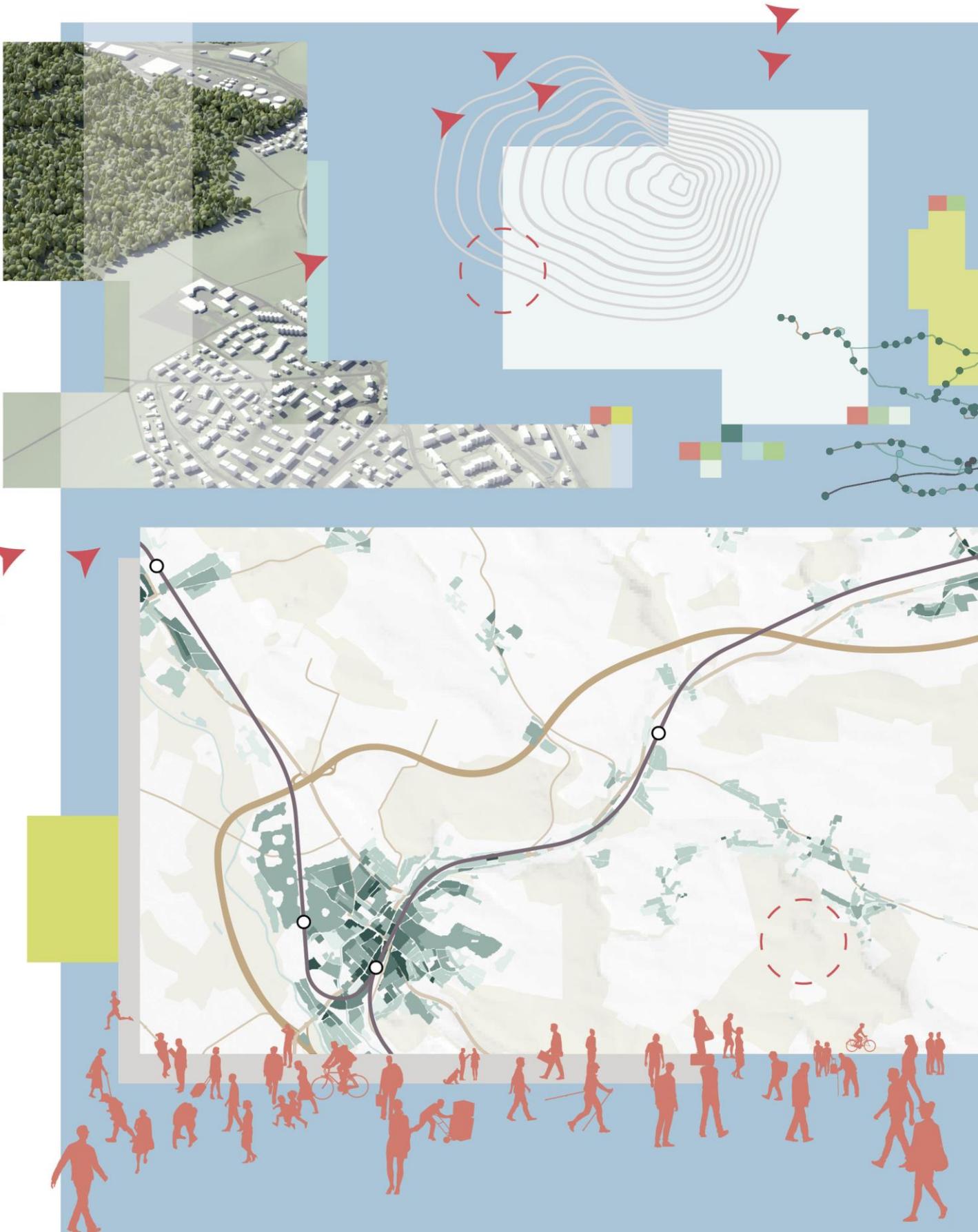




Stratégie 2030

Office des affaires communales et
de l'organisation du territoire





1	Une stratégie pour tenir le cap	3
2	Affaires communales et aménagement: deux domaines liés	4
3	Mandat et vision	5
4	Un monde en pleine transformation	9
5	À la recherche d'un équilibre entre création et surveillance	13
6	Comment l'OACOT entend atteindre ses objectifs	18
7	Mise en œuvre de la stratégie	19
8	Controlling	24



Une stratégie pour tenir le cap

Berne est un canton qui se distingue par sa diversité topographique, linguistique et culturelle. La grande région urbaine constituée par Thoune, Berne et Bienna en fait partie, de même que les régions à vocation agricole et touristique comme l'Emmental et l'Oberland. La diversité est une richesse, mais elle présente des défis. Lorsqu'il s'agit de faire du canton un pôle économique attractif et un cadre de vie de qualité, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) joue un rôle important. Dans la présente stratégie 2030, l'OACOT définit son mandat et les objectifs qu'il souhaite concrétiser au cours des prochaines années. Il présente en outre les évolutions qui l'attendent et de quelle manière il compte s'organiser pour agir efficacement.

Du point de vue du contenu, la stratégie 2030 – comme c'était déjà le cas pour la stratégie 2020 – s'appuie sur le principe du développement durable. En effet, en raison de l'évolution de la société, de l'économie, du climat et de la situation énergétique, les tensions relatives aux questions de développement risquent de s'accroître encore au cours des prochaines années. L'orientation choisie par l'OACOT est conforme au programme gouvernemental de législature 2023 à 2026 et à la vision 2030, que le Conseil-exécutif a adoptée en 2019 en tant qu'engagement à long terme. L'OACOT en-

tend concrétiser les objectifs du gouvernement dans les domaines de l'aménagement du territoire et des affaires communales.

Sa stratégie permet à l'OACOT de tenir le cap, que ce soit pour les affaires courantes ou les engagements à long terme. Elle s'adresse en premier lieu aux collaboratrices et aux collaborateurs, aux cadres et aux services de l'office, mais elle concerne aussi la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ), dont fait partie l'OACOT, d'autres services spécialisés du canton de Berne ainsi que les communes et d'autres partenaires externes, notamment.

La stratégie doit nous permettre de donner satisfaction à notre clientèle et d'entretenir la motivation des collaboratrices et des collaborateurs. En outre, elle met en évidence l'équilibre délicat que se doit de trouver notre office, entre création, conseil et surveillance; elle montre comment ces rôles peuvent se compléter et quelles sont les limites de l'activité de conseil, le canton attendant des communes et des régions qu'elles assument leurs responsabilités.

La présente stratégie a été élaborée par la direction élargie de l'OACOT, avec le concours des collaboratrices et des collaborateurs.

Le canton de Berne: un pôle économique attractif et un cadre de vie de qualité

Développement durable

Création, conseil, surveillance

2

Affaires communales et aménagement: deux domaines liés

Synergies entre affaires communales et aménagement

Un mandat clair dans un environnement en perpétuelle mutation

L'OACOT, qui fait partie de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) du canton de Berne, est compétent en matière d'aménagement cantonal, exerce la surveillance sur l'aménagement du territoire régional et local et se prononce sur les projets de construction hors de la zone à bâtir. Il approuve les actes législatifs et les plans des communes et exerce la surveillance sur les finances communales. Il est par ailleurs fortement impliqué dans les questions touchant aux réformes communales, dont la coopération intercommunale et les fusions de communes sont des composantes essentielles. L'OACOT offre en la matière conseil, soutien et suivi aux communes.

