

**Zeitschrift:** Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 61 (1988)

**Heft:** 6

  

**Artikel:** Les plans directeurs cantonaux romands : Berne

**Autor:** Keller, Donald

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-128886>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 20.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## BERNE

### Historique

Le 1<sup>er</sup> janvier 1980, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entré en vigueur et le mandat qu'elle contenait, c'est-à-dire élaborer le plan directeur cantonal, toucha le canton de Berne à un moment plutôt défavorable. D'une part, les plans d'aménagement régional présentaient de très grosses différences quant à leurs critères naturels, raison pour laquelle on ne put les utiliser tels quels pour le plan directeur. D'autre part, il manquait une vue d'ensemble sur les projets élaborés par la Confédération et le canton, projets que le plan directeur devait présenter avec un maximum de précision.

Fin 1980, la Confédération présentait sa «vue d'ensemble» relative aux principes, programmes, plans sectoriels et projets de construction. Pour sa part, le canton élaborait une vue d'ensemble similaire concernant ses projets et la publiait vers la fin de 1983 sous le titre: «Les tâches et projets de l'administration cantonale bernoise qui ont des effets sur l'aménagement du territoire».

Parallèlement à la transposition de ces «vues d'ensemble», il y avait lieu d'élaborer le plan directeur cantonal dans une optique notamment d'examen des plans directeurs régionaux, desquels il fallait extraire les aspects et projets essentiels pour le plan directeur cantonal.

En septembre 1984, le projet du plan directeur 84 était achevé. Au cours des mois qui suivirent, il fit l'objet d'une vaste procédure de participation et de consultation. Un volumineux «Rapport de travail sur la participation», accompagné d'une version résumée, suivit en mai 1985. Il contient la liste des participants à ce travail et présente, dans les détails, les réactions que suscita le projet du plan directeur 84; il montre aussi comment il est prévu d'intégrer ces réactions au plan directeur définitif. Les services cantonaux et les régions furent invités, en juin 1985, à se prononcer sur le rapport de travail relatif à la participation et sur la version résumée.

En raison du mandat imparti par le Parlement pour élaborer le rapport sur l'aménagement du territoire, les travaux de mise au point du plan directeur 84 souffrirent un retard d'un an.

Le 10 décembre 1986, tout était prêt: le Conseil exécutif faisait entrer en vigueur le plan directeur cantonal et l'envoyait à la Confédération pour examen et approbation. Celle-ci survint le 18 novembre 1987.

### Eléments et contenu du plan directeur

Le plan directeur 84 a été expressément conçu en fonction de sa mission de coordination et intentionnellement limité au nécessaire. Ses éléments essentiels sont: les grandes lignes de la politique bernoise en matière d'organisation du territoire, les fiches de coordination A et les fiches de coordination B.

Le Conseil exécutif a déjà consigné les grandes lignes de la politique bernoise en matière d'or-

ganisation du territoire dans son rapport sur l'aménagement du territoire de mai 1986, dans lequel il a effectué une localisation essentiellement politique de l'aménagement du territoire dans le canton de Berne et déterminé les principales tâches auxquelles il faudra se consacrer, et qu'il faudra mener à bien au cours des prochaines années.

Les fiches de coordination A établissent les planifications nécessaires au niveau cantonal. Chaque fiche est constituée de plusieurs pages dont la première contient les éléments essentiels en matière de coordination. Les résolutions de chaque première page des fiches de coordination sont coercitives pour les autorités. Dans le cadre du plan directeur 84, dix-sept fiches de coordination A sont mises en vigueur et huit projets de nouvelles fiches de coordination A sont présentés.

Les fiches de coordination B renseignent sur chaque projet important ayant des effets sur l'aménagement du territoire. Ainsi, pour chacun de ces projets une fiche de coordination B a-t-elle été établie et chaque première page a force obligatoire pour les autorités. Le présent plan directeur introduit 203 fiches de coordination B, en annule 65 qui avaient fait l'objet de projets et présente 317 nouveaux projets de fiches de coordination B.

### Le fonctionnement du plan directeur

Les planifications et les différents projets contenus dans le plan directeur font l'objet de travaux suivis et dont le cadre de référence est susceptible d'évoluer rapidement. Nombre de considérations du présent document se trouveront donc dépassées dans très peu de temps. Le plan directeur 84 doit néanmoins remplir de manière continue son rôle d'instrument de coordination et d'information. Le gouvernement a donc, parallèlement à l'entrée en vigueur du plan directeur, établi sur les points essentiels la manière dont cet instrument est appelé à fonctionner.

Un compte rendu sur l'état des travaux relatifs aux planifications et aux projets sera publié périodiquement. Ces comptes rendus auront l'avantage d'une consultation aisée. Ce n'est qu'au terme d'un laps de temps assez long, environ cinq à dix ans, qu'une version entièrement nouvelle du plan directeur sera établie.

Il faut que les nouveaux projets soient communiqués au plus vite, qu'ils fassent l'objet dès que possible d'une procédure de participation et de consultation pour ensuite pouvoir être intégrés au plan directeur et ainsi rendus publics.

Le plan directeur sera débarrassé régulièrement du superflu: en général, les fiches de coordination dont les tâches n'ont pas été traitées durant trois ans seront supprimées.

Ainsi, conformément aux considérations figurant ci-dessus, le plan directeur doit établir un bilan régulier de la situation et déterminer les mesures suffisamment avancées pour être arrêtées.

# LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

Le plan directeur devant pouvoir assumer la fonction qui lui est assignée, le Conseil exécutif a chargé les instances déterminantes à cet égard des mandats requis:

Les services responsables traitent les tâches présentées dans la fiche de coordination conformément aux accords conclus et informent régulièrement la direction des travaux publics de l'avancement des travaux.

