à Saint-Imier par les milieux économiques (implantation du COSC et de Tudor Tech) et par le canton lui-même (filière ES en soins infirmiers, inscription de l'arrêt ferroviaire de la zone industrielle La Clef dans la liste des investissements prioritaires demandés à la Confédération).

Ce faisant **Tramelan devient ainsi un centre de niveau 3 relevant de la politique régionale et nous abandonnons ainsi la notion d'interchangeabilité avec Saint-Imier assez difficile à saisir**.

#### *Mesure C\_02 : Classification des communes selon les types d'espaces décrits dans le projet de territoire du canton de Berne*

Avant de nous prononcer sur la classification des communes selon les types d'espaces, nous rappelons ici notre demande d'assouplissement des valeur-cibles démographiques à atteindre pour les espaces (au moins 70% pour les deux premiers et au maximum 30 % pour les deux derniers) ainsi que les fourchettes de croissance démographique à attribuer aux communes de ces espaces. **Si ces deux demandes ne devaient pas être acceptées, nous rejeterions alors en bloc les contenus du plan directeur concernant le milieu bâti**.

S'agissant de la classification des communes, nous relevons que, tout au long du rapport, le canton ne cesse de souligner le rôle central des communes pour la mise en œuvre des mesures et l'importance à accorder aux mesures organisationnelles (espaces fonctionnels, coordinations et coopérations supra-communales, fusions de communes). Dans les faits pourtant, le canton ne propose ni incitations, ni avantages pour les communes décidant de s'organiser entre elles afin de surmonter les nouvelles contraintes imposées par la LAT, respectivement le plan directeur cantonal 2030. Nous avons déjà proposé plus haut des incitations financières pour les communes qui collaborent à la révision de leur PAL et nous proposons sous cette mesure, une seconde incitation.

**Nous demandons au canton d'inciter les communes à fusionner ou à collaborer dans la révision de leur PAL en leur attribuant, le cas échéant, une valeur-cible (fourchette) de croissance démographique de l'espace supérieur**.

Cette demande est un exemple concret d'application de la dernière démarche évoquée dans la mesure, « un changement envisageable de catégorie lorsque les conditions changent de manière décisive que les communes peuvent mettre en évidence lors de la révision de leur aménagement ».

Selon la logique exprimée ci-dessus, nous demandons d'ores et déjà le **passage à la catégorie supérieure pour les communes récemment fusionnées, à savoir : Sauge, Plateau de Diesse, Petit-Val et Péry-La Heutte** (pas de besoin pour Valbirse qui est déjà en catégorie 2).

Pour des raisons de cohérence géographique, nous demandons encore que les communes **d'Eschert et de Belprahon soient transférées dans la catégorie « espaces ruraux à proximité d'un centre urbain »** comme leurs voisines pourtant plus éloignées mais disposant

d'un arrêt ferroviaire de Grandval, Crémines et Corcelles. Nous relevons qu'Eschert et Belprahon se situent à la même distance de la gare de Moutier que les quartiers les plus périphériques de la cité prévôtise, et qu'elles disposent d'une jonction autoroutière toute proche.

*Mesure C\_04 : Pôles de développement cantonaux »*

Le CJB demande **d'ajouter la zone industrielle Les Laives de Moutier à la liste** à présent que l'A16 est terminée dans ce secteur et que la construction du Technopôle est en bonne voie.

*Mesure C\_26 : Concentration des sites de la HESB*

Le CJB salue la réalisation d'une fiche sur le campus HESB à Bienne. Il demande de **préciser dans la fiche le besoin de coordination avec la HE-Arc**, dont le canton de Berne est l'un des partenaires. Cette coordination est en effet prévue par un accord entre les deux institutions et elle est importante aux yeux des acteurs régionaux, ce qui devrait être rappelé.

*Mesure D\_09 : Empêcher la croissance de la surface forestière*

Le CJB a pris connaissance des explications disant pourquoi seul le Plateau est concerné, alors que dans le Jura bernois le défi de maintenir les pâturages boisés est important du point de vue de la protection du paysage. Toutefois, la **fiche devrait être plus explicite par rapport aux défis dans les régions de montagne.**

En vous souhaitant bonne réception de notre courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, nos salutations distinguées.

### **Conseil du Jura bernois**

Le président :

Le secrétaire général :

Willy SUNIER

Fabian GREUB

**Copie pour information (courriel) :** CMJB, communes du Jura bernois