L'OACOT est le seul service, en Suisse, à combiner aménagement du territoire et affaires communales. La réforme des Directions intervenue en 2019 dans le canton de Berne n'a pas fait disparaître cette spécificité. Les autorités politiques ont jugé qu'il était toujours opportun de réunir ces deux domaines, qui entretiennent des liens étroits, en un seul office. Cette cohabitation permet en effet d'exploiter des synergies intéressantes. Les communes, qui sont compétentes pour la majorité des plans, jouent un rôle fondamental dans l'aménagement du territoire. C'est à l'heure actuelle un domaine dans lequel elles peuvent encore exercer une influence, exploiter des marges de manœuvre et assumer des responsabilités. L'évolution des communes bernoises dépend dans une large mesure de leur stratégie en matière d'aménagement. De plus, les conférences régionales et les régions

d'aménagement, qui travaillent en se fondant sur le droit communal, exercent des tâches importantes du point de vue de l'aménagement.

La stratégie 2030 s'inscrit dans la continuité de la stratégie 2020. La réforme des Directions n'a pas fondamentalement modifié le catalogue des tâches de l'office. Des mises à jour étaient néanmoins nécessaires, puisque l'environnement dans lequel travaille l'OACOT ne cesse d'évoluer et que la transition numérique se poursuit. À l'échelon fédéral, la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) apporte des changements. À l'échelon cantonal aussi, divers projets importants ont rendu des adaptations nécessaires, notamment la révision totale du plan directeur cantonal intervenue en 2015, la vaste révision partielle de la législation sur les constructions de 2016 et de 2023 et l'introduction du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) dans les communes à partir de 2016.

La stratégie et ses composantes





Mandat et vision

Renforcer l'attractivité du territoire cantonal et des communes

L'OACOT renforce l'attractivité du canton de Berne en tant que cadre de vie et espace économique. Il œuvre en faveur d'une urbanisation ordonnée, d'une utilisation mesurée du sol et de la préservation des ressources naturelles. Afin de satisfaire aux exigences du développement durable, l'OACOT coordonne les besoins territoriaux entre eux dans une vision à long terme, en tenant compte du développement de l'économie, de l'épanouissement de la société, de la préservation des ressources naturelles et de la politique climatique. En outre, il renforce la capacité des communes bernoises. Il attire l'attention des communes et des régions sur les marges de manœuvre qui leur sont accordées et les encourage à prendre leur avenir en main.

**Une urbanisation
ordonnée**

**Des communes fortes
et performantes**

Voici comment l'OACOT remplit son mandat:

- Nous soutenons le Conseil-exécutif dans ses efforts pour définir et mettre en œuvre un développement durable du territoire cantonal. À cette fin, nous exploitons les instruments cantonaux de planification et d'aménagement qui sont de notre ressort, notamment le plan directeur cantonal et les plans sectoriels.
- Nous élaborons les documents de base nécessaires et développons des instruments appropriés. Nous concevons nos propres plans stratégiques et les mettons à exécution. Nous tenons compte des intérêts en présence et procédons à leur pesée soigneuse en gardant à l'esprit l'objectif prioritaire que constitue le développement durable du territoire.
- Nous mettons notre savoir-faire à la disposition des autres services et offices cantonaux, par exemple dans les domaines du génie civil, de l'économie, de l'agriculture, de la nature et de l'énergie. Nous les soutenons dans leurs efforts pour harmoniser les exigences de leur domaine avec celles de l'aménagement du territoire. A cet égard, nous respectons le principe selon lequel le paysage, en tant que cadre de vie et habitat propice à la biodiversité, doit être préservé et développé à bon escient.
- Nous assistons les communes et les régions dans toutes les questions touchant à l'aménagement. Nous les conseillons, procédons à l'examen préalable des plans communaux et régionaux et menons la procédure d'approbation. À cet égard, nous nous référons aux prescriptions légales de la Confédération et du canton ainsi qu'au plan directeur cantonal. Nous faisons en sorte d'exploiter les marges d'appréciation existantes tout en respectant leurs limites.
- Nous examinons tous les projets de construction hors de la zone à bâtir selon les prescriptions légales de la Confédération. Nous conseillons les autorités d'octroi du permis de construire.
- Nous soutenons et conseillons les communes dans toutes les questions relatives à des réformes par lesquelles elles entendent préserver ou améliorer leurs capacités.
- Nous exerçons la surveillance sur les finances communales. Nous conseillons les communes pour les aspects juridiques et approuvons leurs règlements d'organisation.
- Nous nous engageons pour la formation et le perfectionnement des membres des autorités et du personnel communal.
- Nous mobilisons nos compétences techniques et sociales pour rencontrer notre clientèle et nous employons à être des interlocutrices et des interlocuteurs fiables. Nous prenons nos décisions de manière autonome, exploitons nos marges d'appréciation et faisons preuve d'ouverture face au changement.
- Nous identifions les évolutions et détectons à temps les problèmes qui se profilent, ce qui nous permet d'y réagir et de chercher des solutions, tout en fixant des priorités.
- Nous entretenons un vaste réseau de contacts, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration. Nous soignons nos relations avec les services spécialisés du canton, les communes, les régions, les cantons voisins et la Confédération. Nous coordonnons la communication grâce à l'information systématique des communes bernoises (ISCB).
- Nous veillons à ce que le personnel de l'OACOT dispose des bases spécialisées nécessaires, d'un équipement technique adéquat et d'un environnement de travail fonctionnel, afin de lui offrir une activité porteuse de sens et un cadre de travail satisfaisant d'une part et de garantir des prestations de qualité d'autre part.

Connaissances spécialisées, échanges, fiabilité

Le credo de l'OACOT: orienté vers les attentes de la clientèle, axé sur les besoins et les prestations, compétent et efficace, ouvert et transparent.

Nous sommes compétents et efficaces parce que

- nous accumulons durablement des connaissances spécialisées, les utilisons et les développons au moyen de formations et de perfectionnements ciblés;
- nous favorisons les échanges professionnels et personnels au sein des services et de l'office;
- nous décelons à temps les nouvelles tendances – qu'elles soient économiques, sociétales, environnementales, juridiques, politiques ou techniques – et prenons les devants pour trouver des solutions;
- nous travaillons dans un climat de coopération et d'ouverture à la discussion ou à la négociation;
- nous mettons à profit notre marge de décision et assumons nos responsabilités.

Nous sommes ouverts et transparents parce que

- nous communiquons à temps, de manière transparente et de façon appropriée au sein de l'OACOT et auprès de la population. À cet égard, nous utilisons les moyens et canaux de communication modernes (communication électronique), favorisons le dialogue et encourageons des approches participatives;

- nous informons régulièrement notre clientèle, en particulier les communes et les régions ainsi que les services cantonaux, des activités de l'OACOT et attirons leur attention sur les nouveautés importantes;
- nous nous assurons que les collaboratrices et les collaborateurs sont consultés sur les questions qui les concernent de manière appropriée et favorisons le dialogue, l'ouverture et le respect.

Nous sommes orientés vers les attentes de la clientèle parce que

- nous identifions les besoins des autorités auxquelles nous sommes subordonnés (Direction de l'intérieur et de la justice, Conseil-exécutif) et y répondons de manière appropriée;
- nous savons quels sont le mandat et les différentes fonctions de l'OACOT en matière de conseil, de surveillance, de coordination et de suivi de projet, nous le faisons savoir à notre clientèle et gérons chaque situation de manière professionnelle;
- nous sommes ouverts, courtois et fiables;
- nous montrons à nos clientes et clients quelle est la marge de décision à leur disposition, conformément aux prescriptions légales, pour agir de manière autonome. Nous agissons de façon prévisible et justifiée et respectons le principe de proportionnalité;
- nous nous engageons activement en faveur de la formation et du perfectionnement du personnel des communes et des régions et leur apportons un suivi.