La direction des travaux publics met à jour le plan directeur à intervalles réguliers, établit les comptes rendus, soumet les nouveaux projets à une procédure de participation et de consultation et annule les fiches de coordination devenues superflues.

Les services dont les activités ont des effets sur l'organisation du territoire communiquent suffisamment tôt leurs nouveaux projets en vue de leur intégration au plan directeur.

Par ailleurs, le Conseil exécutif a confirmé dans son arrêté que tout citoyen est habilité à prendre part à la procédure de participation relative aux nouvelles fiches de coordination A et aux nouvelles fiches de coordination B ainsi qu'à proposer de nouvelles fiches de coordination dans le cadre de cette procédure.

D<sup>r</sup> Donald Keller,  
chef du projet plan directeur,  
Office de l'aménagement du territoire  
du canton de Berne

## OPINION

Le plan directeur du canton de Berne est un instrument qui a pour but d'assurer la coordination de toutes «les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire». Sous l'appellation «Principes de la politique bernoise en matière d'aménagement du territoire», on comprend, par exemple:

- la protection des bases naturelles de la vie;
- le maintien d'une certaine qualité de vie;
- l'organisation de l'espace, de manière à favoriser le développement économique;
- un aménagement évolutif;
- un développement harmonieux de l'espace;
- la création et le maintien d'un milieu bâti favorable;
- l'information et la participation.

Tous ces buts sont exprimés de manière extrêmement générale et, de ce fait, ils ne suffisent pas à résoudre les problèmes particuliers. C'est la raison pour laquelle, dans les feuilles de coordination A, on prévoit ce qui suit:

- un modèle pour la répartition de la population;
- un modèle pour la répartition des places de travail;
- un plan directeur des surfaces agricoles;
- des principes pour le découpage des zones à bâtir;
- des lignes directrices pour le développement touristique;
- un plan directeur de circulation;
- un plan d'aménagement local pour les installations et constructions publiques;
- un programme d'assainissement intitulé «Protection de l'air, lutte contre le bruit»;
- un descriptif de l'implantation de l'industrie et de l'artisanat;
- un modèle à suivre en matière énergétique.

Cette énumération montre bien que les principes découlant de l'article 6 de la loi sur l'aménagement du territoire ne sont pas encore tous concrétisés dans le canton de Berne. L'article 6 LAT prévoit qu'«en vue d'établir leur plan directeur, les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire». Les auteurs du plan directeur ne cachent pas le fait qu'une étude sur les grandes lignes de l'aménagement fait défaut dans le canton de Berne. Pourtant, au sens de la LAT, on ne devrait pas élaborer un plan directeur sans effectuer une étude préalable sur la question. Les fiches de coordination, qui sont réunies en quatre volumes, ne sont certes pas inutilisables. Toutefois, il faut analyser selon quels critères il est possible de résoudre ces conflits lorsque les principes qui ont permis d'élaborer ces critères n'ont eux-mêmes jamais été discutés. Par exemple, comment doit-on résoudre le problème du conflit entre la circulation automobile et l'aménagement des sites sans une discussion préalable sur le plan politique qui permettrait de savoir exactement quels sont les buts poursuivis en matière de politique des transports par le canton?

On peut aussi se poser d'autres questions, telles que, par exemple, la façon de situer le problème. Exemple: le fait qu'une région soit abandonnée par sa population ne peut être considéré comme un problème que lorsqu'on s'est donné pour tâche de maintenir la population à cet endroit donné. La traversée d'un lieu déterminé n'est un problème que lorsque le but est de laisser passer le maximum d'autos le plus vite possible. Tout cela apparaît comme quelque peu théorique, mais j'aimerais attirer l'attention de tous les intéressés sur le danger qu'il peut y avoir à proposer une solution d'ensemble sans préalablement s'être fixé un objectif déterminé. Reprenons l'exemple de la circulation. S'il y avait

un but qui consistait à ralentir et à réduire la circulation automobile, on pourrait alors dire: «Ah! ce n'est qu'un conflit momentané, cela finira bien par passer (auquel cas on pourra dire qu'il n'y a pas de conflit du tout).» Sans but déterminé, on constate simplement que la circulation ne fait qu'augmenter et qu'on circule de plus en plus vite. Cette assertion, qui n'est discutée par personne, est elle-même une forme de conclusion.

J'aimerais encore relever ce qui suit sur le plan directeur du canton de Berne:

- Un plan directeur qui ne repose que sur un certain nombre de fiches de coordination sans tenir compte d'une véritable politique d'aménagement n'est pas un plan directeur. Ce n'est pas ainsi qu'on dirige. Lorsqu'on croit coordonner, on ne fait qu'administrer sans aucune volonté de résoudre le problème.
- La loi sur l'aménagement du territoire pose des problèmes de terminologie. Lorsqu'on veut arriver à des buts au moyen d'un certain nombre de principes et qu'on décrit les instruments de coordination au moyen d'un plan directeur, on crée une confusion tant pour comprendre la situation actuelle que son évolution.

Il faut en tirer une conclusion. Le plan directeur du canton de Berne est mauvais. Comme c'est le seul que je connais vraiment, je ne le choisirai pas ici comme exemple pour faire un développement sur une forme de planification directrice avec laquelle je ne suis pas d'accord. Le canton de Berne reconnaît d'ailleurs ses erreurs de planification. Il est également évident que, pour un spécialiste de la branche, un plan directeur tel qu'il est décrit par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ne s'élabore pas en cinq ans.

Nous espérons que, lors de la révision du plan directeur cantonal, on prendra en considération les options véritablement importantes.

Atelier 5, Thormann