Wir investieren in erneuerbare Energien. KWO

ARBE Grimsel
GHELMA
Implenia

Un monde en pleine transformation



Économie

Qu'on pense à l'importance croissante du secteur tertiaire, aux modifications intervenues dans l'agriculture (en ce qui concerne le nombre et la taille des exploitations, notamment), à l'évolution du tourisme (marchés se développant fortement en Asie), aux changements climatiques ou encore à l'approvisionnement énergétique, force est de constater que le monde est en pleine transformation. La concurrence que se livrent les communes et les régions se renforce. Pour l'OACOT, cela signifie qu'il faudra faire face à des attentes encore plus élevées du point de vue de l'économie. Parallèlement, l'objectif prioritaire que constitue l'urbanisation interne, qui est de mieux en mieux accepté et offre de nouvelles perspectives, devra être mis en œuvre.

Les communes restent soumises à de fortes contraintes économiques. Si certaines rencontrent des difficultés financières, le canton se doit de réagir, en tant qu'autorité de surveillance. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, il s'agit de réagir à temps aux changements structurels qui s'annoncent et, là où la loi le permet, d'exploiter les marges de manœuvre pour favoriser et organiser le développement. La nécessité de collaborer augmente encore, tant au sein de l'administration qu'avec d'autres actrices et acteurs. Pour l'OACOT, il deviendra encore plus important de peser les intérêts des

personnes concernées de manière transparente et rigoureuse. Nous devons fournir un travail fondé et de qualité. Lorsque des intérêts économiques entrent en concurrence avec la protection de la nature, du paysage, des terres cultivables ou des sites, notre office doit pouvoir s'appuyer sur des positions et arguments clairs. Le dialogue permet de gagner en compréhension mutuelle.

L'OACOT encourage l'urbanisation interne et participe activement à sa mise en œuvre. À cet égard, nous mettons en avant les aspects positifs, qu'il soit question de construction, de qualité du milieu bâti, de mise en valeur des centres des localités, de culture du bâti ou de maintien de l'attrait des sites.

Société

Dans le canton de Berne, la population continue de croître, même si la hausse est moins marquée que dans d'autres cantons. Parallèlement, la population bernoise est de plus en plus âgée, et plus diversifiée du fait de l'immigration. Les modes de cohabitation et les modèles familiaux évoluent, les ménages d'une seule personne sont plus nombreux. On assiste aussi à une forme de «désolidarisation»: les intérêts individuels prennent le pas sur le sens de la communauté et sont parfois imposés par voie juridique.

Les communes ont de plus en plus de

Changements structurels

Attentes plus élevées du point de vue de l'économie

Évolution démographique

Le modèle non professionnel mis à rude épreuve

peine à trouver des membres pour leurs autorités, ce qui met en péril le modèle actuel (membres non professionnels). Des questions relatives à l'intégration se posent. Le dialogue entre autorités et citoyennes et citoyens devient plus complexe. Au sein de l'OACOT, l'activité de conseil auprès des communes constitue une charge de plus en plus importante. L'évolution démographique présente aussi des défis d'ordre financier aux communes, notamment en raison des investissements que nécessitent les centres de santé et les prestations de soutien destinées aux personnes âgées. Certaines communes pourraient se trouver dans une situation critique.

Vie professionnelle et vie privée

Paysage menacé, dangers naturels

Conflits d'intérêts et d'objectifs s'accroissant

Changements climatiques

Oppositions et recours

L'évolution des besoins de la société aura aussi des répercussions sur l'organisation du territoire; on peut notamment citer les logements adaptés aux personnes âgées, les zones résidentielles partiellement interdites à la circulation ou les nouvelles formes d'habitat et de logement. À l'avenir, l'aménagement sera amené à favoriser encore plus la cohésion et la mixité sociales.

L'OACOT, en sa qualité d'employeur, devra répondre aux attentes de ses collaboratrices et collaborateurs et leur offrir des conditions de travail modernes et flexibles. Il s'agit à cet égard de leur permettre de mieux concilier vie professionnelle et vie privée grâce au travail à temps partiel et au télétravail notamment.

Environnement

Les changements climatiques, dont le fondement scientifique n'est plus à prouver, ont aussi des répercussions sur la Suisse et le canton de Berne. Les chercheuses et les chercheurs prévoient notamment une augmentation des phénomènes météorolo-

giques extrêmes et des catastrophes naturelles. Même si, grâce à des solutions techniques, la qualité de l'eau et de l'air augmente dans notre pays, d'autres problèmes vont s'accroître: la biodiversité s'appauvrit, le paysage et la nature changent, en particulier dans les régions de montagne. Le bruit et la pollution lumineuse augmentent. Le «virage énergétique» va diminuer les émissions et, partant, soulager l'environnement. Mais les changements qu'il implique présenteront aussi de nouveaux défis, par exemple relatifs à la construction d'installations éoliennes ou photovoltaïques ou encore de (petites) centrales hydrauliques.

L'aménagement du territoire doit tenir compte de tous ces changements, de manière encore plus systématique à l'avenir. La protection contre les dangers naturels reste centrale et prioritaire, mais de nouveaux aspects doivent être pris en considération: l'urbanisation doit par exemple s'adapter à des épisodes de canicule plus fréquents. Certains progrès techniques, notamment les véhicules moins polluants ou électriques, offrent de nouvelles marges de manœuvre, par exemple pour la planification de projets générant une importante fréquentation, mais la surcharge des systèmes de transport doit être évitée. L'aménagement du territoire sera particulièrement mis à contribution et devra participer à la recherche de solutions quant aux répercussions des changements climatiques sur la nature, le paysage et la société.

Politique et droit

En raison de la croissance démographique et économique, les conflits d'intérêts et d'objectifs vont se multiplier. La densité normative augmente. Le droit devient plus complexe d'une part et les conflits sont de plus en plus souvent gérés en se fondant

sur des règles d'autre part. Les interactions entre droit et politique se renforcent, de manière générale, ce qui réduit constamment les marges de décision.

Les communes et les régions, qui doivent satisfaire à ce droit plus complexe, se trouvent face à de plus grands défis. Les processus législatifs, l'élaboration des plans et la procédure d'approbation deviennent également plus exigeants, car les acteurs épuisent plus souvent les voies de recours: les oppositions et recours risquent de devenir plus fréquents. Pour l'OACOT, cela implique que les services collaborent étroitement pour se coordonner de manière optimale.

Les communes et les régions auront plus de peine à s'acquitter de leurs mandats en matière d'aménagement et de droit communal dans les délais et selon les normes de qualité voulues. Une législation précise contribue toutefois à leur faciliter la tâche.

Transition numérique et médias

La transition numérique se poursuit et la masse d'informations augmente. De nouveaux médias et canaux de communication électroniques gagnent en influence et permettent la création d'images de synthèse, plus attrayantes que des documents papier remplis de texte. Les citoyennes et les citoyens attendent de l'État qu'il offre ses prestations en ligne, sans contrainte de lieu ou d'horaire. Le principe de la primauté du numérique a été introduit en 2023 dans le canton de Berne: le canton et les communes agissent et communiquent avant tout par voie électronique.

L'OACOT est directement concerné par cette évolution, notamment avec des projets tels que la procédure électronique d'octroi du permis de construire (eBau), le projet de plans d'affectation numériques

(ePlan), la gestion électronique des affaires (GEVER/ Axioma), la déclaration électronique de déménagement (eDéménagement) ou la feuille officielle d'avis et la feuille officielle électroniques (eFOA/eFO). D'autres procédures seront informatisées, ce qui modifiera le travail de notre office. Les défis que posent la gestion des informations et des données gagneront en importance. Le personnel devra se former en conséquence. La communication, au sein de l'office comme à l'extérieur, devra aussi s'adapter aux possibilités techniques.

Finances et ressources

La pression sur les coûts de l'administration ne va pas diminuer. Dans le même temps, l'OACOT se voit confier de nouvelles tâches par le canton et la Confédération. Le fossé se creuse entre la charge de travail, en augmentation, et les ressources de l'office, ce qui exige de fixer des priorités de manière toujours plus conséquente. Il s'agit d'éviter à tout prix des effets contre-productifs pour l'office. Ainsi, un déficit d'attention lors d'une activité de conseil ou au moment d'un examen préalable peut occasionner une charge de travail plus importante dans la phase d'approbation. En outre, il se peut que des mesures de surveillance doivent plus fréquemment être prises. En effet, les communes ont elles aussi des tâches de plus en plus nombreuses et sont constamment sous pression du point de vue financier.

Nous mettons tout en œuvre, même si cela constitue un véritable défi, pour que l'OACOT puisse continuer d'agir au niveau stratégique – et qu'il ne soit pas seulement dans la réaction. L'atmosphère et les relations au sein de l'office ne doivent pas pâtir de sa charge de travail importante.

Projets informatiques

Nouvelles tâches, ressources limitées

Garder la possibilité d'agir au niveau stratégique



5

À la recherche d'un équilibre entre création et surveillance

Dans son programme gouvernemental de législature «Engagement 2030», le Conseil-exécutif s'est fixé cinq objectifs supérieurs pour les années 2023 à 2026:

- le canton renforce son attractivité en tant que pôle d'innovation et d'investissement;
- le canton exploite la transformation numérique pour fournir des services de haute qualité efficaces et efficaces;
- le canton favorise la cohésion sociale, la sécurité publique et l'intégration;
- le canton nourrit sa diversité et exploite le potentiel du bilinguisme;
- le canton pose les bases d'un développement durable effectif.

La stratégie 2030 de l'OACOT s'inscrit dans la continuité de cet engagement et vise à concrétiser les objectifs fixés dans les domaines des affaires communales et de l'organisation du territoire.

Stratégie en matière de développement territorial

Le canton de Berne met en œuvre le développement du territoire cantonal tel qu'il est prévu dans le projet de territoire et le plan directeur cantonal. L'OACOT s'engage, dans une perspective globale, en faveur d'un développement durable et adapté aux changements climatiques. À cet égard, il tient également compte de l'économie, du paysage, de la biodiversité et

d'autres questions telles que la protection du climat ou la transition énergétique. Notre office cherche dans ce but des solutions compatibles avec la protection des paysages, satisfaisant aux exigences d'utilisation et de protection dans les zones aussi bien urbaines que rurales. En outre, pour ce qui concerne l'utilisation, les défis que présente l'évolution démographique (population plus âgée et présentant une diversité grandissante) doivent être pris en considération.



Développement du territoire durable et adapté aux changements climatiques

Réfléchir et agir en termes d'espaces fonctionnels

Urbanisation interne

L'urbanisation interne constitue le principe directeur en termes d'aménagement du territoire. Au cours de cette démarche, il convient d'assurer un habitat de qualité, dont font intégralement partie les espaces ouverts et les espaces extérieurs. Cet aspect est primordial en vue de l'acceptation par la population. Les localités et les centres de village sont rénovés sans que la culture du bâti, créatrice d'identité, n'en pâtisse.

Aménager grâce
au plan directeur
cantonal

Coordonner grâce
à l'aménagement
régional

Garantir la sécurité
du droit grâce aux
plans d'affectation

Conseil et soutien

Construction hors de
la zone à bâtir

Procédure d'octroi du
permis de construire

Instruments numé-
riques

L'aménagement du territoire doit concorder avec la politique climatique et énergétique. L'urbanisation et le développement des infrastructures doivent, dans l'ensemble, mieux respecter les principes de durabilité. Il s'agit en particulier d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, d'adapter le milieu bâti aux changements climatiques et d'encourager l'utilisation d'énergies renouvelables. Ces mesures doivent être harmonisées avec celles relevant de la protection des paysages et des sites. De manière générale, il convient de créer des zones d'habitation, des zones d'activités et des zones centrales attractives, mixtes et durables et de permettre un développement régional durable dans les zones rurales.

L'OACOT favorise la réflexion et l'action en termes d'espaces fonctionnels. L'harmonisation de l'urbanisation avec le développement des transports constitue une tâche centrale. Dans ce but, notre office tient à jour et développe le plan directeur cantonal et les instruments nécessaires à l'aménagement régional dans des espaces fonctionnels (conceptions régionales des transports et de l'urbanisation, projets d'agglomération «transports et urbanisation», plans directeurs régionaux ou encore plans sectoriels). Le développement territorial n'autorise pas toutes les démarches partout mais il définit des priorités.

L'OACOT soutient les communes dans l'élaboration de leurs plans en mettant à leur disposition des documents de base et divers guides et en les conseillant. Son objectif consiste à leur donner une vue d'ensemble et à améliorer la qualité de leurs plans. Les communes doivent être encouragées à élaborer des plans au niveau supra-communal, au moyen de la compensation des charges et des avantages notamment. Les régions, tout comme les

communes, jouent un rôle important dans le domaine de l'aménagement et sont amenées à jouer un rôle plus important encore dans la planification en termes d'espaces fonctionnels. Notre office assiste les responsables de l'aménagement au niveau régional (conférences régionales et régions d'aménagement) et les soutient en leur octroyant des aides financières appropriées

S'agissant des mesures d'aménagement du territoire, l'OACOT travaille avec le concours des cantons voisins lorsque cela est possible et judicieux, par exemple dans la région de la capitale suisse. L'OACOT veille en outre à une bonne collaboration avec les préfetures. Enfin, il conseille les autorités communales et cantonales pour ce qui touche à l'application du droit sur les constructions.

Dans le domaine de l'organisation du territoire, différentes tâches incombent de par la loi à l'OACOT, qui les accomplit de manière conséquente. Il s'engage activement au niveau de l'aménagement, là où le canton dispose d'une marge de manœuvre, par exemple pour ce qui concerne le plan directeur cantonal ou dans le cadre du programme d'aménagement de pôles de développement économique (PDE). Lorsque le canton intervient en tant qu'autorité d'approbation, l'OACOT concrétise les objectifs d'un développement territorial durable: il veille à ce que les communes et les régions respectent les prescriptions aux niveaux législatif et de l'aménagement dans le cadre de l'édition des plans. S'agissant des plans d'affectation communaux, l'OACOT s'attache exclusivement à l'examen de la légalité. C'est aux communes qu'il revient de vérifier l'opportunité des plans – cela relève de leur responsabilité tout en leur assurant une certaine latitude.

La construction hors de la zone à bâtir est réglée à l'échelon fédéral. L'OACOT est responsable de ce domaine au niveau du canton, sur les plans technique et politique. Il interprète la loi et expose de manière compréhensible ce qui est possible. Il exploite de manière conséquente la marge de manœuvre limitée dont dispose le canton.

L'OACOT relève les défis que présente la transition numérique et cherche à en tirer avantage pour le domaine de l'aménagement. Il développe des services numériques et met des données spatiales à la disposition des utilisatrices et des utilisateurs ainsi que du public. Des outils numériques permettent une meilleure observation de l'espace et participent à la détection précoce des problèmes. Ils contribuent à améliorer la transparence et à sensibiliser le public aux questions relatives à l'aménagement.

Stratégie en matière d'affaires communales



Le canton de Berne veut des communes fortes et performantes. L'OACOT contribue à ce que toutes les communes puissent faire preuve d'initiative et accomplir leurs tâches de manière autonome et selon les normes de qualité voulues. Par communes, on entend toutes les collectivités de droit public dotées de la personnalité juridique mentionnées dans la législation sur les

communes. Il s'agit en premier lieu des communes municipales, mais aussi des communes bourgeoises, des communes mixtes ou encore des paroisses des Églises nationales. Les fusions de communes sont ouvertement encouragées; elles constituent l'un des grands axes de la stratégie du canton en matière de développement territorial. La diminution du nombre de communes ne constitue toutefois pas un objectif en soi – le but étant d'avoir des communes performantes, avec une bonne capacité d'action et à même de fournir leurs prestations de manière efficace et avantageuse. Afin d'utiliser les moyens disponibles de façon ciblée, la priorité est donnée aux fusions de centres avec les communes qui les entourent. L'OACOT élabore des documents de base pour conseiller et soutenir les communes ayant un projet de fusion.

Notre office approuve les règlements communaux, exerce la surveillance financière sur les communes et participe à la formation et au perfectionnement des membres des autorités communales. Les communes doivent être organisées d'une manière adéquate et leurs règlements doivent être compatibles avec le droit supérieur. L'OACOT examine et approuve – dans la limite des mandats que lui attribue le droit – les documents que lui soumettent les communes dans les délais prescrits. Il conseille les communes de manière compétente et répond à leurs questions. Dans le domaine des finances communales, il assume en premier lieu une fonction de surveillance. Cette surveillance doit être efficace. À cet égard, l'OACOT se fonde sur des instruments modernes permettant de détecter les problèmes de manière précoce. Les communes sont appelées à améliorer la transparence sur leur situation financière.

Pour ce qui concerne la présentation des comptes, le nouveau modèle MCH2 doit être consolidé.

Réformes communales

Finances communales

Conseil et surveillance

Échanges par la voie électronique

Régions dans le rôle de charnière

Les membres des autorités communales ainsi que le personnel doivent pouvoir bénéficier de formations aussi bien générales qu'adaptées parfaitement à leurs besoins. L'OACOT se charge, avec d'autres partenaires, d'organiser les cours: il recourt en général à des offres de formation proposées par des structures existantes, en collaboration avec l'Association des communes bernoises (ACB) et les Cadres des communes bernoises (CCB).

L'OACOT et les communes communiquent par voie électronique, de manière transparente et rapide: la communication, la collaboration et l'échange de données ont lieu sous la forme électronique (primauté du numérique). Des moyens de communication modernes sont utilisés. Les communes offrent des prestations numériques, lorsque cela est judicieux, et recourent à des instruments tels que eDéménagement, eFOA et le rapport en ligne sur les finances communales. Le canton adapte au fur et à mesure ses lois en conséquence.

Dans les affaires communales aussi, l'OACOT applique le principe selon lequel il convient de penser et d'agir en termes d'espaces fonctionnels. L'imbrication croissante des espaces renforce les structures régionales dans leur rôle de charnière entre les communes et le canton. Ces structures sont centrales dans la coopération intercommunale. Par conséquent, l'orientation de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) doit être maintenue. Selon cette dernière, une grande importance doit continuer d'être accordée à la coopération régionale au sein des espaces fonctionnels; la création de nouvelles conférences régionales – en plus de celles de Berne – Mittelland, de l'Emmental et de l'Oberland oriental – doit en revanche rester facultative.





6

Comment l'OACOT entend atteindre ses objectifs

En s'orientant vers les besoins futurs: l'OACOT est attentif à l'évolution de son environnement. Il tient à jour ses stratégies et procédures. Nous restons à l'affût pour détecter tout changement de manière précoce et nous y adapter. Le personnel et les responsables de la conduite de l'OACOT sont capables de développer des solutions. Les nouvelles connaissances et prescriptions sont intégrées rapidement aux affaires courantes. Lorsqu'une nouvelle thématique se présente, l'OACOT adopte aussi rapidement que possible une position uniforme. À cet égard, il se fonde sur la présente stratégie et les objectifs normatifs qu'elle contient.

En faisant preuve de pragmatisme: les collaboratrices et les collaborateurs de l'OACOT traitent les affaires courantes et mènent les projets de manière rapide et correcte. À cette fin, ils ont besoin de mandats clairs, de directives ciblées et de moyens techniques modernes. L'OACOT développe des stratégies et des outils dans ses domaines de compétence en se fondant sur les bases juridiques et stratégiques disponibles (notamment la stratégie pour les communes, la SACR, le guide sur la construction hors de la zone à bâtir, le plan directeur cantonal ainsi que divers guides) et les tient à jour. L'OACOT organise ses processus de telle manière que son personnel soit en mesure de traiter les affaires des clientes et des clients dans les délais et selon une pratique uniforme.

En mettant l'accent sur les effets et les prestations: l'OACOT entend être efficace, atteindre ses objectifs et accomplir ses tâches dans les délais et en répondant aux normes de qualité voulues. Nous évaluons l'effet de nos prestations et produits et procédons à des optimisations au besoin. Pour ce faire, il est nécessaire que le personnel et les responsables de

la conduite de l'OACOT soient motivés et disposés à fournir des prestations de qualité.

En s'orientant vers les attentes de la clientèle: l'OACOT se doit d'être un partenaire compétent, serviable et fiable. Il développe des relations à long terme. Une communication claire au sujet des différentes fonctions de l'office (approbation, conseil, surveillance, coordination, suivi de projets) facilite l'application des décisions négatives devant être prises, le cas échéant, dans le cadre de la surveillance. Nous encourageons les communes à agir de façon autonome. Nous leur montrons quelles sont leurs marges de décision. L'OACOT dispose d'un vaste réseau. Il favorise le bilinguisme et traite de manière égale les deux parties du canton.

En prêtant attention au personnel: l'OACOT offre des places de travail, de formation et de stage attractives. Il met à disposition des instruments de travail adaptés et encourage la formation. Une bonne ambiance de travail entretient la motivation des collaboratrices et des collaborateurs. L'OACOT, dans le cadre des prescriptions applicables à tous les offices cantonaux, propose des conditions et des formes de travail modernes. Nous travaillons en équipe, favorisons le dialogue et partageons nos connaissances. Les responsables de la conduite de l'office définissent, d'entente avec le personnel, des objectifs stimulants. Les tâches, compétences et responsabilités concordent, et les collaboratrices et les collaborateurs profitent des marges de décision à leur disposition. Les responsabilités des processus et des produits vont de pair. Les instruments de gestion et les procédures sont conformes à la stratégie de l'OACOT et sont utiles aux cadres dans leur travail quotidien.

Mise en œuvre de la stratégie

7

Développer des instruments d'aménagement et garantir leur mise en œuvre

Mettre en œuvre et développer le plan directeur cantonal: le plan directeur cantonal est l'un des trois principaux instruments stratégiques du gouvernement, avec le plan intégré «mission-financement» et le programme gouvernemental de législature. Le plan directeur joue aussi un rôle primordial pour l'OACOT, auquel il ressortit. Le «plan directeur 2030», nouvelle mouture de 2015, vise une urbanisation interne – un véritable changement de cap dont l'objectif est de combattre le mitage du territoire. Il traite également d'autres questions importantes telles que l'utilisation mesurée du sol, les transports, le développement économique, le climat, l'énergie ainsi que les lieux d'habitation et les pôles d'activités. Le plan directeur est soumis tous les deux ans à un controlling des objectifs de prestations et tous les quatre ans à un controlling des objectifs d'effet.

Examiner et approuver des plans communaux et régionaux: de nombreuses tâches d'exécution relevant de l'aménagement incombent à l'OACOT. Il est compétent pour l'examen et l'approbation de plans communaux et régionaux. Il approuve les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) et contribue ainsi à l'harmonisation de ces deux domaines au sein d'espaces fonctionnels. Il est responsable de divers plans sectoriels dans des domaines touchant à l'organisation spatiale comme l'extraction de matériaux, les décharges et les transports (EDT) ou l'énergie éolienne. Pour ce qui concerne l'approbation et les recours, l'OACOT s'engage en faveur du déroulement rapide et concerté

des procédures. Dans ce but, il travaille en concertation avec les actrices et les acteurs concernés. Il conseille les communes et les régions sur les aspects relevant de l'aménagement du territoire dans la mesure de ses possibilités et pour autant que cela soit conciliable avec son rôle d'autorité d'approbation.

Mettre en œuvre les dispositions relatives à la construction hors de la zone à bâtir et exploiter de manière conséquente la marge de manœuvre dont dispose le canton: l'OACOT veille à ce que les dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui concernent la construction hors de la zone à bâtir soient mises en œuvre de manière conforme au droit et en veillant à l'égalité de traitement. À cet égard, il exploite de manière conséquente la marge de manœuvre limitée dont il dispose. Notre office travaille en collaboration avec les personnes requérant un permis de construire, les communes, les préfectures et les zones rurales concernées par cette thématique.

Faire avancer les domaines prioritaires de l'aménagement du territoire

Promouvoir l'urbanisation interne: une politique d'urbanisation interne doit être menée dans tous les territoires et zones urbanisées déjà desservis – les prescriptions du plan directeur cantonal à cet égard sont claires. Les besoins en surfaces utiles doivent être satisfaits en premier lieu dans les périmètres d'ores et déjà urbanisés, grâce à l'urbanisation interne, à la réhabilitation de friches, au remaniement parcellaire et à la mobilisation des réserves de terrains à bâtir. À cet égard, l'OACOT

veille à la préservation d'une culture du bâti créatrice d'identité, de la qualité urbanistique et d'espaces verts et d'espaces ouverts attrayants dans le milieu bâti. Ces derniers doivent contribuer à l'adaptation des zones urbanisées aux changements climatiques.

Orienter le développement territorial et l'urbanisation vers la protection du climat et la transition énergétique: l'OACOT tient compte des exigences de la protection du climat et de la transition énergétique dans la mise en œuvre des principes directeurs en matière d'aménagement. L'urbanisation s'inscrit sous le signe de l'efficacité énergétique et de la résilience climatique. La production d'énergies renouvelables est en outre encouragée. Ces évolutions s'harmonisent avec la protection des paysages et des sites.

Protéger les surfaces d'assolement (SDA) et ménager les terres cultivables: la loi sur l'aménagement du territoire et le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération ainsi que la législation cantonale sur les constructions définissent des principes et des mandats relatifs à ces surfaces, qui sont précieuses. L'OACOT, en collaboration avec les autres services concernés, fait de ces mandats des objectifs centraux de l'aménagement du territoire et les accomplit avec ténacité. Il assure par là au canton une certaine latitude pour son développement territorial. En effet, si la surface minimale d'assolement prévue n'était pas garantie, il faudrait s'attendre à des sanctions de la part de la Confédération, qui réduiraient considérablement la marge de manœuvre du canton.

Encourager des solutions durables dans le domaine de l'extraction de matériaux, des décharges et des transports (EDT): l'OACOT contribue, en collaboration avec les autres offices responsables, à trouver des solutions durables pour la planification et l'exploitation des sites d'extraction et de stockage et à éviter tout blocage à cet égard. Dans ce but, une pesée soigneuse des intérêts économiques liés au transport d'une part et des répercussions sur le territoire et l'environnement d'autre part doit être réalisée.

Étoffer le programme des pôles de développement économique (PDE): il convient de promouvoir les

pôles de développement cantonaux (PDE) et les zones stratégiques d'activités (ZSA), qui sont réservés à des affectations à forte valeur ajoutée. L'OACOT concrétise ainsi les objectifs économiques de l'aménagement du territoire. Le programme des PDE est étoffé et, en divers emplacements du canton (zones stratégiques d'activités), des surfaces de grande taille et d'un seul tenant sont mises à disposition de manière qu'elles soient constructibles et puissent être développées rapidement si nécessaire.

Soutenir le développement durable des régions par l'aménagement de parcs: les parcs naturels régionaux du Chasseral, du Doubs, du Diemtigtal, du Gantrisch et de Gruyère Pays-d'Enhaut ainsi que le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» (SAJA) inscrit au patrimoine de l'UNESCO se trouvent, entièrement ou en partie, dans le canton de Berne. L'OACOT s'engage pour la préservation des paysages particulièrement beaux et leur développement durable. Le développement régional connaissant souvent des tensions entre utilisation et protection, il convient de trouver des solutions pour concilier les deux approches (compromis «gagnant gagnant»).

Favoriser le paysage et la biodiversité: le paysage et la biodiversité gagnent en importance et contribuent, en particulier à l'intérieur du milieu bâti, à l'attractivité et à la durabilité des zones d'activités et d'habitation. L'OACOT promeut la biodiversité dans le cadre des plans communaux et régionaux et met à disposition des guides sur le sujet.

Renforcer les communes et les régions

Coordonner les affaires communales: l'OACOT observe, de manière générale, les tendances en politique et dans l'administration et en déduit de manière anticipée quelles seront les répercussions sur les communes bernoises. Il coordonne les questions de droit communal au sein de canton et se tient à la disposition de l'ACB pour toutes les affaires relevant de la politique communale. L'OACOT communique régulièrement et systématiquement avec les communes et met à leur disposition des guides et outils correspondant à leurs besoins.



ERBSEN GERSTE HAFER WEIZEN



Encourager les fusions de communes du point de vue stratégique: l'OACOT étoffe sa politique en matière de fusion et met à jour les bases légales ad hoc, soit la loi sur les fusions de communes. Il conseille les communes qui veulent ou doivent améliorer leurs capacités. Les fusions restent facultatives. À partir de 2025, les aides financières en faveur des fusions de communes impliquant une commune centre seront renforcées (incitation supplémentaire sous la forme d'un bonus).

Renforcer les régions et favoriser le dialogue: les conférences régionales et les autres organes régionaux constituent, sur le vaste territoire cantonal, un trait d'union entre le canton et les communes. Ils assument des tâches importantes dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la planification des transports ou encore de l'encouragement des activités culturelles. La complexité croissante des tâches accroît encore l'importance des régions. La Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR) est au cœur de la Stratégie pour les régions. Les régions doivent être renforcées et le dialogue doit être encouragé.

Organiser efficacement la surveillance financière: des finances saines sont une condition essentielle à l'accomplissement efficace des tâches par les collectivités de droit public. À l'échelon cantonal, la surveillance des finances communales est attribuée à l'OACOT, qui s'appuie sur des bases claires et des processus documentés (système de détection précoce, contrôles standardisés, stratégie en matière de conseil et de suivi). Il analyse régulièrement la situation financière des communes; les résultats de ces analyses doivent être rendus publics (transparence).

Encourager la formation dans les communes: les membres des autorités communales ainsi que le personnel communal doivent bénéficier de formations et perfectionnements actuels et répondant à leurs besoins. L'OACOT met des ressources en personnel ainsi que les connaissances et l'expérience de ses collaboratrices et collaborateurs à la disposition des organismes responsables.

Développer la législation, tirer profit de la numérisation et intensifier le dialogue

Développer la législation: l'OACOT développe constamment la législation dans son domaine de compétences. Pour ce qui concerne l'aménagement du territoire, il s'agit principalement de la législation sur les constructions et de la loi sur les parcs. En outre, notre office est compétent notamment pour la législation sur les communes ainsi que la loi pour l'encouragement des fusions de communes. Il analyse au fur et à mesure les tendances et évalue les besoins en termes d'adaptation.

Poursuivre la numérisation des prestations et utiliser des services numériques en interne: l'OACOT exploite les possibilités qu'offre la transition numérique dans le domaine de l'aménagement et dans les processus internes à l'office. Il développe les offres existantes, comme la procédure d'octroi du permis de construire sous la forme électronique (eBau) et en introduit de nouvelles, par exemple les plans d'affectation numériques (ePlan). L'OACOT facilite aussi l'échange électronique d'informations et de données avec les communes. Depuis 2023, la priorité est donnée au numérique. Notre office soutient en outre des projets tels qu'eDéménagement et eFOA. En interne aussi, il tire profit de la numérisation de manière conséquente et optimise ses processus et ses interfaces.

Favoriser le dialogue et la collaboration: l'OACOT veille à l'établissement d'un dialogue étroit au sein de la Direction ainsi qu'avec l'extérieur, par exemple dans le groupe de contact Aménagement. Il participe en outre à divers groupes de travail intercantonaux. Dans l'intérêt du secteur de la construction et de l'économie, il prodigue des conseils et veille à la formation des personnes participant à la mise en œuvre de l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) et de l'ordonnance sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC).



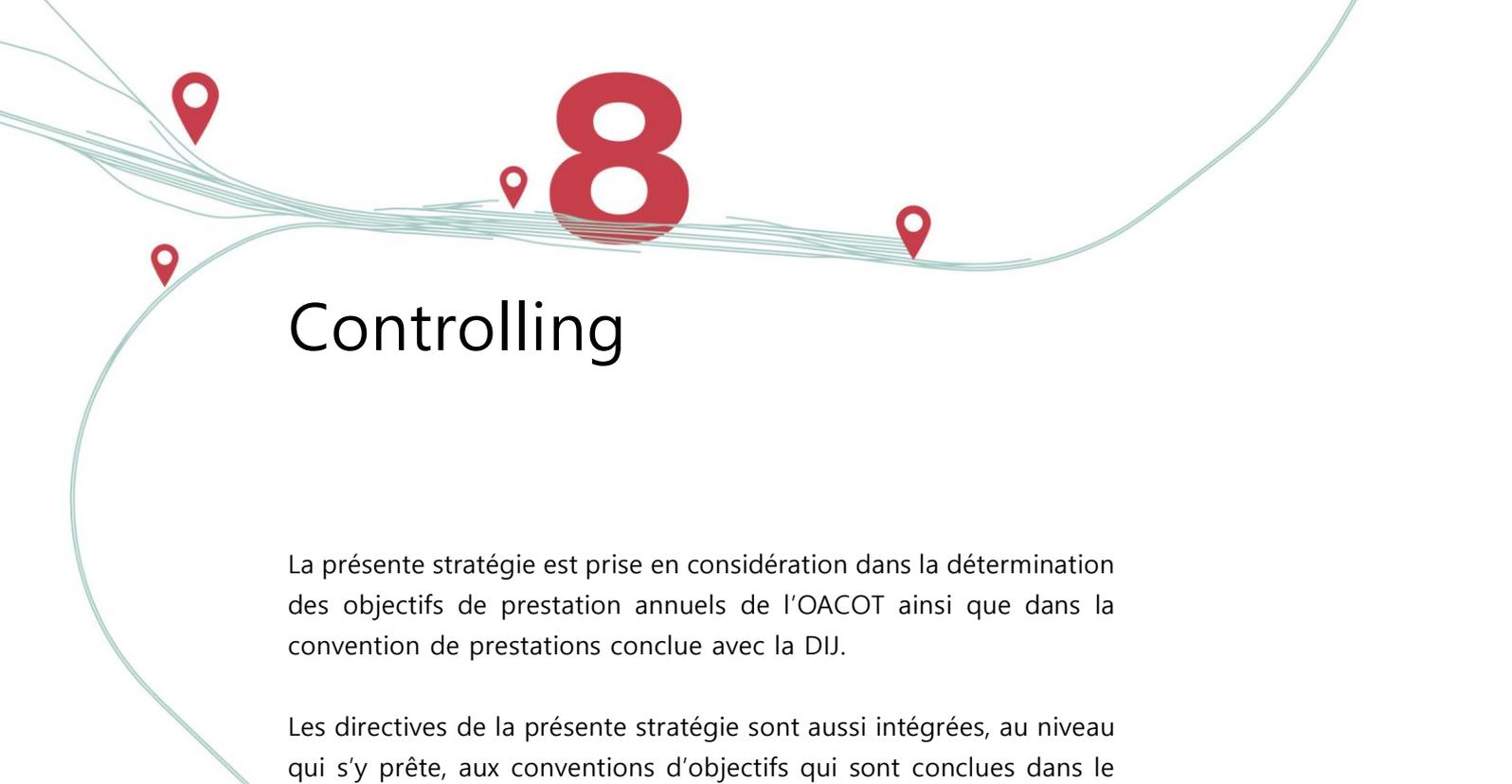
Au sein de l'OACOT

Encourager le développement du personnel: la stratégie de développement du personnel est tenue à jour. Elle montre comment entretenir la motivation et maintenir le niveau de performance des collaboratrices et des collaborateurs ainsi que des cadres. Elle indique aussi comment assurer et développer les compétences du personnel, notamment grâce à la formation, des activités intéressantes, des formes de travail modernes et la planification de carrière.

Offrir une bonne ambiance de travail: l'OACOT soigne sa culture d'office; les relations sont placées sous le signe du respect et de l'ouverture, pas seulement sur le papier, mais dans la vie de tous les jours. L'environnement de travail ainsi créé est stimulant pour les collaboratrices et les collaborateurs ainsi que les cadres. Tous contribuent à la bonne ambiance de travail.

Collaborer au sein de l'office pour apprendre à collaborer avec des partenaires externes: les différents services de l'OACOT travaillent ensemble, ce qui est profitable pour tous et contribue à assurer une certaine uniformité ainsi qu'à garantir l'échange de connaissances au sein de l'office. Notre office sert d'espace d'expérimentation et promeut ainsi une culture d'apprentissage commune à tous les services. Il travaille en collaboration avec d'autres offices de la DIJ et d'autres Directions, dans de nombreux domaines interdisciplinaires (p. ex. nature, énergie, transports, économie), et est perçu comme un partenaire fiable.

Se concentrer sur l'essentiel, fixer des priorités et mettre l'accent sur la recherche de solutions: la question de savoir si les ressources de l'office sont suffisantes pour les tâches toujours plus nombreuses se pose et l'OACOT n'a que peu d'influence sur les réponses qui y sont apportées. C'est pourquoi, au sein de notre office, les tâches prescrites par la loi sont prioritaires. Elles sont elles-mêmes traitées en fonction de leur importance et leur urgence. L'OACOT recherche des solutions constructives et pragmatiques. Des processus de travail simples et clairs sont indispensables à l'accomplissement efficace des tâches.



8

Controlling

La présente stratégie est prise en considération dans la détermination des objectifs de prestation annuels de l'OACOT ainsi que dans la convention de prestations conclue avec la DIJ.

Les directives de la présente stratégie sont aussi intégrées, au niveau qui s'y prête, aux conventions d'objectifs qui sont conclues dans le cadre des entretiens annuels d'évaluation périodique. Les supérieures et supérieurs hiérarchiques et les collaboratrices et les collaborateurs consignent les différentes mesures de manière détaillée, y compris pour ce qui concerne les responsabilités.

Examen annuel

La direction de l'office examine chaque année, au moment de la détermination de ses objectifs pour l'année suivante, l'avancée de la mise en œuvre de la présente stratégie. Les modalités d'exécution sont définies dans le cadre des priorités de l'office, des projets concrets et de la planification annuelle.

Objectifs de prestation

Entretiens d'évaluation périodique

Les orientations stratégiques sont présentées aux chapitres 5 et 7 de la stratégie. Celle-ci est actualisée périodiquement – compte tenu au moins de la périodicité de la mise à jour des priorités de la DIJ et, si nécessaire, plus souvent (p. ex. en cas de changement des conditions générales ou des principes directeurs).

La présente stratégie, après sa validation, est communiquée sous une forme appropriée au personnel de l'office. Elle est présentée aux nouvelles collaboratrices et aux nouveaux collaborateurs lors de leur introduction.

Impressum

Édition

Office des affaires communales et de l'organisation
du territoire du canton de Berne
Nydegggasse 11/13, 3011 Berne
031 633 77 30 | info.agr@be.ch

Composition graphique

Atelier Arbre, Berne | atelierarbre.ch

Élaboration du document au format Word

Renato Mascheroni

Version texte révisée

ECOPLAN, Bern

Photographies

Urs Amiet, Solothurn (pages 5, 21)
Bernhard Künzler (page 15),
Daniel Wachter (pages 8, 12, 17, 23)

La stratégie 2030 de l'OACOT a été approuvée par
la direction de l'office le 11 juin 2019.

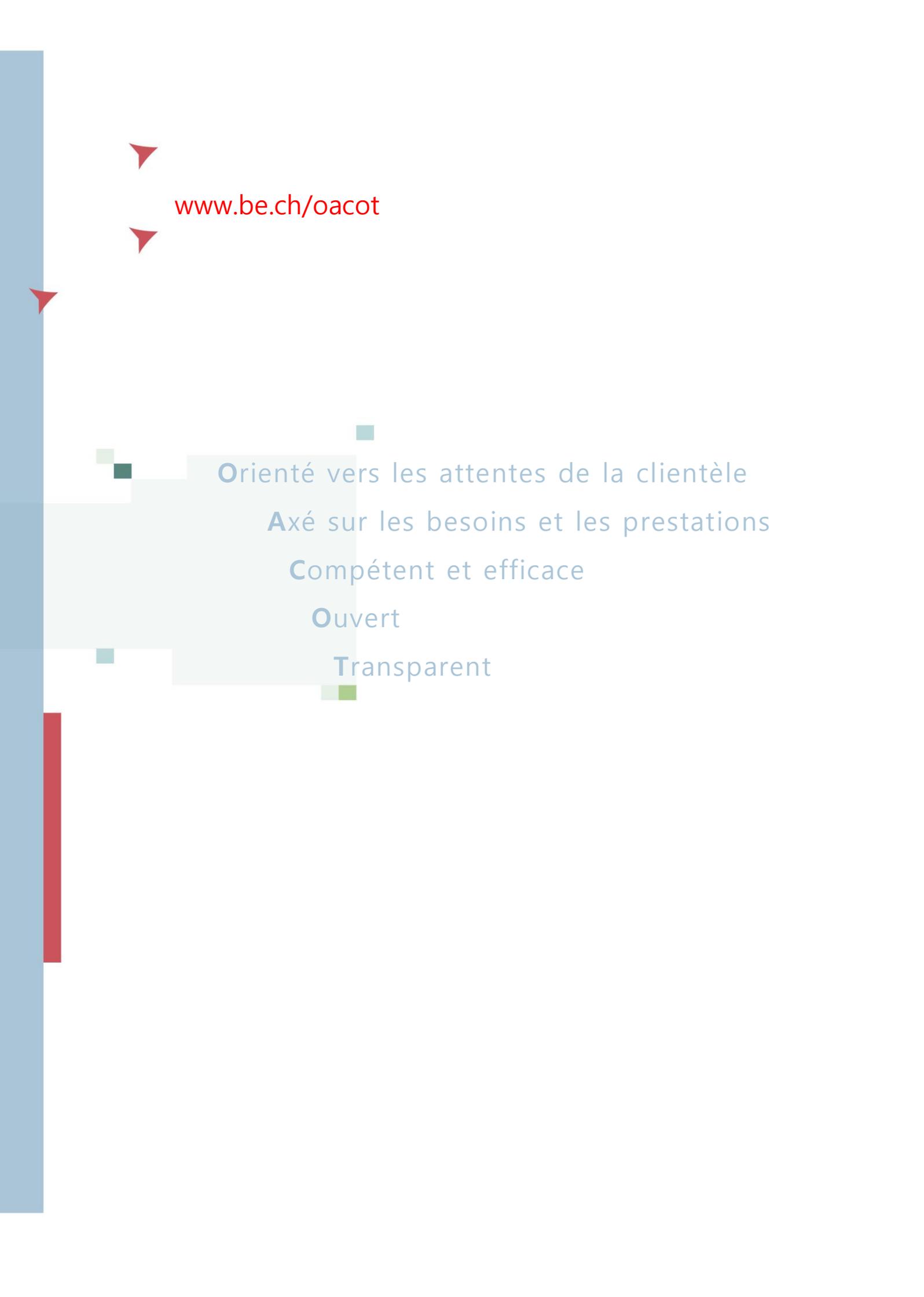
Madame Evi Allemann, conseillère d'État et directrice de l'intérieur et de la justice
(DIJ), en a pris connaissance le 5 novembre 2019.

La stratégie a fait l'objet d'une actualisation au printemps 2023 sur la base du
nouveau programme gouvernemental de législature 2023 à 2026 et des priorités
de la DIJ pour la législature 2022 à 2026 sans toutefois connaître de changement
majeur. La nouvelle mouture a été approuvée par la direction de l'office le 12 juin
2023. Madame Evi Allemann, conseillère d'État et directrice de l'intérieur et de la
justice, en a pris connaissance le 4 juillet 2023.

www.be.ch/oacot | stratégie2030

Berne, juin 2023





www.be.ch/oacot

Orienté vers les attentes de la clientèle

Axé sur les besoins et les prestations

Compétent et efficace

Ouvert

Transparent